

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

**TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN
BİRLEŞTİRİLMESİ VE ORTAYA ÇIKARDIĞI
SONUÇLAR**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Gürbüz ERDOĞAN

**Enstitü Anabilim Dalı: İşletme
Enstitü Bilim Dalı: Yönetim ve Organizasyon**

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Tuncay YILMAZ

MAYIS -2010

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN
BİRLEŞTİRİLMESİ VE ORTAYA ÇIKARDIĞI
SONUÇLAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Gürbüz ERDOĞAN

Enstitü Anabilim Dalı: İşletme
Enstitü Bilim Dalı: Yönetim ve Organizasyon

Bu tez 24/05/2010 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ercan AKYİĞİT

Prof. Dr. Musa EKEN

Yrd. Doç Dr. Tuncay YILMAZ

Jüri Başkanı

Jüri Üyesi

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

- Kabul
 Red
 Düzeltme

- 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 tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Gürbüz ERDOĞAN

15/05/2010

ÖNSÖZ

İnsanların hayatındaki en önemli olgulardan birisi de sosyal güvenlidir. İnsanların kendilerini etkilediği gibi eş ve çocuklarını da etkilemektedir. Sosyal güvenlik geçmişteki toplumların çözüm aradığı konuların başında gelmekteyken bu gün de bütün ülkelerin en önemli konularının başında gelmektedir.

Bu çalışmada dünyada ve Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının tarihi, Türkiye’deki kurumların birleşme süreci ,sosyal güvenlik sistemindeki problemler ve sosyal güvenlik sisteminde tek çatı formülünü zorlayan etkenler incelenmiştir. Bu çalışmalar yapılırken dünyadaki bazı örnek ülkelerin sosyal güvenlik uygulamaları incelenmiştir. Geline nokta sosyal güvenlik sistemleri yaşayan bireyleri bire bir etkilediği gibi kurumların büyüklükleri itibariyle de ülkelerin sosyal ve finansal yapılarını da yakından ilgilendirmektedir. Bu kurumlar oluşturulurken, sosyal güvenlik sisteminin bir hak olduğu unutulmamalıdır. Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini olabildiğince sorunsuz uygulayabilmeleri için kurumsal yapının çok sağlıklı oluşturulması gerekir.

Tezimizi hazırlarken bize danışmanlık yapan ve emeğini esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Tuncay YILMAZ Beye şükranlarımızı arz ederiz.

Gürbüz ERDOĞAN

15/05/2010

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
ŞEKİL LİSTESİ	vi
TABLO LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
SUMMARY	ix
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: DÜNYA’DA SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ	5
1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Tanımı	5
1.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramının Tanımı	5
1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı.....	6
1.1.3. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı	7
1.2. Sosyal Güvenliğin Amaçları	8
1.3. Sosyal Güvenlik Araçları	8
1.3.1. Kolektif Sosyal Güvenlik Araçları	8
1.3.1.1. Sosyal Sigorta	8
1.3.1.2. Sosyal Yardım	9
1.3.1.3. Sosyal Hizmetler	10
1.4. Risk Kavramı ve Sosyal Riskler	10
1.4.1. Mesleki Riskler	11
1.4.2. Fizyolojik Riskler	11
1.4.3. Sosyo-Ekonomik Riskler	11
1.5. Sosyal Devlet Kavramı	11
1.6. Dünya’da Sosyal Güvenlik Kavramının Tarihsel Gelişim Süreci	12
1.6.1. Sanayileşme Öncesi Sosyal Güvenlik Kavramı	12
1.6.2. Sanayileşme Sonrası Sosyal Güvenlik Kavramı	13

1.6.3. Dünya’da Sosyal Güvenlik Uygulamaları	14
1.6.3.1. Almanya Sosyal Güvenlik Modeli	14
1.6.3.2. Birleşik Krallık Sosyal Güvenlik Modeli	17
1.6.3.3. Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik Modeli	20
1.6.3.4. İsveç Sosyal Güvenlik Modeli.....	21
1.6.3.5. Yeni Zelanda Sosyal Güvenlik Modeli	22
1.6.3.6. Şili Sosyal Güvenlik Modeli.....	23
1.7. Uluslararası Sosyal Güvenlik Çalışmaları	25
1.7.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	25
1.7.2. Uluslararası Çalışma Örgütünün 102 Sayılı Sözleşmesi	26
1.7.3. Sosyal Güvenlikte Eşit Davranma İlkesine Yönelik Sözleşme	27
1.8. Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik Belgeleri	27
1.8.1. Avrupa Sosyal Şartı	27
1.8.2. Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu.....	28
1.8.3. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku	30
1.8.3.1. Avrupa Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Nitelikleri.....	30

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE

TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

2.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Tarihçesi.....	34
2.1.1. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi	34
2.1.1.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	34
2.1.1.2. Tanzimat Dönemi Sosyal Güvenlik Hareketleri.....	36
2.1.1.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Dönemi	37
2.1.1.4. Cumhuriyet Dönemi	37
2.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemleri	38
2.2.1. Primsiz Sistemler	38
2.2.2. Primli Sistem	39
2.3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Tarihçesi ve Kurumların Yapısı.....	39

2.3.1. Sosyal Sigortalar Kurumu ve Tarihçesi	40
2.3.1.2. 4958 Sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumunun Yapısal Şekli	48
2.3.1.3. Sosyal Sigortalar Kurumun Gelirleri ve Giderleri.....	43
2.3.1.4. Sosyal Sigortalar Kurumunun Sigorta İlkeleri	44
2.3.2. Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu).....	45
2.3.2.1. Bağ-Kur Teşkilat Yapısı.....	45
2.3.2.2. Bağ-Kur' un Hukuki ve Yönetim Yapısı.....	46
2.3.3. Emekli Sandığı Kurumu ve Tarihçesi	48
2.3.3.1. Emekli Sandığı Kurumu Teşkilat Yapısı	48
2.3.3.2. Emekli Sandığı'nın Kapsamı	50
2.3.3.3. Emekli Sandığının Görevleri	52
2.3.3.4. Emekli Sandığının Finansmanı.....	53
2.3.3.5. Emekli Sandığı'nın Gelirleri	53

BÖLÜM 3: TÜRKİYE'DE YENİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN

OLUŞUM SÜRECİ

3.1. Türkiye'de Sosyal Güvenlikte Tek Çatı Modeli	56
3.1.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Oluşumu ve Görevleri.....	57
3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları ve Görevleri	57
3.2.1. Genel Kurul	58
3.2.2. Yönetim Kurulu.....	59
3.2.3. Başkanlık.....	61
3.3. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeni Oluşum Sürecine Neden Olan Sorunlar ...	62
3.3.1. Yapısal Problemler	63
3.3.1.1. Kurumlar Arası Norm ve Standart Farklılıkları	63
3.3.1.2. Kurumlar Arasında Emeklilik Şartları ve Yaşlarındaki Farklılıklar	65
3.3.1.3. Af Uygulamaları ve Borçlanma Yasaları	67
3.3.1.4. İdari ve Mali Özerklik Sorunu.....	68

3.3.1.5. Sosyal Güvenliğin Herkesi Kapsamaması.....	69
3.3.2. Finansal Sorunlar	69
3.3.2.1. Aktüeryal Dengedeki Bozukluk	69
3.3.2.2. Kaynak Yetersizliği	76
3.3.2.3. Sağlık Harcamalarındaki Artış	80
3.3.2.4. Prim Tahsilât Oranlarındaki Düşüklük ve Prim Karşılığı Olmayan Ödemeler	83
3.3.2.5. Diğer Finansal Problemler.....	84
3.4. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Süreci	84
3.4.1. Reform Sürecinde 4447 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler.....	85
3.4.2. Sosyal Güvenlik Reformunun Kapsamı	86
3.4.3. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve Gerekçesi	87
3.4.4. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.....	88
3.4.4.1. 5510 Sayılı Kanun ile Getirilen Yeni Düzenlemeler	89
3.4.4.2. Genel Sağlık Sigortası Uygulamalarında Yapılan Düzenlemeler.....	90
3.4.4.3. Genel Sağlık Sigortasında Sunulan Hizmetler.....	91
3.5.Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistikî Verilerin Değerlendirilmesi.....	92
3.5.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi	93
3.5.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Sağlık Harcamaları	95
3.5.3. Sosyal Güvenlik Kurumuna Bütçe Transferi.....	98
3.5.4. Sosyal Güvenlik Kurumunun Sigortalı Sayısı.....	99
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	100
KAYNAKÇA	106
ÖZGEÇMİŞ.....	110

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AFD	:Şili Sigorta Fonu
AKP	:Adalet ve Kalkınma Partisi
ÇSGB	:Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DASK	:Deprem Sigortası
DBY	:Devlet Borçlanma Yatırım Fonu
DMK	:Devlet Memurlar Kanunu
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	:Gayri Safi Milli Hasıla
GSS	:Genel Sağlık Sigortası
KHK	:Kanun Hükümünde Kararname
KİT	:Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MD.	:Madde
R.G.	:Resmi Gazete
SGK	:Sosyal Güvenlik Kurumu
SSGSS	:Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası
SSK	:Sosyal Sigortalar Kurumu
T.L.	:Türk Lirası
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
VB.	:ve benzeri
UÇÖ	:Uluslar arası Çalışma Örgütü
ILO	: International Labour Organisation

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Türkiye’deki Sosyal Sigorta Kurumlarının Sosyal Sigorta Kolları	64
Tablo 2: Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Emeklilik Yaşı.....	67
Tablo 3: Sosyal Sigortalar Kurumu Sigortalı Aktif-Pasif Tablosu	71
Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumu Mali Durum Tablosu.....	76
Tablo 5: Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferi.....	78
Tablo 6: Sosyal Güvenlik Kurumu Gelir-Gider Karşılama Tablosu.....	79
Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Gideri Tablosu	81
Tablo 8: Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Alacağı Tablosu	83
Tablo 9: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi	93
Tablo 10: Sosyal Güvenlik Kurumunun Sağlık Harcamaları	95
Tablo 11: Sosyal Güvenlik Kurumunun Konsolide Nakit Akım Tabloları	98
Tablo 12: Aktif-Pasif Sigortalı Sayısı	99

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Yapısı.....	41
Şekil 2: Sosyal Güvenlik Kurumu Organizasyon Yapısı	88
Şekil 3: Sosyal Güvenlik Kurumunun Toplam Gelir ve Giderleri	94
Şekil 4: Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi	99

Tezin Başlığı: Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Birleştirilmesi ve Ortaya Çıkardığı Sonuçlar

Tezin Yazarı: Gürbüz ERDOĞAN

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tuncay YILMAZ

Kabul Tarihi: 24.05.2010

Sayfa Sayısı: ix(ön kısım)+110(tez)

Anabilim dalı: İşletme

Bilim Dalı: Yönetim ve Organizasyon

İnsanların gelecek kaygıları sosyal güvenliğe olan taleplerini sürekli gündemde tutmuştur. İlkçağlardan beri insanlar geleceklerini güvence altına almak için bir takım yollar uygulamalarıyla 19. yüzyıldan sonra kurumsal yapıya dayalı organizasyonlar görülmeye başlanmıştır. Sosyal risk kavramının kabul edilmeye başlamasıyla sosyal güvenlik kurumları da uygulayıcı olarak devlet örgütlerine önemli bir fonksiyon ifa etmiştir.

Bismark ve Beveridge'nin yapmış olduğu çalışmalarla modern anlamda sosyal güvenlik kurumlarının örgüt yapısı gelişmeye başlarken diğer yandan da sosyal risk kavramına bağlı olarak bu kurumların görevleri olan sosyal sigortalar da gelişmeye ve "hak" olarak kabul edilmeye başlamıştır.

Türkiye'de, 1990'lara kadar sürekli prim toplayıp, toplanan bu primleri kamu hizmetinde değerlendiren sosyal güvenlik kurumları emeklilik sisteminde yaşa bağlı olarak emekli sayılarının artması ve sağlık giderlerinin artması sonucu ciddi açıklar vermeye başlamıştır. Bu durum, "Zelenka Raporu" ile 1970'lerde öngörülmüş ise de yöneticiler bu durumu değerlendiremediğinden 1990'lardan sonra sosyal güvenlik açıkları hızla büyümüştür.

Çalışmamızda sosyal güvenlik kuruluşlarının dünyada ve Türkiye'deki kurumsal yapılarını bunların karşıladığı sosyal risklerin gelişim süreci, tarihsel boyutuyla incelenmiştir. Ülkemiz Sosyal güvenlik sisteminin tarihi geçmişini de dikkate alarak özellikle 1990'dan sonra başlayan Sosyal Güvenlik Reform süreci sebepleri ve sonuçları incelenmiş, sosyal güvenlik kurumlarını birleşmeye iten problemler araştırılmış, birleşmenin sonuçları değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik, Aktüeryal Denge, Emeklilik, SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, Primli- primsiz sistem, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Riskler

Title of Thesis: Unification of the Turkish Social Security System and its Possible Outcomes

Author: Gürbüz ERDOĞAN

Supervisor : Assist. Prof. Tuncay YILMAZ

Date: 24.05.2010

Nu. Of pages: ix(pre text)+110(main body)

Department: Management

Subfiled: Business Management

The anxiety of future within human beings has always put Social Security demands on its agenda. Since primary ages people have sought ways to guarantee their future but it is not until the 19th century when institutional organizations have started to emerge. As social risk concept started to be accepted, social security institutions have carried out important functions within the state organization.

Works done by Bismarck and Beveridge have developed the organization structure of the modern social security institutions on the other hand social insurance has started to improve and accepted as a "right" and duty of these institutions.

Turkish social security institutions which gathered premiums and used these on public services has started to suffer serious deficits by 1990's due to the increase on the number of pensioners and health expenditures. This situation has been foreseen in the "Zelenka Report" in the 1970's but due to bad management social security deficits has increased rapidly after 1990's.

In this study, institutional structure of the social security institutions in the world and Turkey and the historical development process of social risks that these institutions cover have been examined. Taking into account the historical development of the social security institutions in our country the reasons and outcomes of Social Security Reform starting from 1990's has been studied, the problems which forced the social security institutions to emerge has been researched and the outcome of the emerging has been evaluated.

Key words: Social State, Social Security, Actuarial Balance, Retirement, SSK, Bag-Kur, Pensioners Fund, Premium-Non Premium System, Social Security and Social Risks.

GİRİŞ

İnsanların tarih boyunca kendileri ve ailelerini yaşam boyu karşılaştıkları çeşitli tehlikelere karşı güvence altına alma ihtiyacı “sosyal güvenlik” fikrini doğurmuş ve bu kavramın zamanla toplumlarda önem kazanmasına neden olmuştur. Sosyal güvenlik kavramı toplumlarda farklı şekillerde benimsenmiş ve uygulamaları da bu anlayışlara göre farklılık göstermiştir. Dar anlamda sosyal güvenlik kavramı, “insanların belirli sosyal risklere karşı koruma altına alınmasını sağlayan bir sistemler bütünü” olarak tanımlanabilir. Geniş anlamda ise sosyal güvenlik, insanların yaşam boyu karşılaştıkları bütün kayıplarını karşılayan, başkasına muhtaç olmadan, kendisinin ve ailesinin yaşamlarını güvence altına almasını sağlayan teminatıdır.

Sanayi öncesi toplumlarda sosyal güvenlik ihtiyacı bireysel olarak biriktirme yoluyla karşılanmaya çalışılmıştır. Ancak, sanayileşme süreci başlayıp sermaye sınıfı ve işçi sınıflarının oluşmasıyla birlikte toplumsal olarak sosyal güvenlik olgusunda yeni arayışlar içerisine girilmiştir. Sanayileşmenin yoğun bir şekilde yaşanması, çalışma hayatında iş kazalarının ve meslek hastalıklarının artması, toplumları daha modern ve ilkeleri olan sosyal güvenlik yapılarına doğru yönlendirmiştir. Çalışma hayatının sermaye sınıfına karşı verdiği mücadelede İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku birlikte gelişerek, sosyal güvenliğin bir hak olduğu kabul edilmeye başlanmış ve işsizlik gibi sosyal güvenlik risk kavramları da ortaya çıkmıştır. Ancak her toplumun sosyo-ekonomik yapısındaki farklılıklar sosyal güvenlik uygulamalarında da farklılıklar yaratmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal güvenlik alanında Bismark Modeli ve Beveridge Raporuyla kurumsal yapıya kavuşma dönemi başlayarak sosyal güvenlik alanında önemli bir gelişim süreci başlamıştır. 102 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmesiyle de dünyada sosyal güvenlik riskleri belirli standarda kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Türkiye’deki sosyal güvenlik uygulamalarının başlangıcının, İslam dininin bir hükmü olan zekât müessesesi ile sağlandığını söylemek mümkündür. Türkiye’de Dilaver Paşa Nizamnamesi ve Ereğli Kömür Havzasında çalışan kömür işçileri için düzenlenen sosyal güvenlik uygulamaları; Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve diğer yardımlaşma sandıklarıyla uzun yıllar faaliyet göstermişlerdir. Bu kurumlar,

çalışanlarına göre farklı uygulamalarda bulunmuş, farklı sosyal güvenlik risklerini karşılamış iseler de, kurumların ortak amaçları insanların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak olmuştur.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemleri prim toplama tekniğine dayalı olup toplanan primlerle kurumları finans etme yoluna gidilmiştir. Primler, işçi ve işverenden Kanunda belirlenen oranlara göre alınmıştır. Ancak özellikle son 20 yıl içinde sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısına devlet katkısı da sağlanmıştır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde zamanla ortaya çıkan finansal ve yapısal sorunlar, bu alanda reformların yapılmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformla, yıllarca problemlerle gündeme gelen sosyal güvenlik sistemimizin yeniden düzenlenerek, sosyal güvenlik sisteminin katılımcı, eşit ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Reform süreci, üç aşamadan oluşturulmuştur. Reformun birinci aşaması, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması; ikinci aşaması, standart ve norm birliği sağlanarak sosyal güvenlik ihtiyacın herkese eşit ve standart olarak verilmesini sağlamayı amaçlamıştır, üçüncü aşaması olan primsiz ödemeler ise, halen yasalaşma aşamasındadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik reformunun, sonuçlarının tam olarak değerlendirilmesinde zamana ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla birlikte, sosyal güvenlik reformu ile sosyal güvenlik yapısının modern bir yapıya kavuşması, sosyal güvenlik kurumlarının daha düzenli çalışması, hizmet sunumunun kolaylaşması, hizmet alanların memnun olduğu bir sistem kurulması amaçlanmaktadır. Sosyal güvenlik reformu ile ilk kez genel sağlık sigortası uygulanmaya başlanmıştır. Genel sağlık sigortası toplumun tamamını kapsayacak şekilde en temel ihtiyacı olan sağlıktan yararlanma hakkını tüm topluma sunmayı ve tek elden en ucuz maliyetle sağlık hizmetlerini sunmayı hedef olarak belirlemiştir. Genel sağlık sigortası alanında yapılması istenilen düzenlemelerin, kurumsal bir yapı sürecin içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülmesine karar verilmiştir.

Bu çalışmanın amacı; Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde yapılan sosyal güvenlik reformunun getirdiği uygulamaların, çalışma hayatında sosyal güvenlik sisteminde

yaşanan problemlere çözüm getirip getirmediğini belirlemektir. Bu amaçla tezde Sosyal Güvenlik Kurumu verileri ve istatistikî verilere dayanılarak bilimsel ve sayısal yorumlar yapılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın Amacı

Sosyal güvenlik kurumlarının gelişim süreci, tarihsel gelişimi de değerlendirilerek dünyadaki ve Türkiye’deki uygulamaları örgütsel ve sosyal risk alanında incelenecektir. Türkiye’deki sosyal güvenliğin gelişim süreci değerlendirilerek, sosyal güvenlik reformunu hazırlayan sebepler incelenecektir. Sosyal güvenlik reformunun aşamaları ve bu aşamaların gerçekleştirilmesi için oluşturulan kurumsal yapı ile hazırlanan kanunların ihtiyacı karşılayıp karşılamadığı değerlendirilecektir.

Çalışmanın Önemi

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde reform öncesinde kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı kurumlarının örgütsel ve finansal boyutları incelenerek, reform sonrası kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu ve uygulamaya koyduğu 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun uygulamalarının sosyal güvenlik yapısına getirdikleri değerlendirilecektir.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Türkiye’de sosyal güvenlik reformunun temelini teşkil ettiğinden, bu kanunlar organizasyon ve fonksiyonel olarak ayrı ayrı incelenecektir. Bu kanunların uygulamalarının ayrıntılı olarak incelenmesi, sosyal güvenlik reformunun sebep ve sonuçlarıyla ortaya konulmasında ve aynı zamanda amaçlanan yeni sistemin başarısını da göstermesinde iyi bir araç olacaktır.

Çalışmanın Sınırları

Sosyal güvenlik sistemimizin kurumsal yapıları ve faaliyetleri, ana hatlarıyla, tarihsel boyutu da dikkate alınarak, reform öncesi uygulamalar ve reform sonrası gelinen nokta incelenecektir. Sosyal güvenlik kurumlarının tarihsel süreci ve finansal yapılarının değerlendirilmesinde fazla ayrıntıya girilmemiş, örgütsel yapı genel hatlarıyla incelenmesinde çeşitli istatistikler, tablo ve şekillerle desteklenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın Metodolojisi ve İçeriği

Uzun yıllar sosyal güvenlik kurumlarında yaşanan problemlerin değerlendirilmesi ve bu alanda yapılan reform sürecinin getirdiklerinin incelenmesi açısından, çalışmamızın sosyal güvenlik alanında katkısının olacağı düşünülmektedir.

Tezimiz üç bölümden oluşmuştur. Tezimizde birinci bölümde; sosyal güvenlik kavramı ve dünyadaki tarihsel gelişim süreci incelenecektir. Dünyadaki sanayileşme öncesi ve sonrası sosyal güvenliği etkileyen olaylar değerlendirilecek, dünyadaki bazı ülkelerdeki sosyal güvenlik uygulamalarından örnekler verilecektir.

Tezimizin ikinci bölümünde, Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemimizin tarihsel gelişim süreci ele alınarak, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kurumlarının organizasyon ve fonksiyonel yapıları incelenecektir.

Tezimizin üçüncü bölümünde, sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformun süreci, aşamaları ve bu reform süreci sonucunda yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun gerekçeleri ve bu kanunların sosyal güvenlik sistemine getirdiği değişimler değerlendirilecektir. Sosyal güvenlik reform sonrası, sosyal güvenlik kurumunun değişen organizasyon yapısı ve sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası uygulamaları değerlendirilecek ve bu aşamada ülkemizde ilk defa uygulanan genel sağlık sigortasının önemi ayrıca değerlendirilecektir.

Çalışmamızın değerlendirme ve sonuç bölümünde, sosyal güvenlik reformunun sosyal ve çalışma hayatına getirdikleri ile yeni uygulamalarla ortaya çıkabilecek muhtemel sorunlar değerlendirilecektir. Sosyal güvenlik alanında yapılan değişimlerin, çalışma hayatında hem işveren hem de çalışanlar açısından daha etkin ve verimli kullanılması için öneriler sunulacaktır.

BÖLÜM 1: DÜNYA'DA SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Çalışmamızın birinci bölümünde uluslararası alanda ve işletmelerin globalleşme sürecinde önem kazanan “sosyal güvenlik” kavramı, bu kavramın ve sosyal güvenlik uygulamalarının dünyada tarihsel gelişim süreci incelenecektir.

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Tanımı

İnsanlar yaşamları boyunca tehlikelerle karşı karşıyadırlar. Ölüm, hastalık, sakatlık gibi fiziki olguların yanında açlık, sefalet ve yoksulluk gibi olaylarla da sürekli karşılaşmaktadır. İnsanlar tarih boyunca kendilerini ve ailelerini yaşamlarında karşılaşacakları çeşitli tehlikelere karşı güvence altına alma ihtiyacı hissetmiş ve bunun için de çeşitli önlemler düşünmüştür. İnsanın gelecek kaygısı süregelen düşüncesi geliştikçe de geleceğini güvence altına alma isteği güçlenmiş ve vazgeçilmez bir ihtiyaç haline almıştır. İşte insanın geleceğini güvence altına alma ihtiyacı ‘Sosyal Güvenlik’ fikrini doğurmuştur. Birinci Dünya Savaşı’na kadar bireysel olarak tehlikelere karşı önlem almaya çalışan insan, sanayinin gelişmesi ile özellikle birinci dünya savaşından sonra toplumsal olarak ta tedbir alma yoluna gitmiştir (Tuncay, 2000:2).

Bu tarihten sonra sosyal devlet kavramı gelişmeye başlamış ve sosyal devletin gerçekleştirme amacı olarak sosyal güvenlik kavramı tüm boyutlarıyla değerlendirildiğinde insanın en önemli duygularından birinin “geleceğinden emin olma” olduğu görülmektedir. Çağdaş uygarlığın simgesi olan sosyal güvenlik kavramı, bireyin karşılaşacağı her türlü tehlikelere karşı bir güvence arayışının yanında kendisinin ve ailesinin de asgari bir güvencede hissettiği arayışın sonucudur (Güzel ve Okur, 2009:2).

1.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramının Tanımı

Sosyal güvenlik terimi ilk olarak, dünyada 1929 yılındaki en büyük ekonomik buhrandan sonra Amerikan halkına gelir güvencesi sağlamayı amaçlayan Amerika Birleşik Devletleri başkanı Franklin D. Roosevelt tarafından, refah devleti kurma yolunda başlattığı yeni düzen politikasının bir parçasını oluşturan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu’nda (Social Security Act.) yer verilmiştir (Korkusuz ve Uğur, 2009:4). Daha sonra bu terim bütün dünyada ve literatürde kabul görmüştür.

Sosyal güvenlik kavramı; “bir ülke halkının bu gününü ve yarınını güvence altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir uyum sağlanmış olan kurumlar bütünüdür” (Talas, 1983:6). Yani sosyal güvenlik bir mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçimi ve yaşama ihtiyacını karşılayan bir sistemdir.

Sosyal güvenlik kavramı; “bir mesleki veya sosyal risk yüzünden geliri veya kazancı kesintiye uğramış kimselerin başkalarının yardımına ihtiyaç kalmaksızın, geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir” (Tuncay, 2000:2). Uluslararası Çalışma Örgütü’ne (ILO) göre de sosyal güvenlik; “toplumun kendi üyelerine bir takım kamusal tedbirlerle, hastalık, hamilelik, iş kazası, işsizlik, yaşlılık ve ölümden kaynaklanan tamamen veya esaslı bir şekilde kazanç kaybının neden olacağı ekonomik ve sosyal zorluklara karşı sağladığı koruma, tıbbi bakım tedariki ve çocuklu ailelerin desteklenmesidir” (Korkusuz ve Uğur, 2009:6). Sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun ülkede yaşayan herkesin toplum huzurunu ve refahını bozan sosyal tehlikelerin verdiği zararlardan bir ‘insan hakkı’ ve esas itibarıyla de “devlet görevi” olarak primli primsiz sistemlerin kullanılması, kişilerin sosyal tehlikelerin zararlarından kurtarılma güvencesidir (Şakar, 2009:6). Görüldüğü gibi sosyal güvenlik kavramında farklı tanımlamalar olsa da; ortak noktanın, sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıplarına ve gider artışlarına karşı bir ülkede yaşayan insanların ekonomik güvenliklerinin sağlanması olduğu görülecektir.

Sonuç olarak; sosyal güvenlik kavramı, kimisinde hastalık ve sakatlıklara karşı korunma kimisinde tabii afetlere karşı korunma, kimisinde yaşlandığında güvencede olma şeklinde tanımlanmıştır. Sosyal güvenlik kavramının tanımlarının ortak noktalarını birleştirirsek, sosyal güvenlik kavramı; bireyin toplumun hali hazırda ve gelecekte asgari yaşam düzeyinde yaşaması, sosyal risklere karşı korunması ve geleceğe güven duymasının sağlanması olarak tanımlanabilir.

1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik kavramı, dinamik bir sürece sahiptir. Bu süreçte sosyal korumanın amaç ve kapsamı genişlemekte, sosyal politika ve sosyal güvenlik arasında bir bütünleşme sağlanmaktadır. Geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı, “sosyal risklerin bireyler üzerinde oluşturduğu azaltıcı bütün etkileri kaldırmayı amaçlayan sistemdir”

(Güzel, Okur 2004:5). Sosyal güvenlik anlayışı, sosyal güvenlik politikalarının kapsamına girmesiyle sosyal risk anlayışından uzaklaşarak, gelirleri belirli bir sınıra altına düşen tüm vatandaşlara asgari bir yaşam düzeyi sağlayan bir sistemdir. Lord Beveridge'nin deyişiyle sosyal güvenlik; "bireye yaşamının her döneminde yeterli bir gelir düzeyi sağlayarak onun güvenlik gereksinimini tatmin etmektir" (Güzel, Okur 2004:6).

Günümüz toplumlarında bireyler yaşamlarını sürdürebilmek için ihtiyaç duydukları imkânları mesleki faaliyetlerinden elde etmektedirler. Mesleki faaliyetlerinin kesintiye uğraması sebebiyle uğradıkları kayıpların karşılanması gerekmektedir. Kişinin yeniden mesleki faaliyetine ve giderek normal yaşamına kavuşması ve önlemlerin alınması geniş anlamda sosyal güvenlik kapsamı içerisinde değerlendirilmelidir.

Geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı, bireyleri sosyal risklerin sonuçlarına karşı koruyucu ve bu risklerin ortaya çıkışını önleyici tüm yöntemleri içine alır. Sosyal güvenlik politikaları, bireyleri sosyal risklere karşı koruma çabaları etrafında birleşiyorsa da, amaç bireye ekonomik bir güvence sağlamaktır. Ekonomik ve sosyal güvenceler bireylerin kişiliğini geliştirme imkânını elde etmesini sağlar. Bireylerin kişiliğini geliştirme olgusu, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. maddesinde "herkes toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir; sosyal güvenlik, bireyin onuru, kişiliğini geliştirmesi için kaçınılmaz ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır" şeklinde vurgulanmıştır (Güzel, Okur, 2009:7).

1.1.3. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı

Bireyin ekonomik güvencesini sarsan riskler farklı şartlar altında ortaya çıkarlar. Bu risklerin sınırlarını belirlemek aynı zamanda sosyal güvenliğin kapsamını da belirlemek anlamına gelir. Sosyal güvenlikte karşılanacak risklerin neler olacağı ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal yapısına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Ancak genel anlamda çağdaş toplumların kabul ettiği riskler hastalık, iş kazası, analık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, ölüm gibi sosyal risklerdir. Bu risklerin sonucunda oluşan gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı güvenliklerinin sağlanması dar anlamda sosyal güvenlik kapsamındadır.

Dar anlamda sosyal güvenlik anlayışı, asgari bir yaşam seviyesinin sağlanması ve sürdürülmesini amaçlamaktadır. Başka bir ifadeyle sosyal güvenlik anlayışı ile mevcut refah düzeyinin daha da yukarı çıkarılmasına dair herhangi bir sosyo- ekonomik politika uygulanmasını kapsamamaktadır (Kitapçı, 2007:8).

1.2. Sosyal Güvenliğin Amaçları

Sosyal güvenliğin esas amacı; “her insana çeşitli olaylar karşısında muhtaçlığa düşmeden, aynı zamanda özgürlüğünde herhangi bir eksilme hissettirmeden insanın kişiliğine uygun bir hayat düzeyi sağlamaya yönelik kamusal sosyal düzenleme, sosyal sigorta, sosyal yardımlar ve belirli sosyal hizmetler alanında birtakım önlemler alma ihtiyacıdır” (Seyyar Ali, Sosyal güvenlik nedir? <http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sg.htm>). Sosyal güvenlik doğuşu itibarı ile ekonomik yönden güçsüzleri, insan yaşamı için yeterli geliri olmayanı korumayı amaçlamıştır.

1.3. Sosyal Güvenlik Araçları

Sosyal güvenlik tarih boyunca değişik şekillerde, değişik araçlar kullanmıştır. İnsan sosyal güvenliği sağlama düşüncesi geliştikçe, ihtiyaçlar değiştikçe, sosyal güvenlik olgusu ve araçları değişim ve gelişim göstermiştir. Bu araçlar temel olarak; bireysel ve kolektif olarak ikiye ayrılabilir (Tunçomağ 1988:3). Bireysel araçlar genellikle; bireyin başkasının karıştırmadığı para, altın, mücevher, gibi değerli eşyaları biriktirip ihtiyacı olunca kullandığı bireysel tasarruf sistemidir. Kolektif araçlar ise; sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler olarak üç kısımda değerlendirilebilir.

1.3.1. Kolektif Sosyal Güvenlik Araçları

Kolektif sosyal güvenlik araçları üç kısımda değerlendirilmiştir. Bunlar; sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmet şeklinde ayrılmıştır. Sosyal güvenliğin sağlanmasında bireysel araçlar yerine kolektif araçların kullanılması bu kavramın gelişimi açısından da önemli olabilir.

1.3.1.1. Sosyal Sigorta

Sosyal sigorta sistemi, sosyal güvenlik tekniklerinin en gelişmiş ve en yaygın olanı olarak görülmektedir (Korkusuz, Uğur 2009:15). Sosyal sigorta aracı, çalışanların karşı karşıya kaldıkları belirli sayıdaki sosyal risklerin işçi ve işverenin zorunlu katılımıyla

devlet tarafından örgütlenerek özerk bir yapıdaki kurum tarafından karşılanan sigorta tekniğidir. Diğer bir ifade ile sosyal sigortalar; primli sosyal güvenlik sistemi olarak ta nitelendirilebilir. Sosyal sigortalar; işçi, işveren ve devlet üçlüsünün mali desteği ile gerçekleşir. En büyük özelliği tarafların katkısının zorunlu olmasıdır. Katılımın zorunlu olması, devletçe örgütlenmiş olması ve belirli sayıda riski kapsamına almış olması diğer özellikleri olarak değerlendirilebilir.

Modern anlamda kabul edilen sosyal güvenlik sisteminin kollektif araçlarından biri ilk sosyal sigorta sistemidir. İlk kez Almanya'da 1881 yılında Başbakan Bismark ve İmparator I.Wilhem tarafından kurulmuş ve bütün dünyaya yayılmıştır (Tuncay, Ekmekçi 2009:14).

Sosyal sigortalar dokuz ana riski kapsamaktadır. Türkiye'nin de taraf olduğu ILO'nun 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi'ne göre bu normlar,

- Hastalık halindeki sağlık yardımları,
- Hastalık ödenekleri,
- Analık,
- Sakatlık,
- Yaşlılık,
- İş kazası ve meslek hastalığı,
- Ölüm,
- Aile yardımları,
- İşsizlik sigortası olarak belirlenmiştir.

Uluslararası düzeyde belirlenen normlar, ülkelerin ekonomik seviyelerine ve gelişmişlik düzeylerine göre farklı şekillerde ve farklı zamanlarda uygulanmaktadır (Tuncay, Ekmekçi, 2005:15).

1.3.1.2. Sosyal Yardım

Sosyal yardımlar; toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen bireylerine ve dar gelirlilerine insanlık onuruna yaraşır bir hayat düzeyi sağlamak amacıyla devlet bütçesinden yapılan parasal yardımlardır (Ekmekçi, Tuncay,

2005:81). Muhtaç ve fakirlere yardım, sosyal güvenliğin en eski yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Sosyal yardım alan kişinin sosyal yardımlara doğrudan bir katkısı bulunmamaktadır. Bu sebeple bu yardımlara, “Kamu Yardımı” adı verilir. Bu yardım, muhtaç kişilere gelir bağlamak şeklinde yapılır (Ekmekçi, Tuncay 2005:81).

1.3.1.3. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler; “toplumun kendi elinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenlen veya ruhen bir eksikliğe uğrayan bireylere ülkenin genel şartlarını dikkate alarak insana yaraşır, çevreleriyle uyumlu bir hayat sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçların giderilmesine yönelik devlet ve özel kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlerdir” (Tuncay, Ekmekçi 2009:15) . Hizmetten yararlanan sigortalıların finansmana katkıda bulunmaları gerekmez.

Sosyal hizmetler; sosyal refah hizmeti olarak da tanımlanmıştır. Sosyal refah hizmeti kavramı; sosyal hizmetlerin içeriğini, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetleri de kapsayacak şekilde genişletmiştir. Sosyal hizmetler, kişi grup ve toplulukların yapı ve çevre şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında oluşan yoksulluk ve eşitsizlikleri gidermek, toplumun değişen şartlarından doğan sorunları çözümlenmek, insan kaynaklarını geliştirmek, kişi, aile ve toplum refahının sağlamak amacıyla düzenlenen hizmet programlarını kapsar. Bunlar sosyal yardımlar, çocuk ve aile refahı hizmetleri bedensel ve ruhsal sakatlıklar için yapılan hizmetler, barınma sorunları kapsamında değerlendirilir (Tuncay, Ekmekçi 2009:90).

1.4. Risk Kavramı ve Sosyal Riskler

İnsan özel ve meslek hayatı boyunca gelir ve kazancını azaltıcı değişik olaylarla karşılaşma ihtimali içindedir. Bu olayların hastalık, kaza, maluliyet gibi bir kısmının gerçekleşip gerçekleşmeyeceği kesin olmadığı gibi yaşlılık, ölüm gibi riskler kesin olarak görülmektedir. Evlenme, çocuk sahibi olma gibi bir kısmı kendi isteğiyle olup iş kazası ve ölüm gibi riskler de kendi elinde değildir. Sosyal riskleri ne zaman gerçekleşeceği belli olmamakla birlikte bireyin maruz kaldığı bu riskler karşısında mal varlığında dar anlamda bir eksilme olacağı açıktır. Sosyal riskler insan hayatıyla doğrudan ilgili, meydana geldiğinde onu gelir ve kazanç kaybına uğratan sınırlı sayıda

tehlikelerdir. Bunlar; mesleki riskler, fizyolojik riskler ve sosyo-ekonomik riskler olarak sınıflandırılabilir (Tuncay, Ekmekçi 2009:8).

1.4.1. Mesleki Riskler

Mesleki riskler; iş kazası ve meslek hastalıkları olarak sınıflandırılabilir. Mesleki riskler, yapılan işle doğrudan ilgili olup risk sebebiyle geçici veya sürekli gelir kaybına uğranılabilir.

1.4.2. Fizyolojik Riskler

Kişinin kendi bünyesinde meydana gelen fakat mesleki riskler dışında kalan riskler fizyolojik riskler olarak değerlendirilebilir. Hastalık, analık, maluliyet, yaşlılık, ölüm fizyolojik risk kapsamındadır. Hemen hemen bütün ülkelerde fizyolojik riskler, değişik ölçülerde sosyal güvenlik riskleri kapsamında değerlendirilmektedir.

1.4.3. Sosyo-Ekonomik Riskler

Sosyo-ekonomik riskler, toplum aile ve işletme hayatında meydana gelen risklerdir. Sosyo-ekonomik riskler işsizlik, evlenme ve çocuk sahibi olma ihtiyacı, konut sahibi olma riskleridir. Bu riskler, diğerlerine göre daha az kabul edilen ekonomik seviyeleri yüksek olan ülkelerde kabul gören risklerdir (Tuncay, 2000:6).

1.5. Sosyal Devlet Kavramı

Sosyal güvenlik ihtiyacı, zamandan ve mekândan bağımsız evrensel bir ihtiyaçtır. Çünkü sosyal güvenlik tehlikelerin zararları ile mücadele vasıtasıdır ve sosyal güvenlik ihtiyacı doğuran tehlikeler de insanlık tarihi ile yaşıttır. Sosyal güvenlik ihtiyacı doğuran tehlikelerin zararları ile mücadele başlangıçta ferdin sorumluluğu olarak kabul edilmekle birlikte, cemaat tipi sosyal hayat tarzının “tanıma ve bilme” faktörüne bağlı karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma anlayışıyla bu tehlikelerle topluca mücadele edilmekteydi. Sanayi devrimi çalışma koşulları ve o döneme hâkim olan liberal anlayış, diğer birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik ihtiyacını karşılama yükümlülüğünün de bireyin kendisine ait olduğu düşüncesinden hareketle, kurumsal tedbirlere gerek görmemişti. Ancak, teoride öngörülenin aksine bağımlı olarak çalışanların emek piyasasında karşılaştıkları sürekli ve yüksek oranlı işsizlik ile ücret seviyesinin düşüklüğü gibi olumsuzluklar, sosyal güvenlik ihtiyacının bireysel imkânlarla

karşılanmasının mümkün olmadığını ortaya koymuştur. Aslında sanayi devrimi, bir yandan sosyal güvenlik ihtiyacını artıran yeni tehlikeleri beraberinde getirirken, diğer yandan da geleneksel toplumun sosyal yardım müesseselerini zayıflatarak veya tamamen ortadan kaldırarak çalışanları korumasız bıraktığı söylenebilir.

Sosyal güvenliğin temel ve vazgeçilmez insan haklarından biri olarak kabul edilmesi ve bu hakkın sağlanması için gerekli tedbirlerin devletin görevi olduğu ilkesinin benimsenmesi, önce uluslararası alandaki gelişmelerle, daha sonra da ülkelerin iç hukukundaki düzenlemelerle pekiştirilmiştir. Sosyal devlet kavramının doğuşu, uluslararası ticari ve iktisadi ilişkilerdeki gelişmeler, siyasi ve iktisadi bütünleşme hareketleri ile bu gelişmeleri destekleyen ikili ve çok taraflı anlaşmalar ve milletlerarası sözleşmeler sosyal güvenlik hakkının uluslararası bir boyut kazanmasını sağlamıştır.

1.6. Dünya’da Sosyal Güvenlik Kavramının Tarihsel Gelişim Süreci

Dünya’da sosyal güvenliğin gelişim sürecini sanayileşme öncesi ve sonrası olarak değerlendirmek mümkündür. Sanayileşme ile birlikte işçi, işveren ve iş güvencesi gibi sistemlerin oluşması sosyal güvenlik kavramının önem kazanmasına neden olmuştur.

1.6.1. Sanayileşme Öncesi Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenliğin tarihçesi eskiye dayanmaktadır. Yaşam şartlarının ağır olması insanları yardımlaşmaya ve birlikte yaşamaya yönlendirmiştir. Bir ailenin ürününün bitmesi ya da aileye finansal destekte bulunan kişinin hastalanması veya çalışamayacak duruma gelmesi kardeşleri ve komşularını bu kişilere yardımını sağlamasını zorunlu hale getirmiştir. Bu tür faaliyetlere ilk olarak M.Ö. 2200–1800 yılları arasında Mısır’da devlet yönetiminde bulunan ruhani sınıf varlıklı dindarlarca, dul ve yetimlerin bakılması sağlanmaktaydı (Kitapçı, 2007:20). Buna göre, yoksullara yapılan sosyal yardımların ilk uygulamalarının Mısır’da gerçekleşmiş olduğu söylenebilir. Eski dönemlerde sosyal güvenlik alanında görülen uygulamalar din eksenli oluşmuştur. Kişilerin yardım severliği dini duygulara dayanmıştır. Sosyal dayanışma zenginlerin ve kilisenin görevi haline gelmiştir. Sosyal olaylarda kilisenin rolü her şeyden daha önce olmuştur. Özellikle Aziz Paul erkekleri çalışmaya teşvik eden çalışmazlarsa destekten mahrum bırakılmalarını öneren, genç dulların topluma bağımlı yaşamaları yerine tekrar

evlenmelerini, işsiz kalınan dönemlerde bireylere destek sağlanması toplumsal hayatta etkili olmuştur (Kitapçı, 2007:20).

Kuşkusuz sosyal güvenlik oldukça uzun ve tarihsel bir gelişimin ürünüdür. Sanayileşme öncesi dönemlerde aile içi dayanışmanın önemi çok büyüktür. Korporasyon, karşılıklı yardım sandıkları ve dinsel nitelikli hayır kurumları yoksul ve hasta insanlara destek olma şeklindeki uygulamalar sosyal güvenlik ihtiyacını kısmen de olsa gidermeye çalışmışlardır. Özellikle orta çağda kilise çevresinde oluşan hasta evleri, aşevleri, manastırlar gibi hayır kurumları yoksullara el uzatan başlıca hayır kurumları olmuştur. 16. yüzyıldan itibaren kilisenin denetimindeki yardım kurumlarının yanında devletin oluşturduğu kurumlar da ortaya çıkmıştır. 17. yüzyılda kilisenin özel yardım kurumları (sadaka) sosyal kurum aracı olarak etkin bir rol oynamıştır (Korkusuz, Uğur, 2009:62).

1.6.2. Sanayileşme Sonrası Sosyal Güvenlik Kavramı

Ekonomik ve sosyal koşulların, sosyal güvenlik sistemini hazırlayıcı ve yönlendirici faktörleri olmuştur. Batı Avrupa'da sosyal güvenlik sisteminin gelişimi sanayi devrimi öncesi başlamış ve bu süreçte insanların sosyal güvenlik ihtiyaçları büyük ölçüde aile içerisinde giderilmiştir. Sanayi devrimi sonrasında ise, işgücü ihtiyacına paralel olarak kırsal bölgelerden şehirlere göç ile geleneksel yapı içerisinde kolaylıkla halledilemeyen sosyal güvenlik sorunları haline gelmiştir. Sanayileşmenin ve buna bağlı olarak şehirleşmenin başlamasından önce, ekonomik hayat, kırsal hayattaki iş gücüne ve tarım faaliyetlerine dayanmaktadır. Bu ekonomik yapı çerçevesinde biçimlenen sosyal hayat içinde, sosyal tehlikelerin zararlarının giderilmesi geleneksel yapıyla sağlanmıştır. Sanayi devrimi ve sanayileşme sürecinin başlaması ekonomik yapıyı değiştirmiş ve sosyal yapıda derin değişikliklere yol açmıştır. Bunun sonunda özellikle devlet eliyle kurulan yeni sosyal güvenlik araçlarına ihtiyaç duyulmuştur. Sanayi devrimi sonrası süreçte ortaya çıkan sosyal riskler bunların sosyal sigorta kapsamında korunmaya alınmasını zorunlu kılmıştır. İlk olarak iş kazaları ve meslek hastalıkları sosyal güvence altına alınmıştır. 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında sanayi kesiminde çalışan işçileri iş kazaları riskine karşı korumaya yönelik yasaların çıkarılması bu çabaların ürünleridir. 1883 yılında İtalyan, 1884'te Alman, 1887'de İngiliz, 1898'de Fransızlar bu yasaları çıkarmışlardır. Bu yasalar genellikle hukuki sorumluluk ilkesini mesleki risk alanına uyarlamışlardır. Ekonomik ve sosyal koşullar sosyal güvenlik

sistemlerinin hazırlayıcı ve yönlendirici faktörleri olmuşlardır (Korkusuz, Uğur, 2009:63).

1.6.3. Dünya’da Sosyal Güvenlik Uygulamaları

Sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak kabulü ve ülkelerin ekonomik ve siyasi ilişkilerinin gelişmesiyle sosyal güvenlik alanında da uluslararası sözleşmeler yapma gereğini doğurmuştur. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra uluslararası sosyal güvenlik süreci çok hızlı bir gelişim sürecine girmiştir. Bu durum ikili ve çok taraflı anlaşmaları ortaya çıkarmış ülkelerin sosyal güvenlik mevzuatında yabancıların durumu yer almaya başlamıştır. Uluslararası Ceza Hukuku neyi ifade ediyorsa uluslararası sosyal güvenlik hukuku da aynı şeyi ifade etmeye başlamıştır. Ülkelerin sosyal güvenlik uygulamaları açısından üç ana grupta toplandığı görülür (Tuncay, Ekmekçi, 2005:20).

- Maktu yardımlara dayalı ulusal sosyal güvenlik tekniğinin egemen olduğu ülkeler: Yeni Zelanda, Avustralya, İzlanda ve eski Sovyetler Birliği’ne dâhil bazı ülkeler.
- Maktu yardımlarla kazançlara göre aylık ödenmesini birleştiren ülkeler: İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya, Kanada, İrlanda ve Birleşik Krallık.
- Esas itibarıyla sosyal sigorta tekniğine dayalı sosyal güvenlik sistemi olan ülkeler: Avusturya, Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika, Portekiz, İspanya, İsviçre, Japonya, Hindistan, ABD ve Türkiye bu gruba girerler.

1.6.3.1. Almanya Sosyal Güvenlik Modeli

Almanya’da 17. yüzyılda, işçiler hastalık ve yardımlaşma sandıklarına sahipti ve prim ödemeleri zorunlu idi. İş kazası halinde ise zararın sorumluluğu işverendeydi (Tunçomağ 1988:21). Bu nedenle Almanya’da modern anlamda sosyal güvenlik sistemine geçişin kolay olduğu söylenebilir.

Almanya, dünyada sosyal sigortaları ilk kuran ülke konumundadır. Sosyal sigortaların başlangıcının Başbakan Bismark’ın hazırladığı, İmparator I. Wilhelm’in ilan ettiği İmparatorluk Fermanı (Kaiserliche Botschaft) ile olduğu kabul edilir (Tunçomağ 1988:21) . Bu fermanla, iş barışını sağlamak ve yardıma muhtaç kimseleri daha çok sosyal güvenliğe kavuşturmak amacıyla ülkede sosyal güvenlik kanunları çıkarılacağı

ilan edilmiştir. Bu dönemde, hızlı bir sanayileşmenin verdiği hareketlenme sonucu, ülkede siyasi birlik sağlanmış ise de köyden kente göç, ücretlerin düşüklüğü, yoksulluk, işsizlik gibi olaylar ülkenin sıkıntılı günler geçirmesine neden olmaktadır. Bismark, bu sorunların ancak kapsamlı bir sosyal güvenlik programıyla çözülebileceğini iddia etmiştir. Bu nedenle, Bismark'a "sosyal sigortaların babası" denilmiştir (Tuncay, Ekmekçi 2009:22).

Bismark'ın oluşturduğu sosyal sigortalar sistemi, üç aşamadan ve üç ayrı kanundan oluşmaktaydı. Bu değişim ile birlikte Almanya'da, 1883 yılında hastalık sigortası, 1884 yılında iş kazaları sigortası, 1889'da da yaşlılık ve maluliyet sigortası kurulmuştur (Korkusuz, Uğur, 2009:64). Daha sonra bu kanunlar, "İmparatorluk Sigorta Kanunu" adı altında birleştirilmiştir. Bu Kanun, fikir işçileri için çıkarılan Sosyal Sigorta Kanunu ile birleştirilmiştir. 1927 yılında, işsizlik sigortası da kanuna dâhil edilmiştir (Tuncay, 2000:19). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Alman sosyal güvenlik sisteminde geniş kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bu aşamada iş kazaları kapsamına öğrenciler de dâhil edilmiştir. İş bulma servisi ve işsizlik sigortası, "İstihdamı Teşvik Kanunu" altında birleşmiştir (Tuncay, Ekmekçi 2009:23).

Sosyal sigortalar sistemi alanındaki bu değişiklikler, Avrupa'daki pek çok ülkeye de örnek olmuştur. Almanya, dünyadaki değişmelere paralel olarak dağınmış haldeki sosyal güvenlik kanunlarını tek bir kanunda toplamış ve kapsamını da genişletmiştir. On bir kitaptan oluşan yeni kanun düzenlemelerinin genel esasları (Tuncay, Ekmekçi 2009:24)

- Eğitim hakkı,
- Çalışma hakkı,
- Sosyal sigorta,
- Sosyal tazminatlar,
- Konut parası,
- Çocuk parası,
- Gençlere yardım,
- Sosyal yardımlar,

- Sosyal güvenlik kuruluşları ile üçüncü kişilerarası ilişkiler ve usule uygun işlemler,
- Bakım sigortaları,
- Kısımlardan oluşmaktadır.

Ancak zaman içerisinde yeni eklemelerle, sosyal sigortaların kapsamı yıldan yıla genişlemiştir. Kanuna, Sosyal Güvenlik Hukuku yerine, Sosyal Hukuk (Sozialrecht) adı verilmiştir. Alman Sosyal Güvenlik Sistemi, katılımcı sosyal sigorta tekniğine dayanmaktadır. Devletin GSMH (Gayri Safi Milli Hâsıla) içinde sosyal güvenliğe ayırdığı pay % 25'tir. Alman sosyal güvenlik sistemindeki riskler; hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, maluliyet, yaşlılık, ölüm, işsizlik, çocuk parasıdır (Tuncay, Ekmekçi 2009:23). Almanya'da % 40'a ulaşan prim oranları, işçi ve işveren tarafından yarı yarıya karşılanmaktadır. Günümüzde, Almanya hastalık sigortası özerk yönetimli çeşitli sandıklar tarafından karşılanmaktadır. Bunların içerisinde devletin de kasası mevcut olup, toplam sandık bin üç yüz civarındadır. Almanya'da sosyal güvenlik kasalarına "Krankenkassen" denilmektedir (Tuncay, Ekmekçi 2009:23).

Almanya'da yaşlılık geliri bağlanma yaşı 65'tir. Emeklilik zorunlu olmayıp isteğe bağlıdır. Yaşlılık gelirin bağlanması için, en az 15 yıllık sigortalılık süresi aranır, istisnai durumlarda 35 yıllık prim ödeyenler 63 yaşında erken emekli olabilmektedirler. Bu ülkede getirilen yeni bir yaklaşımla kısmi emeklilik aylığı alırken kısmi olarak çalışmaya devam edebilmektedirler(Tuncay, Ekmekçi 2009:24). 1 Ocak 1995 tarihinden itibaren de "bakım sigortası" adı altında ayrı bir sigorta riski oluşturulmuştur. Bu sigorta ile kendine bakamayacak ve kendini yönetemeyecek durumda olan kişiler, bu kapsama alınmış bu kişilerin evde ya da sağlık kuruluşlarında bakılma imkânı getirilmiştir. Bu sigorta kapsamının hastalık ya da kazayla oluşması önemli değildir. Bu sigorta kolu da zorunludur.

Son yıllarda, bütün dünyada olduğu gibi Alman sosyal güvenlik sistemi de ciddi açıklar vermeye başlamış, krizlerden ciddi boyutta etkilenmiştir. Sosyal güvenlik alanında oluşan açıklar Alman sosyal güvenlik sisteminin de kısıtlamalara gitmesine neden olmuş, 65 yaştan önce emekli olma imkânı kaldırılmış, sosyal yardımlarda önemli kesintilere gidilmiştir (Tuncay, 2000:21). Dünyada gelişen ekonomik krizlerden

Almanya da etkilenmiş, finansman alanında önemli kaynak sorunlarının başlamasıyla, 2002 yılı başından itibaren ana sisteme ek nitelikte olmak üzere fonlama tekniğine dayalı, “Bireysel Emeklilik Sistemi” yürürlüğe girmiştir. Hastalık sigortasında da finansal açıkların başlamasıyla tüm sigortalılardan, üç ayda bir on Euro tahsil edilmeye başlanmıştır (Ekmekçi, Tuncay, 2005:24).

1.6.3.2. Birleşik Krallık Sosyal Güvenlik Modeli

Sosyal güvenlik faaliyetlerine öncelik veren ve diğer ülkelere de sosyal güvenlik alanında ve uygulamalarında örnek teşkil eden en önemli ülke Birleşik Krallık'tır (Tunçomağ 1988:23). Bu ülkede sosyal güvenlik sisteminin öncelikle oluşturulması, Birleşik Krallığın sömürgeler vasıtasıyla sanayileşmesi ve şehirleşmenin daha önce başlamasından kaynaklanmıştır. Ülkede, 1300 yıllarından itibaren halka parasız sağlık hizmeti sunulduğu anlatılır. 1897 yılında, iş kazasında zarar gören işçilerin tazminatını işverence karşılanacağına dair bir kanun çıkartılmıştır. 1911 yılında da, Zorunlu Sigortalılık Kanunu yayımlanmıştır. Bu kanun ile herkesten aylık ya da haftalık belirli bir ücretin yüzdesinin prim olarak ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Bağımsız çalışanlar da maktu prim ödemekte, bunun karşılığında her türlü sağlık imkânından ücretsiz yararlanabilmekteydiler (Tuncay, Ekmekçi 2009:25).

Birleşik Krallıktaki sosyal sigortalar yönünden dönüm noktalarından birisi de, İşsizlik Sigortası Kanunu olmuştur. Dünyadaki ilk zorunlu işsizlik sigortası bu ülkede çıkarılmıştır. Uygulamaların yapılmaya başlandığı zamanlarda, işsizlik sigortasının uygulama alanı kısıtlıyken, 1920'lerde hemen hemen bütün iş kollarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Güven, 2004:24). Birleşik Krallıkta 1908'li yıllarda, prim ödeme imkânı bulunmadan 70 yaşına gelen herkese yaşlılık geliri uygulaması getirilmiş ise de, 1925 yılına gelindiğinde bu kişilerin dul eşine ve yetimlerine de aylık bağlanması için kişilere prim ödeme şartı getirilmiştir. Birleşik Krallıkta emeklilik yaşı kadınlarda 60, erkeklerde 65 yaş olarak uygulanmaktadır (Tuncay, 2000:22).

Beveridge Raporu, İngiliz sosyal güvenlik sisteminin en önemli raporlarından biridir (Güzel, Okur 2004:25). Sir William Beveridge Başkanlığında, 1941 yılında dağınık halde bulunan İngiliz sosyal güvenlik sisteminin toplanması için çalışma yapmak üzere görevlendirilmiş komisyon, çalışmalarını 20.11.1942 tarihinde bir raporla açıklamıştır.

Bu rapor, sosyal güvenlik tarihi içinde ayrı bir önem arz etmektedir. Raporunda temel ilke, yoksulluktan kurtulmak olarak kabul edilmiş ve yoksulluğa çözüm önerileri geliştirilmiştir. Bu raporda sosyal güvenliğin temel amacının, ihtiyaçların karşılanması ve muhtaçlığın yok edilmesi olarak belirtilmiştir (Güzel, Okur 2004:25). Raporunda, muhtaçlıkla savaşıırken gelir kaybına ya da azalmasına uğrayan ailelerin temel ihtiyaçlarının göz önünde tutulması, bu ailelere asgari bir gelir garantisi sağlanması gerekli görülmüştür. Belirtilen hedeflere ulaşmak için sosyal sigortalar yolu ile gelirin toplum içinde yeniden dağıtılması, herkese asgari ücret garantisi sağlanması önerilmiştir. Raporunda, sosyal güvenlik sisteminin tek elden yönetilmesi, bütün sigorta kolları için zorunlu olarak tek prim alınması, milli sağlık hizmetlerinin kurulması, sosyal güvenliğin sadece ücretlileri değil herkesi kapsamaması gerektiği savunulmuştur. Bu plan bizzat Beveridge tarafından sosyal devrim olarak nitelendirilmiştir. Bu raporda ana ilkeler şu şekilde toplanmıştır (Koç 2004:90).

- **Genellikle Sigorta Yardımlarının Teklik İlkesi:** Sadece işçiler değil tüm İngiliz halkı mesleki faaliyetler ne olursa olsun toplumun bir bireyi olma sıfatıyla sosyal güvenlik kapsamına alınmalıdır. Böylece genellik ilkesi mutlak anlamıyla benimsenmiştir (Korkusuz, Uğur 2009:71). Bağımlı ya da bağımsız çalışan işveren, ev kadınları, işsizler, çocuklar, yaşlılar ve herkesin kapsama alınması gerektiği vurgulanmıştır. Böylece herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ilkesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Raporunda iş kazası, meslek hastalığı, sakatlık, yaşlılık, analık, hastalık, dul ve yetimlik gibi belli başlı tüm sigorta yardımlarının sağlanması önerilmiştir (Koç 2004:91). Ulusal Sigorta Kurumu tarafından yapılacak yardım asgari bir yaşam düzeyi ölçü alınarak belirlenmelidir. Kişilerin geçmiş ya da gelecekteki mesleki faaliyetleri, riskle karşılaştığı andaki mali durumu yapılacak sigorta yardımının miktarı açısından önem arz etmemektedir.

- **Yönetimde Birlik İlkesi:** Bu ilkeyle dağınık halde bulunan tüm sosyal sigorta kurumlarını birleştirmek amaçlanmıştır. Önceki sosyal sigorta yardımlarında teklik ilkesi benimsenmiş, bu ilkeyle de tüm sosyal sigorta kurumlarının Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde tek bir kamu hizmeti içinde birleştirilmesi önerilmiştir. Bu birleşmeyle sosyal güvenlik hizmetine ulaşmak kolaylaşacak ve bireylerin en kısa sürede bu imkâna ulaşması sağlanmış olacaktır. Bunun için basit bir formalite

uygulaması planlanmıştır. Tüm sigorta yardımları, sigortalıya verilecek tek bir kart üzerine, uygun pulun yapıştırılması suretiyle sağlanacaktır (Korkusuz, Uğur, 2009:71).

- **Primlerde Teklik ve Vergilerde Katkı Sağlama İlkesi:** Sigortalılık herkes için zorunlu olmalıdır. Ayrıca her sigorta kolu için ayrı prim tazmin etmek yerine tek ve maktu prim almak yoluna gitmek hem işlemleri kolaylaştıracak hem işlemleri ucuzlatacaktır. Primler haftada bir, işçi ve işverenler tarafından zorunlu olarak ödenmelidir (Koç 2004:91). Kural olarak kişisel sorumluluk ilkesi benimsenmiştir. Devletin yanında bireyler de sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmalıdır. Bu yönetimle kişisel sorumluluk duygusu geliştirilmiş olacaktır. Bu düşüncenin sonucu olarak bireylerin mali katkıları ya da ödeyecekleri sigorta primleri de sigorta yardımlarındaki teklik ilkesine uygun olacaktır. Her bir sigorta kolu için ayrı prim yerine tek bir prim ödenmelidir. Bununla birlikte aile yardımları ve sağlık konularında, ulusal dayanışmanın gereği olarak finansman kaynağı vergilerle sağlanmalıdır. Sistem, istisnasız tüm nüfusu kapsamına alır ve bu kapsamda olanlara maktu bir sosyal güvenlik yardımı yapılır (Korkusuz, Uğur 2009:72).

- **Sosyal Güvenlik Sisteminin Tam İstihdam ve Ulusal Sağlık Politikalarıyla Desteklenmesi:** Sosyal güvenlik bir ülkede izlenen ekonomik ve sosyal politikaların bir parçasıdır. Onun için ülkede bir yandan işsizliği yok etmeye çalışmak öte yandan tam çalışmanın sağlanması gerekir. İşsizlik sigortası yardımları, kişinin gelir düzeyine bakılmaksızın kural olarak tüm işsizlik süresince ödenmelidir. Yaşlılık aylığı ise kadınlarda 60, erkeklerde 65 yaşın doldurulması halinde ödenmelidir. Ayrıca her vatandaş sağlık hizmetlerinden yararlanmalı, sakatlara her türlü sosyal imkân sağlanmalıdır. Ancak bu şekilde sağlık hizmeti gerçekleşmiş olur (Tuncay, 2004:10).

Beveridge Raporu'nda yer alan temel ilkeler, İngiliz parlamentosu tarafından beş ayrı Kanun şeklinde kabul edilmiştir (Güzel, Okur 2004: 25). Bu uygulamalar, 1980'li yıllara kadar da devam etmiştir. İngiliz Sosyal Güvenlik Sistemi katımlı sosyal güvenlik esasına dayanmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde, sosyal güvenliğin gelişmesi için sosyal sigortalara ağırlık verilmesi ön görülmüştür. Fakat savaştan sonra sosyal yardımlar ve hizmetler daha hızlı gelişmiştir. Birleşik Krallık'ın sosyal güvenlik sistemi de dünya ekonomisindeki krizlerden etkilenmiş, bunun sonucunda da sosyal güvenlik sisteminde değişikliklere ve sağlanan imkânlarda kısıtlamalara gidilmiştir.

Özellikle sigorta yardımlarında ve sosyal yardım programlarında önemli kesintilere gidilmiştir. Muhtaçlık yardımları daha da daraltılmış, özel sigortalar teşvik edilmeye başlanmıştır. Kira, çocuk, işsizlik, hastalık yardımlarının miktarları azaltılmıştır. İş kazasından doğan zararların tazmini tamamen işverenlere yüklenmiştir. Bu ülkede, sosyal güvenlik yargı uyuşmazlıkları üç aşamalıdır. Öncelikle Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na idari itiraz yapılır daha sonra sosyal güvenlik mahkemesinde dava açılır. En son olarak da sosyal güvenlik komisyonerliğine temyiz yoluna gidilmektedir (Tuncay, Ekmekçi 2009:30) .

1.6.3.3. Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik Modeli

Amerika Birleşik Devletleri'nin sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır (Tuncay, Ekmekçi 2009:30). Ülkede yer alan sosyal güvenlik sistemi diğer ülkelere göre daha geç uygulanmaya başlamıştır. Bunun sebebi ülke nüfusunun yarıdan fazlasının tarımla uğraşması ve kendi içerisindeki aile kültürü olması olarak değerlendirilmektedir (Tuncay, Ekmekçi 2009:30). 1800'lü yıllarda ülkenin nüfusun yoğun bir kısmı, maden yataklarında ve geniş tarım alanlarında çalıştıklarından, sosyal güvenlik ihtiyacı pek hissetmemişlerdir. 1930'lardan itibaren dünyada yaşanan ekonomik buhran, ABD'de de etkisini göstermiş, sosyal güvenlik uygulamaları bu dönemde oluşmaya başlamıştır. Yaşlılık, ölüm ve sakatlık sigortaları ilk olarak, Franklin D.Rosevelt tarafından ortaya çıkartılmıştır (Tuncay, Ekmekçi 2009:30). Sosyal güvenlik ABD'de tek bir elden ve federal hükümet tarafından yönetilmektedir. Gerek tarım işlerinde gerekse bağımlı ve bağımsız çalışanlar olsun hepsini kapsayacak şekilde sosyal sigorta sistemi kurulmuş olup, sosyal güvenlik zorunludur. Sağlık imkânı ise eyaletlerde farklı farklı uygulanmasına rağmen, sağlık yardımları genellikle özel sigortalılarla karşılanmaktadır. Altmış beş yaş ve üstünde olan kişiler, sosyal güvenlik kapsamındadır. 1960'lı yıllara kadar çok güçlü bir yapıya sahip olan ABD Sosyal Güvenlik Sistemi 1960'lardan sonra ciddi açıklar vermeye başlamış ve büyük mali problemlerle karşı karşıya kalmıştır (Akbulak, Sevinç, Yavuz 2004:12). Buna bağlı olarak ta sosyal güvenlik alanlarında kısıtlamalara gidilmiştir. Prim oranları ABD kongresi tarafından tespit edilmekte olup işçi ve işverenlerin sosyal sigortalardaki prim yükümlülüğü eşit oranda belirlenmiştir (Tuncay, 2000:28).

Sosyal güvenliğin “sosyal” kısmını yansıtmaktan çok, bireysel ekonomik kısmını ve liberal ideolojiyi yansıtan ABD Sosyal Güvenlik Sistemi, asgari düzeyde emeklilik rejimi ile emeklilere ve yoksullara sağlık hizmetini kapsamaktadır (Korkusuz, Uğur 2009:80).

1.6.3.4. İsveç Sosyal Güvenlik Modeli

Ulusal Sosyal Güvenlik tekniğine dayalı, herkesi kapsamına alan, kazanca göre değişen yüksek primlerin alındığı, vergi ve primlerle finanse edilen teknik ilkesinin benimsendiği, sosyal güvenlik sistemine sahip ülke İsveç olarak kabul edilmektedir (Tuncay, Ekmekçi 2009: 33) . İsveç’te uygulanmakta olan sosyal güvenlik sistemi, parasal ve aynı yardımlar dışında sosyal hizmetlerin çok ağırlıklı olduğu bir sosyal güvenlik sistemidir. Çocuklar, sakatlar ve yaşlılar öncelikle korunur. Ulusal sağlık hizmetlerinden herkes yararlanır. Emeklilik hizmetleri rejimi vergilerle finanse edilir. Emeklilik ve sağlık hizmetlerinin finansı de vergi ve primlerle sağlanır. Dünyada en yüksek sosyal güvenlik kesintinin yapıldığı yer İsveç’tir. Sosyal güvenlik sisteminde prim oranı % 39 oranındadır (Tuncay, Ekmekçi 2009:35). Bu primlerin tamamı işveren tarafından karşılanır. İşçi katkısı bulunmamaktadır. Bu ülkede gelip bir yıldan fazla kalan herkes sosyal güvenlik kapsamında yer alır. Geçici olarak bulunan yabancılar dâhil sigorta sandığı kapsamındadır. Genel Sigorta Sandığı adı verilen ve İsveç’in yirmi beş ayrı bölgesinde bulunan bu sigorta sandıklarının ayrıca her bölgede şubeleri bulunmaktadır (Centel, 1997:28).

İsveç sosyal güvenlik sisteminde, iş kazasından doğan zararların tamamı sosyal sigortalar kurumunca ödenmekte, işverene kurum tarafından rücu edilmemektedir. Sistemde vatandaşlara iki türlü yaşlılık yardımı vardır (Tuncay, Ekmekçi 2009: 35). Bu yardımlardan birisi, devlet tarafından zorunlu ve herkese ödenen yaşlılık sigortası, diğeri ise isteğe bağlı tamamlayıcı yaşlılık sigortasıdır. Yaşlılık yardımlarından faydalanabilmek için, emeklilik yaşı 65 olup, sigortalıların durumlarına göre istisnai durumlar bulunmaktadır. Emeklilik aylıkları, en son alınan ücretin % 60’ı oranında bağlanır.

İsveç’te işsizlik sigortası, zorunlu olmayıp isteğe bağlıdır. Ancak uygulamada çoğu kısım, sendikalar tarafından kurulup işletilen işsizlik fonlarından yararlanmaktadır. Bu

fonlara sendikalı olmayan işçiler de katılabilmektedir. Devlet bu fonları desteklemekte ve ciddi boyutlu yardım yapmaktadır. Bu ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin özelliği primlerin işverenler tarafından ödenmesidir (Tuncay, 2000:30).

1.6.3.5. Yeni Zelanda Sosyal Güvenlik Modeli

Bu ülkenin sosyal güvenlik sistemi katkısız rejime, yani tamamen vergilerle finanse edilen devlet yardımlarına dayanır (Tunçomağ, 1988:28). Katkısız emeklilik rejiminin başlangıcı 1899 yılına kadar uzanmaktadır. 1938 tarihli Yeni Zelanda sosyal güvenlik sistemi, fakirliği tamamen bitirmek amacıyla oluşturulmuştur. Sistem, esas itibariyle ülkede tarımsal ekonominin ağır basması nedeniyle “yardım” fikrinden doğmuştur. Ülkenin sosyal güvenlik sistemi, toplumun her üyesinin bu topluma karşı bir “nafaka alacağına” sahip olduğu; gelirleri belli bir miktarın altına düştüğü zaman, kişilerin bu hakkını talep edebileceği düşüncesi üzerine kurulmuştur. Sistemin finansmanı ise, toplum bu nafaka alacağının borçlusu kabul edildiğinden, gelir üzerine konmuş vergilerden sağlanmaktadır. Bu nedenle Yeni Zelanda Güvenlik Sistemi, her vatandaşın imkânları ölçüsünde maddi katkıda bulunduğu ve ihtiyaçlarına göre yararlandığı bir yardımlar sistemi olarak değerlendirilebilir (Tunçomağ, 1988:29). Ülkede kurulan sosyal güvenlik sistemi, esas itibariyle kamu yardımlarına (devlet bütçesine) dayanmaktadır. Yardım miktarı da kişiye en az ölçüde güvence sağlamayı amaçladığından, bu miktar kişinin önceki kazançlarına göre değişmektedir.

Yeni Zelanda’da emeklilik (yaşlılık sigortası), işçi ve işverenin katılımları ile değil, tamamıyla genel gelirlerden karşılanan bir devlet emeklilik sistemidir (Tuncay, Ekmekçi 2009:37). Yeni Zelanda’da, 60 yaşını geçen ve ikametgâh şartını gerçekleştiren herkes ulusal emeklilik aylığına hak kazanır. Ulusal Emeklilik Aylığı dünyadaki en cömert emeklilik sigortalarından biridir (Tuncay, Ekmekçi 2009:37). Ancak, Ulusal Emeklilik Sigortasının finansal harcamaları ve gelecekteki finansal durumu endişe uyandırmaktadır. Birçok ülkede olduğu gibi Yeni Zelanda’da doğum oranı 1950 ve 1960 yıllarında çok yüksek iken, 1980’lerde hızla düşmeye başlamıştır. 2005 ve 2030 yıllarında 60 yaşını geçen Yeni Zelandalı sayısında büyük bir artış beklenmektedir. Çalışanlar ile emekliler arasındaki oran da hızla düşmektedir. 1990 yılının Nisan ayında Ulusal Emeklilik Sistemi gözden geçirilmiş ve Ulusal Emeklilik Sigortasının adı Garanti Emeklilik Geliri (Guarantie Retirement Income) olarak

değiştirilmiştir. Bu düzenlemede evrensel vergi destekli sistem yürürlükte kalmıştır (Tuncay, Ekmekçi 2009:37). Ancak yeni sistemin harcamaları emeklilik vergisi ile dengelenmeye çalışılmıştır. Garanti emeklilik sistemi, hak sahibinin tek başına veya evli olmasına veya bir başka yetişkin ile bir evi paylaşmasına göre farklı miktarlarda ödenecektir. Gelirin seviyesi, tüketici fiyat indekslerinde yüzdelik artışa göre veya haftalık ücretlerdeki yüzdelik artışa göre yıllık olarak uyumlandırılacaktır. Yardıma hak kazanma yaşı zaman içerisinde 60 yaştan 65 yaşa yükseltilecek, her iki senede bir yardıma hak kazanma yaşına altı ay eklenecektir. Bu şekilde 2030 yılında, yardıma hak kazanan sayısında ¼ oranında bir azalma olacaktır (Tuncay, Ekmekçi 2009:37) . Bununla birlikte dünyada yaşanan ekonomik krizden etkilenen Yeni Zelanda'da Nisan 1991 tarihinden geçerli olmak üzere işsizlik, aile, dulluk, ana baba ve hastalık yardımlarında % 25 oranında kesintiler yapılmış, kanun dışı göçmenlere yapılan ödemeler iptal edilmiştir. Gençlerin eğitim süreçlerini uzatmaları teşvik edilmiştir (Tuncay, 2000:30-31).

1.6.3.6. Şili Sosyal Güvenlik Modeli

Güney Amerika ülkelerinden Şili'de, sistemin tıkanması ve devletin giderek artan oranda mali destek sağlamak zorunda kalınması üzerine, diktatör Pinochet'in askeri yönetimi tarafından fon biriktirme sistemini öngören, monetarist doktrinine gereklerine uygun biçimde özel sigorta şirketlerine geçilmeye başlanmıştır (Şakar, 2009:25). Şili Modeli diğer sistemlerden oldukça farklılık arz etmektedir. Şili'de 1980 yılına kadar, özel sektör ve kamu sektöründe çalışanlar için otuz iki adet sosyal güvenlik kurumu bulunmaktaydı. Bu kurumların kendi aralarında oluşan ve sağlamış oldukları imkânlardaki farklılıklar, aktif ve pasif sigorta dengesinin bozulması, kayıt dışının artması gibi sebeplerden dolayı devlet önemli oranda sisteme katkı sağlamaktaydı.

Amerikalı ünlü iktisatçı M. Friedman'ın liberal ekonomi modellerinden esinlenerek, onun öğrencilerinden Joseph Pinera tarafından hazırlanan program dâhilinde sosyal güvenlik sistemi tamamen özelleştirilmiştir (Tuncay, Ekmekçi 2009:41). Bu sisteme bağlı olarak, bankaların ya da özel sigorta şirketlerinin kurduğu ve kısaca AFD (Şili Sigorta Fonu) adı verilen özel fonlarda sigorta primleri toplanmaya başlamıştır. Bu sisteme göre sigortalılar, emeklilik yaşı 60 olan kadınlarda, erkeklerde 65 yaşına kadar ortalama alacağı emekli aylığının hesaplanabilmesi için, son 10 yıllık ortalama ücretinin

% 70'ine ulaşıncaya kadar prim 6demek zorundadır. Yani 7alışanların gelirinden % 10 oranında prim kesilerek, AFD'deki 6zel hesaba yatırılmaktadır ve primleri bu hesapta değerlendirilmektedir. Ge7iş s6reci 1986 yılına kadar tamamlanmış ve 7alışanların % 85'inin yeni sisteme ge7tiği tespit edilmiştir (Sertkaya, 1999:59).

Bu sistemin 3 temel 6zelliği bulunmaktadır. Bu 6zellikler (Sertkaya, 1999:59);

- Sistemde ferdi tasarruf y6ntemi benimsenmiştir. Fonlardan sigortalı adına bir sosyal g6venlik tasarı hesabı a7ılmakta sigortalının 6dediği primler, biriken fonların getirisi bu hesapta toplanmaktadır. Emeklilik şartları oluştuğunda, kişiler bu fonda biriken paradan emeklilik aylığı alacaktır.
- Fonlar, 6zel fon şirketleri tarafından y6netilmektedir. G6n6m6ze kadar, yirmi bir adet 6zel fon oluşturulmuştur.
- Sigortalılar, emeklilik fonlarını se7me ve bir başkasına ge7me imk6nına sahiptirler.

Bu şekilde fonlar arası rekabet oluşarak fonların daha iyi değerlendirme imk6nına kavuşulmaktadır. Bu sistem tamamen sigortalılar tarafından finanse edilmekte, işverenlerden prim alınmamaktadır. 6lkede oluşturulan sosyal g6venlik sistemi ile devletin sosyal g6venlik sistemine katkı ve m6dahalesi en aza indirilmiştir. Sadece 7ok d6ř6k gelir elde eden gruba minimum seviyede emeklilik aylığı garantisi sağlanmıştır. Bu sistemin dezavantajı, fon y6netiminin 6zel olmasından dolayı y6netim giderlerinin y6ksek oluşudur (Tuncay, Ekmek7i 2009:41).

Sistemdeki problemlerden biri de, d6nyadaki ekonomik krizlerden dolayı 6lkede oluşan mali sıkıntılara bağlı olarak biriken fonların getirileri azalmasıdır. Hatta 1995 yılında fonlardan elde edilen getiriler eksi y6nde olmuştur (Tuncay, Ekmek7i 2009:41). Fon y6neticileri, daha fazla gelir elde edebilmek i7in masraflarını y6ksek g6sterme yoluna gitmişler, bunun sonucunda fon değiştirme sistemi 6nemli bir şekilde artmıştır. şili, sosyal g6venlik sistemini ilk 6zelleştiren 6lke olmuştur. Bu sistemi Arjantin, Meksika, Peru, Kolombiya, Bolivya gibi 6lkeler 6rnek almaktadır (Tuncay, Ekmek7i 2009:41).

1.7. Uluslararası Sosyal Güvenlik Çalışmaları

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ülkeler ortak ilkeler etrafında toplanarak kapsamlı, ulusal bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmaya çalışmışlardır. Sosyal güvenlik modern anayasalarda uluslararası hukuk alanında temel bir hak niteliğinde görülerek “ekonomik ve sosyal haklar” bölümünde değerlendirilmiştir. Bu haliyle sosyal güvenlik çağdaş uygarlığın ortak sorunu ve ulaşılmaması gereken bir hedef haline gelmiştir. Bu alandaki politikaların hızlı gelişimi sosyal güvenlik kavramına evrensel bir boyut getirmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bazı ülkelerin anayasalarında sosyal güvenlik bir hak olarak yer almıştır.

12 Ağustos 1941 tarihli Atlantik Paktı, herkese daha iyi çalışma koşulları ve daha fazla ekonomik ve sosyal güvenlik için uluslararası işbirliği kurulması gerektiğini vurgulamıştır. 28. Uluslararası Çalışma Konferansı, sosyal güvenlik kavramının Uluslararası Çalışma Örgütü'nün resmi belgelerinde ilk kez yer almasını sağlamıştır (Koç 2004:76). 10 Mayıs 1944 tarih ve 102 sayılı Filadelfiya bildirgesi de, en az geçim kaynaklarının güvence altına alınmasını sağlayacak bir sosyal güvenlik sisteminin benimsenmesini teklif eden bildiri olarak bilinmektedir (Tuncay, Ekmekçi 2009: 42). Sosyal güvenlik, uluslararası bir hak olarak 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sinin 22. maddesinde temel bir hak olarak yer almıştır.

1.7.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

10 Aralık 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesi; “Her kişinin toplumun üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu” ilkesini vurgulamıştır. Bu hakkın insan onuru ve kişiliğinin özgün gelişimi için gerekli ekonomik, sosyal ve kültürel hakların, her ülkenin kaynakları göz önünde tutularak, ulusal çaba ve uluslararası işbirliği sayesinde tatminini sağlamak için benimsediği ayrıca ifade edilmiştir. Bildirinin 23. ve devamı maddeleri incelendiğinde sosyal güvenlik kavramının çok geniş olarak değerlendirildiği görülecektir. Bu bildiri ile kişiye ekonomik güvence sağlamakla kalmayıp onun kişiliğini geliştirme fonksiyonu da üstlenilmiş bulunmaktadır. Bildirinin 25. maddesinde de; “her kişinin gerek kendisi gerekse ailesi için yiyecek, mesken, tıbbi yardım ve gerekli sosyal hizmetler dâhil olmak üzere sağlık ve refahını sağlayacak bir yaşama düzeyine; işsizlik, hastalık,

sakatlık, yaşlılık hallerinde veya geçim olanaklarından iradesi dışında yoksunluk yaratacak diğer bütün durumlarda sosyal güvenlik hakkı vardır. Doğum yapan kadın ve çocukların özel bakım ve yardım görme hakları vardır. Bütün çocuklar her türlü sosyal yardımlardan yararlanmak hakkına sahiptirler” hükmü yer almıştır. Bu maddeyle kişiye hem yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma hakkı hem de risklere karşı korunma isteme hakkı tanınmıştır (Güzel, Okur, 2009:39).

1.7.2. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 Sayılı Sözleşmesi

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı sözleşmesi, 1952 yılında 35. Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından kabul edilmiştir. Sözleşmenin resmi olarak adı, “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşme” dir. Bu sözleşme, ileri veya geri kalmış, zengin ya da yoksul tüm ülkelerin uygulayabilecekleri en önemli ortak sosyal politikalar belgesidir. Sözleşme ile 1944 tarihli Filadelfiya bildirgesinde yer alan öneriler gerçekleşmiştir (Tunçomağ 1988:38).

Sözleşmede sosyal risk olarak dokuz risk belirlenmiştir. Bu riskler; hastalık (sağlık yardımı), hastalık (gelir kaybını karşılayan ödenekler), işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yükleridir. Sözleşmeyi onaylamak isteyen bir devlet, bu risklerden en az üçüne karşı bir koruma sağlamak zorundadır. Ancak kabul edilecek üç riskten birisinin, işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı, malullük, yaşlılık veya ölüm risklerinden biri olması gerekmektedir (Tunçomağ 1988:4). Sözleşmeyi onaylayacak ülkelerin ulusal sosyal güvenlik sisteminin, sözleşmede sayılan tüm risklere karşı bir korumayı düzenlemek zorunluluğu bulunmamaktadır. Sözleşmenin özgün niteliği de bu noktada toplanmaktadır.

Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşme, belirtilen risklerin her birine karşı sosyal güvenceden yararlanacak kişilerin sayısını da belirtmiştir. Ne var ki, bu konuda da üye devletlere büyük bir serbestlik bırakılmış, olasılıklara göre değişen formüller öngörülmüştür. Bununla birlikte, koruma sisteminin, genel olarak ülkede yaşayan tüm işçilerin % 50'sini veya aktif nüfusun % 20'sini veya bazı normlara göre tanımlanmış yabancı kişileri de kapsama zorunluluğu öngörülmüştür (Tuncay, Ekmekçi 2009:42).

Sözleşmede, yapılacak yardımların kapsamı konusunda da değişik seçenekler öngörülmektedir. Eğer koruma, çalışan sosyal gruba ilişkin ise, belirli sürelerle yenilenen ödenekler, ilgilinin önceki kazançlarıyla orantılı olacak veya örnek bir ücretten hareketle saptanacaktır. Eğer koruma yabancıları ilgilendiriyorsa, onlara yaşamlarını sürdürebilecek asgari bir güvence sağlanacaktır (Tuncay, Ekmekçi 2009:42). Anılan sözleşme, devletlere, ülkelerinde uygulayacakları sosyal güvenlik sisteminin idari ve mali örgütü konusunda geniş bir serbestlik tanımıştır. Genel bir değerlendirme yapılırsa, sözleşmenin öngördüğü en az normlar, henüz bir sosyal güvenlik sisteminden yoksun kalkınmakta olan ülkeleri bu yolda ilk adımlarını atmada cesaretlendirmek amacıyla, çok düşük olarak saptanmıştır. Sosyal güvenlik sistemleri bu normların çok üstünde olan gelişmiş ülkeler için, sözleşmenin fazla bir yararı olmamaktadır. Ancak her şeye rağmen çok önemli bir uluslararası sosyal politika belgesi olarak önemini korumaktadır.

1.7.3. Sosyal Güvenlikte Eşit Davranma İlkesine Yönelik Sözleşme

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sosyal güvenlik ile ilgili başka bir sözleşmesi, sosyal güvenlikte vatandaşlarla vatandaş olmayanlara eşit davranma konusundaki 118 sayılı sözleşmedir. 6 Haziran 1962 tarihinde kabul edilen ve 25 Mart 1962 tarihinde yürürlüğe giren bu sözleşme; üye devletler için, ülkelerindeki yabancılara sosyal güvenliğe tabi olma ve sağlanacak yardımlardan yararlanmaya hak kazanma açısından kendi vatandaşlarıyla eşit işlem yapma yükümlülüğü getirmektedir (Akıllıoğlu 1995:248) .

1.8. Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Belgeleri

Sosyal güvenlik kavramı tüm dünyada önem kazanmış ve uygulamaların artması ile birlikte yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Uluslararası ekonomik ve sosyal etkileşimlere bağlı olarak, dünya ülkeleri bu uygulamalarda standart normları oluşturma çabası içerisine girmişlerdir. Avrupa ülkelerinde de bu yönde çalışmalar yapılmış, çeşitli sözleşmeler hazırlanmış, sosyal güvenlik sisteminde norm birliği oluşturulması amaçlanmıştır.

1.8.1. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Konseyine üye ülkeler tarafından 18 Ekim 1961 tarihinde İtalya'nın Torino kentinde imzalanan ve 26 Şubat 1965 tarihinde beş devletin onaylamasından sonra

yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı, temel sosyal haklar içerisinde yer alan haklar (çalışma hakkı, işçi sağlığı ve iş güvenliği, örgütlenme hakkı, grev dâhil toplu pazarlık hakkı, adil çalışma koşulları hakkı, mesleki eğitim vb.) yanında sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım konularında da önemli ilkelere yer vermiştir (Akıllıoğlu 1995:307).

Şartın “Sosyal Güvenlik Hakkı” başlığını taşıyan 12. maddesine göre; taraf devletler, sosyal güvenliğin tam anlamıyla sağlanabilmesi için bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak veya mevcut sistemi korumak durumundadır. Sözleşmeye taraf ülkeler en azından ILO’nun 102 sayılı sözleşmesindeki normlara eşit bir sosyal güvenlik sistemini devam ettirmek ve aşamalı olarak sosyal güvenlik sistemini daha üst düzeye çıkarmak yönünde kuvvetli çaba göstermek yükümlülüğü altındadırlar (Tuncay, Ekmekçi 2009: 47).

Avrupa Sosyal Şartınının 13.maddesi, sosyal ve tıbbi yardım hakkına ilişkin düzenlemeler içermektedir. Şartın 13. maddesine göre, taraf devletler, yeterli kazanç ve kaynaktan yoksun herkesin sosyal ve tıbbi yardım hakkından yararlanabilmesini sağlamakla yükümlüdürler. Belgenin 14. maddesinde ise sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakları düzenlenmiştir (Tuncay, Ekmekçi 2009:47). 12. madde ile 13 ve 14. maddeler arasındaki temel farklılık, ilk hükmün sadece çalışanlara yönelik olması, diğer iki hükmün ise herkesi kapsamasıdır. İçerdiği bu temel ilkelerle, Avrupa Sosyal Şartı, sosyal ilerlemenin bir aracı olma özelliğini korumakta ve bu doğrultuda Avrupa Konseyine üye devletlerin sosyal güvenlik mevzuatını etkilemeye devam etmektedir.

1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartına, 1988 yılında ek protokol, 1991 yılında değişiklik protokolü ve toplu şikayet sistemini öngören ek protokol dışında, “Gözden Geçirilen Avrupa Sosyal Şartı” başlıklı yeni ve önemli belgeler kabul edilmiştir. Yürürlüğe giren bu yeni belgenin 12. maddesi, “Sosyal Güvenlik Hakkı” başlığını taşımaktadır (Akıllıoğlu 1995 : 307).

1.8.2. Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 102 sayılı sözleşmesi esas alınarak hazırlanan 16 Nisan 1964 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, 17 Mart 1968 tarihinde yürürlüğe girmiş ve Türkiye’ nin de dahil olduğu 13 devlet tarafından onaylanmıştır. Bu belge de kendilerine karşı güvence sağlanacak sosyal risklerin sayısı, 102 sayılı sözleşmede

olduğu gibi dokuz olarak belirlenmiştir. Üye devletlerin anılan kod onaylayabilmeleri, bu dokuz riskten en az altısı için bir sosyal koruma mekanizması oluşturma şartına bağlanmıştır. Bununla birlikte, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, genel direktifler düzeyinde sosyal politika ile bağlantılı kimi esasları da içermektedir. Bu esaslar (Güzel, Okur 2004: 42)

- İlgililerin başvurabilecekleri bir yargılama mekanizması öngörülmalıdır,
- Sosyal güvenliğin yönetimi, kural olarak, işçi ve işveren temsilcilerine bırakılmalıdır ,
- Sosyal güvenliğin finansmanı ya işçi ve işverenlerin ödeyecekleri primlerle ya da vergi yoluyla sağlanmalıdır.

Sosyal güvenlik hakkının daha iyi bir düzeye çıkarılmasını öngören azami normlar ek protokolde yer almaktadır (Güzel, Okur 2004: 43). Sosyal güvenlikte sağlanan korumayı ve bu alandaki yükümlülüklerini uyumlu kılmak, gelişen koşullara uygun yeni haklar öngörmek amacıyla 6 Kasım 1990 tarihinde imzaya açılan, “Gözden Geçirilen Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu” başlıklı belge, ilk olarak kabul edilen belgeden bağımsız bir belge haline gelmiş, zamanla bu belge yerine geçmiştir.

Avrupa Sosyal Güvenlik kodunu tamamlayan bir başka belge, 14 Aralık 1972 tarihinde Paris’te imzalanan ve 1 Mart 1977 tarihinde yürürlüğe giren, göçmen işçilerin sosyal güvenliği konusundaki sözleşmedir. Sözleşme özde sosyal güvenlik haklar açısından eşitlik ilkesini düzenleyen bir belge olarak kabul edilmektedir (Güzel, Okur 2004: 43). Sözleşmede eşitlik ilkesini ayrıntılı bir biçimde düzenleyen hükme göre, “Bu sözleşmede aksine açıklık bulunmayan hallerde, taraf devletlerden birinin ülkesinde ikamet eden ve haklarında sözleşme hükümleri uygulanan kimseler, tüm taraf devletlerin mevzuatlarına göre, o tarafların vatandaşlarıymış gibi, aynı hak ve yükümlülüklerle sahiptirler”. Sözleşmede göçmen işçileri kabul edilen ikinci ilke, “Yer değiştirme nedeniyle sigorta yardımlarının yitirilmemesi” ilkesidir (Güzel, Okur 2004: 43). Sözleşmenin 11.maddesi uyarınca; “Bir veya daha fazla taraf devlet mevzuatına göre, malullük, yaşlılık ya da ölüm halinde yapılan para yardımları ile iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucu verilen ölüm ödenekleri veya bağlanan gelirler, sigortalının veyahut hak sahibi kimsenin bu yardımları yapmakla yükümlü olan kurumun bulunduğu

ülkede başka bir taraf devlet ülkesinde ikamet etmiş olmaları yüzünden azaltılamaz, değiştirilemez, durdurulamaz, kesilemez veya müsadere edilemez”.

1.8.3. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku

Altı Avrupa ülkesinin katılımıyla 25.3.1957 tarihinde Roma’da imzalanan, bugün ise üye devlet sayısı 27’ye çıkmış bulunan Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran antlaşmayla, birlik dört kez büyüme geçirmiş ve 1993 tarihinden itibaren de bu yirmi yedi ülkenin yer aldığı birliğe “Avrupa Birliği” adı verilmiştir. İlk büyüme 1973 yılında; İngiltere, İrlanda ve Danimarka ile; ikinci büyüme 1981–1986 yılları arasında Yunanistan, Portekiz ve İspanya ile, 1955’te İsveç, Finlandiya ve Avusturya’nın katılımı büyüdüktan sonra 1.5.2004 tarihinde on iki ayrı devletin yeni üye olmasıyla bugün üye sayısı 27’ye çıkmıştır (Güzel, Okur 2004: 43).

Sosyal ve ekonomik olayların dinamikliği, birliğin genişlemesini hızlandırarak çalışma ilişkilerini ulusal sınırların dışına taşımış, yoğun “emek göçü”, uluslararası sosyal hukukunun doğmasına ve gelişmesine neden olmuştur. Avrupa Topluluğu (AT) ve Maastricht Antlaşmasıyla da bunun Avrupa Birliği (AB) adını alması, bu düzeyde de, Sosyal Güvenlik Hukukunun oluşmasına neden olmuştur. Avrupa topluluğu düzeyinde oluşan sosyal güvenlik hukukunun genel çizgileriyle incelenmesi, özellikle ülkemizin tam üyelik süreci dikkate alındığında ayrı bir önem taşımaktadır.

1.8.3.1. Avrupa Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Nitelikleri

Avrupa sosyal güvenlik sistemi bazı temel niteliklere dayanmaktadır. Bu nitelikler, topluluğa bağlı ülkelerin ihtiyaçları, sosyo-ekonomik durumlar ve çalışma yaşamının dinamik sürecine bağlı olarak oluşturulmuştur. Bu nitelikler (Tuncay, Ekmekçi 2009:51);

- **Sosyal Sigortalar, Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetlere Dayanır:** Sosyal güvenlik sistemi; sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşur. Sosyal sigortalar genellikle katılımcı yani işveren ve çalışan ve devletin katkısıyla oluşan primlerden ya da Yeni Zelanda örneğinde olduğu gibi vergilerle finanse edilerek oluşturulan fonlardan, sosyal risklere karşı korunma sağlanır. Sosyal yardımlar ise hemen bütün ülkelerde yoksulluğa düşmüş risk grubundaki kişilere sosyal güvenlik sistemiyle sağlanan aynı ne maddi yardımlardır. Sosyal hizmetler ise son zamanlarda

gelişme gösteren dezavantajlı gruptaki kişilere sosyal güvenlik sisteminde sağlanan barınma ve sosyal imkanlardır (Koç 2004:50).

- **Kişiler Açısından Kapsamın Geliştirilmesi Gerekir:** Tarihsel gelişim süreci dikkate alındığında sadece ücret geliri belirli düzeyin altında kalan işçiler sosyal sigortadan yararlanmaktaydılar. Sosyal sigorta tekniğine dayalı sosyal güvenlik, mesleki faaliyet devam ettiği dönemde çalışmadığı dönemler için bir ücret geliri sağlamayı hedeflemiş idi. Özellikle Beveridge Raporu'ndan sonra ülkeler hazırlamış oldukları anayasalarında, sosyal güvenlik imkânlarından toplumun bütün bireylerinin yararlandırılması amaçlanmıştır. Yani önceleri sadece belirli risk grupları dikkate alınırken bugün bağımlı, bağımsız, çalışan ya da bunların dışında kalıp isteğe bağlı kapsamında olanlar içinde özel sigortalılık istemiyle gelir durumlarının azlık ve çokluğuna bakılmaksızın ülkede yaşayan bütün bireylerin kapsama alınması amaçlanmaktadır. Bu ilkeyi Beveridge Raporu İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi desteklemiştir (Tunçomağ 1988:34).

- **Sosyal Riskler Açısından Kapsamın Genişletilmesi Gerekir:** İlk sosyal güvenlik sistemleri bireyin iş kazalarına ve hastalıklarına karşı korunma imkanı getirirken bugün her türlü ekonomik kaybı da güvence altına alabilecek şekilde sosyal güvenlik sistemleri geliştirilmektedir. Bireyin ekonomik durumunu olumsuz yönde etkileyen olayların sebebi ne olursa olsun primli ya da primsiz sistemle ekonomik güvence sağlamak sosyal güvenliğin temel hedefi haline gelmiştir (Güzel, Okur 1009:54). Sosyal güvenlik tarihi gelişimi içinde yoksullukla savaşmak için doğmuş ise bugün iş kazasından işsizliğe, hastalıktan yaşlılığa, konut yardımından çocuk parasına kadar çok değişik alanlarda sosyal riski karşılamayı amaç edinmiştir. Yeni Zelanda gibi ülkelerde doğal afetlerden doğan zararlar bile sosyal güvenlik kapsamına dahil edilmiştir. ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde dokuz adet sosyal risk tespit edilmiş ise de bugün dünya uygulamalarında bu sayının kırkın üstünde olduğu görülmektedir (Koç 2004:54). Uygulamada ise sayısı kırkı bulan sosyal risklerin karşılanması ülkelerin ekonomik, mali ve sosyal durumlarına göre değişmektedir.

- **Yönetimde Teklik:** Beveridge Raporu'nda önerilen konulardan birisi de yönetimde tekliktir. Tarihsel gelişim içerisinde kurulan özerk kurumlar sosyal koruma işlevini tam olarak yerine getirememişlerdir. Sosyal korumada asgari birliği sağlamak

için devletin müdahalesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Günümüzde ise sosyal güvenlik yönetimi üstlenen kurumlar devletin vesayeti altına alınmışlardır. Sosyal güvenlik kurumlarına zorunlu bağlılık finansman sorununu çözmek sigorta yardımlarının kapsamını belirlemek amacıyla gerçekleşen devlet müdahalesi, kamu hizmetlerinin yürütümü niteliğinde bir sosyal güvenlik kurumunu oluşturulması biçiminde somutlaştırılmıştır. Her ülkenin değişik uygulamalarla sosyal güvenlik kurumları mevcut ise de yönetimleri doğrudan doğruya kamu otoriteleri tarafından, kamu hizmeti biçiminde sunulmaktadır. Bunların istisnaları sadece Şili ve yakın ülkelerde kalmıştır (Güzel, Okur 200:56).

- **Sosyal Güvenliğin Finansmanına İşçi, İşveren ve Devlet Katılır:** Sosyal yardım ve sosyal hizmetler devlet tarafından kamu kaynaklarından sağlanmakta ise de ya da gönüllü kuruluşlar tarafından karşılanırlar. Sosyal sigortalar ise çalışan ve çalıştırılanın ödediği prim ve devlet katkısıyla finanse edilir buna da “Üçlü Finansman Yönetimi” denir (Tuncay, Ekmekçi 2009:54). Devletin katkısı ülkeden ülkeye göre değişmektedir. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılmasıyla sosyal güvenlik harcamalarının dağıtımına katılmasını ve daha adil bir şekilde dağıtımına imkan verir (Tuncay 2000:48).

Sonuç olarak sosyal güvenlik kavramının tarihçesi çok eski tarihlere dayanmakta olup, zamanla yaşanan sosyo-ekonomik değişimler, ülkelerin siyasi, fiziki ve sosyal açıdan farklı yapılara sahip olması, sosyal güvenlik sisteminde önemli değişimlerin yaşanmasına neden olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminde yapılan düzenlemelerin temel amacının tüm toplumun sosyal güvenliğinin sağlanması, risklerin azaltılması ve önlenmesi, sonuç olarak tüm toplum için maksimum fayda sağlanması olarak değerlendirilebilir.

İletişimin ve teknolojik değişimlerin hızla yaşanması, ülkeler arasındaki mesafelerin önemsizleşmesi ve dünyadaki tüm ülkeler arasında özellikle sosyal ve ekonomik alanda önemli bir etkileşiminin olması sosyal güvenlik alanında da etkileşimlere neden olmuştur. Amaç dünyada tek bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması olarak görülse de, her ülkenin siyasi ve sosyal yapısının farklı olması, yaşam koşulları bu standardın oluşmasında engel olmuştur.

Ülkemizde sosyal güvenlik alanında bu etkileşimden etkilenmiş, uluslararası alanda yapılan sosyal güvenlik düzenlemeleri göz önünde tutularak, çağdaş ve dinamik bir sosyal güvenlik sistemi süreci içine girilerek, yeni oluşumlar ortaya çıkmıştır. Bu nedenle ülkemizde yapılan yeni oluşumların sosyal güvenlik sistemine etkilerini belirleyebilmek için, öncelikle çalışmamızın ikinci bölümünde Türkiye’de sosyal güvenlik kavramının tarihçesi, bu alanda yapılan düzenlemeler tarihsel boyutta incelenecektir.

BÖLÜM 2: TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye'de sosyal güvenlik kavramı, geçmişten günümüze sosyal güvenlik kurumları ve uygulamalarının tarihsel gelişim süreci irdelenecektir.

2.1. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Tarihçesi

Türkiye'de sosyal güvenlik uygulamalarının çok eskilere dayandığı düşünülmektedir. Sosyal güvenlik uygulamaları, toplumun ihtiyaçlarına bağlı olarak zaman içerisinde değişmiştir. Bu değişimde dünyada yaşanan sosyal ve ekonomik olayların da etkisi olduğu söylenebilir. Bununla birlikte siyasi değişimler de sosyal güvenlik uygulamalarının değişmesinde etkili olmuştur. Kısacası sosyal güvenlik kavramı, dinamik bir yapıya sahip olan, değişime açık ancak tüm toplumu etkileyebilecek kadar güçlü bir kavramdır.

2.1.1. Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi

Türkiye'deki sosyal güvenlik uygulamalarının başlangıcının, İslam dininin bir hükmü olan zekât müessesesi ile sağlandığını söylemek mümkündür (Şafak vd., 1986:)Kişiler, mallarının 1/40' ını fakir ve muhtaç durumda olanlara vermelerini sağlayan zekât müessesesi yanında, fakirlere sadaka olarak yardım edilmesi bir ibadet olarak görülmüştür. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, sosyal yardım vakıflarının sosyal güvenliğe büyük katkısı olmuştur. Bireyler arasında dayanışma sağlayan ilk sosyal güvenlik müesseseleri, vakıflar ve meslek kuruluşları olan Ahilik Teşkilatı ve Loncalar olmuştur (Tunçomağ 1988:43). Tanzimat'tan sonra ise çalışma hayatı içerisinde bir takım müesseseler kurulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nda emeğiyle geçinenlerin sosyal güvenliği, aile içi yardımlaşma, meslek kuruluşları ve sosyal yardımlar olmak üzere üç şekilde sağlanmaya çalışılmıştır (Uşan, 2009:36).

2.1.1.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal güvenlik uygulamaları, zekât, fitre, vakıflardan yoksullara yardım ve lonca isimli meslek örgütlerinin kurduğu teavün sandıklarının üyelerine yaptığı yardımlar şeklinde olmuştur. Sosyal yardımlar ahilik, lonca düzeni ve vakıflar olmak üzere üç kuruluş tarafından yürütülmüştür. Bu

kuruluşların asıl dayanağı, dinsel kurallardan, geleneklerden, karşılıklı dayanışma ve yardımlaşmalardan oluşmuştur (Koç 2004:96).

- **Ahilik Kurumu:** Osmanlı İmparatorluğu'nda ahilik kurumu, bugünkü anlamda olmasa da, bir sosyal güvenlik kurumu olarak örgütlenmiştir. Özellikle on birinci asırdan itibaren Anadolu'da gelişen ahilik, fütüvvet, ahlak ve dayanışma anlayışına dayalı İslami bir esnaf sanatkârlar teşkilatıdır. Ticaret ve sanatla uğraşanlar, haklarını ve çıkarlarını korumak için farklı dini, sosyal ve politik değerleri bir arada tutan ahilik topluluğunu oluşturmuştur. Topluluk, kendi sanatından olanlara, hayır sahiplerinden ve tüm insanlara sevap amacıyla yardımda bulunmuştur. Sanatkâr ve tüccarların katılabildiği ahilik kurumunda üyelere hastalık, kaza, ölüm gibi riskler karşısında faizsiz para verilen ortak bir kasa kurulmuştur. Bu kasa, sosyal güvenliğin temelini oluşturmuştur. Ancak Ahilik Kurumu, 15. yüzyıldan itibaren zayıflamış ve yerini lonca örgütlenmesine bırakmıştır (Akbulak Sevinç, Yavuz 2004:4).

- **Lonca Düzeni:** 15. yüzyıldan sonra, Ahilik Kurumunun yerine geçen Lonca örgütlenmesi, devlet katkısı olmaksızın, dini sebepler ve esnaf dayanışması amacıyla ortaya çıkmıştır (Korkusuz, Uğur 2009:96). Loncalar, esas itibariyle din, ahlak ve gelenek kuralları üzerine kurulmuşlardır. Loncalarda, üyelere hastalık, kaza (sakatlık), yaşlılık, ölüm ve işsizlik gibi risklerden doğan gelir kaybını telafi için, "orta sandığı (teavün sandığı)" denilen bir dayanışma sandığı oluşturulmuştur. Ayrıca, dükkân açmak isteyenlere sermaye, evlenecekler parasal yardım gibi sosyal yardımlarda da bulunulmuştur. Bu sandıklar, bağışlar, mesleki terfilerde kalfa ve ustalar tarafından verilen para ve belirli sürelerde lonca mensubu esnaftan tahsil edilen aidatlarla ayakta tutulmuştur. 18. yüzyıl İstanbul'unda 1109 Lonca Örgütü ve bunlara kayıtlı 126 bin kişi bulunmaktaydı. Ancak, 19. yüzyılda Avrupa'daki sanayileşmeyle birlikte makine gücünün Osmanlı İmparatorluğu'nda az da olsa ön plana çıkmasıyla esnaf sistemi zayıflamaya yüz tutmuş; 19. yüzyılın sonunda ise, buna bağlı olarak, loncalar tamamen ortadan kalkmıştır (Akbulak Sevinç, Yavuz 2004:5).

- **Vakıflar:** Osmanlı İmparatorluğu'nda, ahilik ve onun devamı olan lonca sistemi ortadan kalkınca, sosyal güvenlik yönünden oluşan boşluk, sosyal yardım kurumları ile doldurulmaya çalışılmıştır. Bunlar içerisinde en önemlileri vakıflardır (Korkusuz ve Uğur, 2009:97). Osmanlı İmparatorluğu'nda yardıma muhtaç herkes ve her şey için bir

vakıf kurulmuştur. Bu vakıflar; Avarız Vakıf ve Müessesat-ı Hayriye Vakıfları olmak üzere iki şekilde oluşmuştur. Avarız Vakıfları; iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, yoksulluk, yaşlılık gibi durumlarda muhtaçlara yardım amacıyla kurulmuş olan vakıflardır. Avarız kelimesi, arıza kelimesinin çoğulu olup, bununla sosyal risklerin zararlarına işaret edilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda 16. yüzyıldan itibaren devletin üst düzey yöneticiliğine gelmiş bazı kişilerin görevden ayrılmaları halinde kendilerine, savaşta şehit olanların ailelerine, gazi olanların kendilerine bir miktar aylık ya da gelir bağlandığı görülmektedir (Tuncay , Ekmekçi 2009:68). Müessesat-ı Hayriye Vakıfları; avarız vakıflarının fonksiyonlarının yetersiz durumlarda başvuru tali durumdaki sosyal güvenlik kurumları olarak işlev görüyorlardı. Türk toplumundan çok yararlı hizmetler yapmış olan vakıflardan bugün dahi onlara boşluk doldurucu bir fonksiyon verilerek yararlanılabilmektedir.

2.1.1.2. Tanzimat Dönemi Sosyal Güvenlik Hareketleri

Tanzimat Döneminde, Batılılaşma hareketlerinin başlamasıyla kabul edilen 1839 Tanzimat Fermanından sonra, Türkiye'de sosyal güvenlik alanında çalışmalar başlamıştır (Tunçomağ 1988: 44). Bu dönemde, işçi işveren ilişkileri yaygın olmadığından, kısmi çalışmalar daha yaygın olarak görülmüştür. 1865 tarihinde kabul edilen Dilaver Paşa Nizamnamesi ile Ereğli Kömür Havzasında çalışan işçilerin tevdileri düzenlenmiştir (Tunçomağ 1988: 44). Bu tevdide iş kazası ve meslek hastalığıyla ilgili hükümlere yer verilmemiştir. 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ile işçilere, iş kazalarına karşı koruyucu önlemler, işverenlere ise iş kazası durumunda işçilere ya da ailesine tazminat ödeme sorumluluğu getirilmiştir. 1866 tarihli Askeri Tekaüt Sandığı, 1881 tarihli Emekli Sandığı, 1909 tarihli Askeri ve Mülkü Tekaüt Sandıklarıyla, 1917 tarihli Şirket- i Hayriye Tekaüt Sandıkları; asker ve memurların emeklilik durumlarını ilgilendiren bazı düzenlemelerdir. Tersane-i amire-i mensup işçi vesairenin teadiye hakkında 1909 tarihli nizamname ile 1910 tarihli Hicaz Demiryolu memur ve müstahdemlerinin daha çok işçilerin çalışma şartlarıyla ilgili kısmen bir hastalık ve yaşlılık gibi sosyal güvenlik risklerini düzenlemekteydi (Korkusuz ve Uğur, 2009:99).

2.1.1.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Dönemi

23 Nisan 1920 tarihinde meclisin kurulmasından, Cumhuriyetin ilanına kadarki dönemde sosyal güvenlikle ilgili iki kanun çıkarılmıştır. Bunlardan biri, 28.4.1921 tarih ve 114 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesindeki mevcut kömür tozlarının amele menafi umumiyesine olarak furuhtuna dair kanundur (Akyiğit 2006:48). Bu kanun ile bu bölgeden satılan kömür tozlarının işçilerin yararına kullanılması düzenlenmiştir. Diğer kanun ise, 151 sayılı ve 10.9.1921 tarihli Ereğli Havza-i Fahmiyesi maden amelesinin hukukuna mütealip kanundur. Bu kanun ile de işçi ve işverenlerin zorunlu katılmasıyla oluşacak yardımlaşma sandıklarının kurulması ve işverenin zorunlu durumlarda işçilere sağlık yardımı yapmasını düzenlemiştir. Bu kanunlarla kurulan yardımlaşma sandıkları daha sonra amele birliğine dönüşmüş ilk sosyal güvenlik sistemi olarak kabul edilmiştir (Yazgan, 1981:14).

2.1.1.4. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyetin ilanından 1936 tarihine kadar, sosyal güvenlik alanında kapsama alanı sınırlı çok sayıda kanun çıkarılmıştır. 1936 tarihinde kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunuyla birlikte, ilk kez modern anlamda bir zorunlu sosyal sigorta sisteminin kurulması hedeflenerek yasada bunun temel ilkeleri düzenlenmiş; zaman içerisinde kademeli olarak kurulacak sosyal sigorta kolları; iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, işten çıkma, hastalık ve ölüm olarak sayılmıştır. Buna bağlı olarak, işçiler için 1945’de 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu ve bu kanunla ilişkili olarak 1945 tarihli 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu; 1949’da 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortaları Kanunu; 1950’de Hastalık ve Analık risklerini birlikte düzenleyen 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu; son olarak 1957’de sakatlık, yaşlılık ve ölüm risklerini tek kanunda toplayan 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu çıkarılarak; işsizlik sigortası hariç, söz konusu sigorta kolları yasal olarak, sistemli ve kapsamlı biçimde kurulmuştur. Yine bu dönemde memur statüsünde çalışan kişilerin sosyal güvenceye alınması açısından, 8.6.1949 tarihli ve 5434 sayılı T.C.Emekli Sandığı Kanunu kabul edilerek, o güne kadar bulunan bütün memur emekli sandıkları ve kanunları birleştirilmiştir (Korkusuz , Uğur 2009: 98).

Bu dönemde, sosyal sigortaların yanı sıra, sosyal yardım ve hizmetler alanında da düzenlemeler yapılmış; 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun 15.05.1957 tarihinde; Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmasına dair 7355 sayılı Kanun da 12.06.1959 tarihinde kabul edilmiştir (Korkusuz , Uğur 2009: 98).

1961 Anayasası'na kadar ki devrede işçi ve memur olarak çalışan 2.5 milyon nüfusun ancak % 2'si sosyal güvenlik kapsamına alınabilmiş, bu tarihe kadar esnaf ve bağımsız çalışanlarla ilgili her hangi bir program uygulanamamıştır (Şakar, 2009:34).

1.3.1965 tarihinde Sosyal Sigortalar Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu yasayla 4772, 5502 ve 6900 sayılı Kanunlar ve ekleri yürürlükten kaldırılmıştır. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık sigortası, analık sigortası, malullük sigortası, ölüm sigortası adı altında yeniden düzenlenmiş ve kapsamı genişletilmiştir. 2.9.1971 tarihinde 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (Bağ-Kur) çıkarılmıştır. 1.7.1976 tarihinde 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması için 2022 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 24.5.1983 tarihinde 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu çıkartılmış, bu kanun ile muhtaç, çocuk, yaşlı ve sakatların korunması düzenlenmiştir. 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortaları Kanunu, 2926 sayılı Tarım ve Kendi Adına Hesabına Çalışanların Sosyal Sigortalar Kanunları da çıkarılmıştır. 25.8.1999 tarihli 4447 sayılı Kanun ile ilk defa işsizlik sigortası yürürlüğe girmiştir (Tuncay , Ekmekçi 2009 :72).

2.2. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri

26.5.2006 tarihinde yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kanununun yürürlüğe girdiği tarihe kadar, uygulamada bulunan SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandıkları teklik ilkesi gereğince birleştirilip Sosyal Güvenlik Kurumu tek bir çatı altında birleştirilmiştir. Türkiye'de uygulanan sosyal güvenlik sistemi, tüm kurumların birleşmesinden önce primli ve primsiz sistem olmak üzere iki sistem halinde yürütülmüştür (Korkusuz, Uğur 2009: 102).

2.2.1. Primsiz Sistemler

Kişilerin herhangi bir parasal katkısı bulunmaksızın yardım ve hizmet sağlayan sosyal güvenlik rejimi, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşmaktadır (Güzel, Okur

2009: 628). Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde, yapılan yardım ve hizmetle ilgilinin katkısı arasında bir ilişki bulunmamaktadır. Sosyal hizmet ve yardımlar doğrudan doğruya devlet bütçesinden ya da kamu kaynaklarından ayrılarak, özel fondan ayrılan bir fondan veya özel kuruluşların gönüllü katkılarından oluşturdukları fonlardan karşılanır. Sosyal yardımlar ve hizmetler, toplumun kendi istekleri dışında yoksul ve bakıma muhtaç duruma düşen bireylerine asgari bir geçim düzeyi sağlamak için devlet ya da gönüllü kuruluşlarca sunulmaktadır. 4109 sayılı Muhtaç ve Asker Ailelerine Yardım Kanunu, 1005 sayılı Vatan Hizmetinde Bulunmuş İstiklal Madalyası Sahiplerine Yapılan Yardım Kanunu, 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, 2022 sayılı Kimsesiz Muhtaç ve Yaşlılara Yapılan Yardım Kanunu, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmaya Teşvik Kanunu, 2228 sayılı Sosyal Hizmet ve Çocuk Esirgeme Kanunları sosyal yardım ve hizmete dayalı yayımlanmış kanunlardan bazılarıdır (Güzel, Okur 2009:645) .

2.2.2. Primli Sistem

Sosyal sigorta sisteminde iştirakçilerin sistemin sağladığı sosyal sigorta yardımlarından yararlanabilmeleri için sigortalının başladığı andan itibaren sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılmak üzere düzenli ve sistemli bir şekilde prim ödemesiyle oluşan ve devamında da ödenen primler karşılığında sosyal güvenlik imkanlarından yararlanan sisteme primli sistem denilmektedir (Gürbüz, 2009:69).

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı temelde sigortalı ve işverenlerce karşılanması amaçlanmakta ise de bu gün sosyal güvenlik sistemi olan hemen her ülkede devlet katkısı da sağlanmaya başlanmıştır.

2.3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Tarihçesi ve Kurumların Yapısı

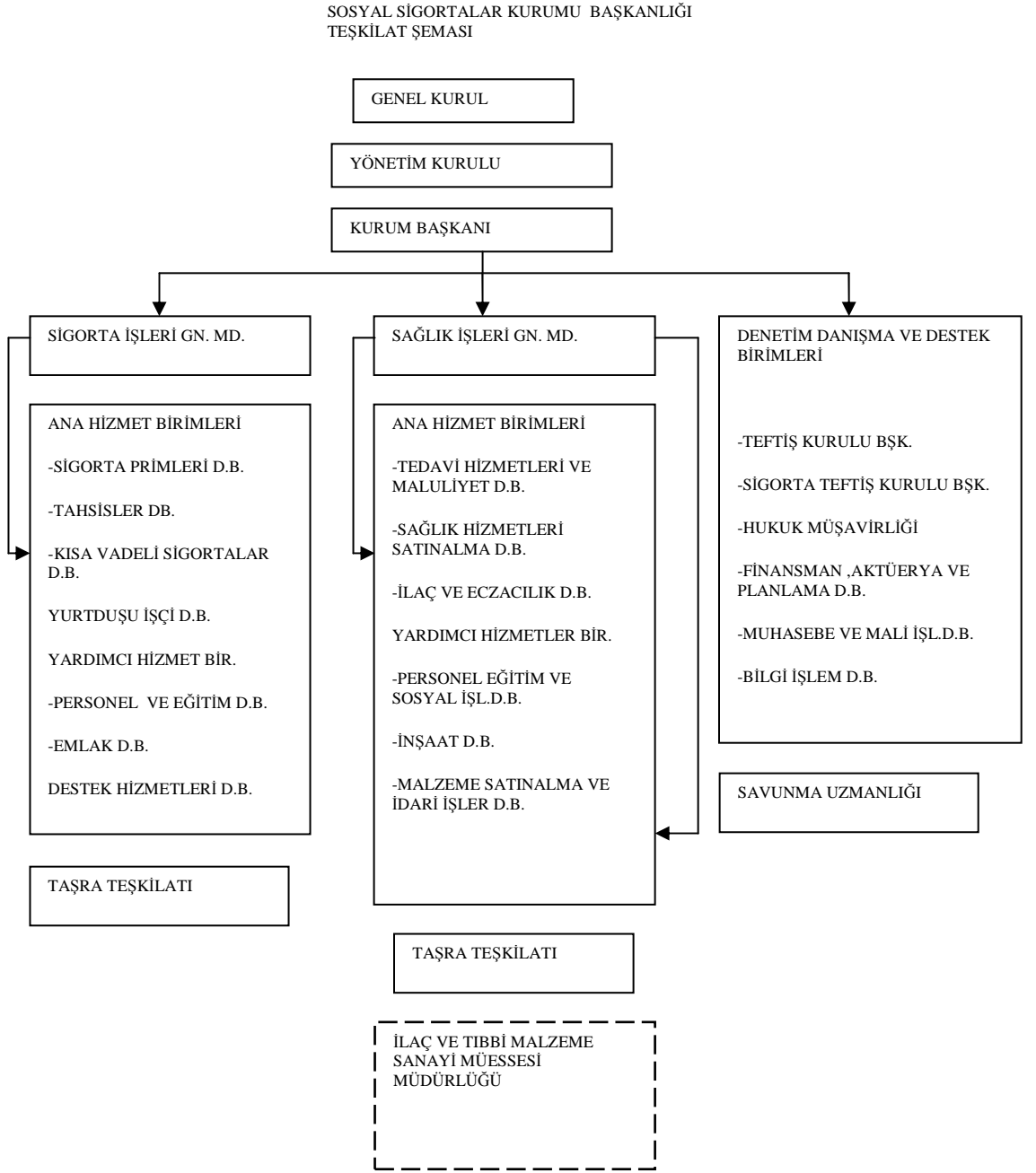
Türkiye’de ayrı kuruluşlar altında yürütülen sosyal güvenlik uygulamalarının tek bir çatı altında birleştirilmesinden önceki sosyal sigortalar bölümünde; Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar (Bağ-Kur) Kurumu ile 506 sayılı Kanunun Geçici 20. maddesine göre kurulmuş olan Yardımlaşma Sandıkları olmak üzere dört ana kurum bulunmaktaydı (Akyıldız, 2009:16).

2.3.1. Sosyal Sigortalar Kurumu ve Tarihçesi

4792 sayılı Kanun ile İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Daha sonra 1946 yılında 4107 sayılı İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu uygulanmaya başlanmıştır. 1950 yılında İhtiyarlık Sigortası, 1951 yılında 5502 sayılı Kanun ile Hastalık Analık Sigortası uygulanmıştır. 1965 yılında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarılmış dağınık halde bulunan sosyal sigorta uygulamaları bu yasada toplanmıştır (Koç, 2004:165).

1946 yılında 4792 sayılı Kanun ile kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü, 04.10.2000 tarihinde yürürlüğe giren 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden yapılandırılmıştır. Sosyal Sigortalar Kuruma Başkanlığı'na bağlı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü olmak üzere iki genel müdürlük kurulmuş, bunlara bağlı Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Taşra Teşkilatı ve sağlık birimlerinden oluşmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığına ait teşkilat yapısı aşağıda Şekil 1'de verilmiştir.

Şekil 1: Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Yapısı



Sosyal Sigortalar Kurumunun 2003 yılına kadar; 81 sigorta il müdürlüğü, 19 sigorta müdürlüğü, 9 sigorta ödeme bürosu, 145 hastane, 209 dispanser, 8 ağız ve diş sağlığı merkezi, 2 diyaliz merkezi, 215 sağlık istasyonu bulunmakta idi. Bununla birlikte kuruma ait bir ilaç fabrikası, bir huzureviyle Türkiye nüfusunun % 49'una sağlık hizmeti veren 67581 personeli bulunmaktaydı (Akbulak Sevinç, Yavuz 2004 : 59) .

2.3.1.2. 4958 Sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumunun Yapısal Şekli

616 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sonucu oluşan Sosyal Sigortalar Kurumunda yaşanan yapısal boşluk, 4958 sayılı Kanun ile doldurulmuştur. Bu Kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumunun yönetim yapısında önemli değişiklikler yapılmış, yönetimin görev tanımları kurumun ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılmıştır (Güzel, Okur 2004: 4). Sosyal Sigortalar Kurumunun yönetim yapısı; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlıktan oluşmuştur (Güzel, Okur 2004: 4). Ayrıca; bu kanun ile kurulan Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlı, Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü bulunmaktadır.

- **Genel Kurul:** Genel Kurul, Sosyal Sigortalar Kurumunun en üst organıdır. Bakanın ya da görevlendireceği kişinin başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı ile Yüksek Denetleme Kurulundan birer kişi, Sağlık ve Sigorta İşleri Genel Müdürlüklerinden seçilecek birer kişi, Yüksek Öğretim Kurumu tarafından uzman iki öğretim üyesi, işçi sendikalarınca tespit edilecek on beş kişi, işveren sendikalarınca tespit edilen on beş kişi, yurt dışında çalışan Türk işçilerini temsilen de iki kişiden oluşur. Genel Kurulun görevi istişare niteliktedir. Bilânço, gelir-gider dengesi, aktüeryal hesap sonuçları hakkında görüş bildirmek, kurumun diğer görev ve faaliyetleri hakkında görüş bildirip teklifte bulunmak kurulun görevleri arasındadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2009:135).

- **Yönetim Kurulu:** Yönetim Kurulu, kurumun niteliğinde karar verme uygulama yönünden en yüksek organı olup, kurulun yetki ve sorumluluğu vardır. Yönetim Kurulu, Kurum Başkanı, Sağlık İşleri Genel Müdürü, Sigorta İşleri Genel Müdürü, Hazine Müsteşarının bağlı olduğu bakanlıktan bir üye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanını teklifi ile üçlü kararnameyle atanan birer üye olmak üzere yedi kişiden oluşturulmuştur. Kurum başkanı, yönetim kurulu üyesi ve başkanı olarak görev yapmıştır. Yönetim Kurulunun görevleri; kurumun yıllık konsolide bütçesini, işçi ve memur kadrolarını belirtmek, gelir gider cetvellerini inceleyip karara bağlamak, finansman ve aktüerya konusundaki çalışmaları incelemek, gerekli tedbirleri almak ile birlikte kanunda gösterilen her türlü yetkiyi kullanmak olarak belirlenmiştir.

- **Kurum Başkanı:** 4958 sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumunda Genel Müdürlükten başbakanlık sistemine dönüşmüştür. Kurum Başkanı; Yönetim Kurulunun gözetimi altında mevzuat hükümlerine göre kurumu yönetmek, adli ve idari makamlara karşı kurumu temsil etmek, Yönetim Kurulunun almış olduğu kararları uygulamak, kurum adına yapılacak sözleşmeleri imzalamak, harcamaları sınırlandırmak, yönetimiyle ilgili alınması gereken her türlü tedbiri almak görevleri arasında sayılmıştır. Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Finansman Aktüerya ve Planlama Daire Başkanlığı gibi temel organlar başkana bağlanmıştır.
- **Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü:** Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü; genel müdür ve üç genel müdür yardımcısıyla, ana ve yardımcı birimler taşra teşkilatından oluşmuştur. Başkana bağlı olarak merkez taşrada sosyal güvenlikle ilgili kuruma verilen sosyal sigorta yardımlarının, sigortalılara ve hak sahiplerine ulaştırılmasını sağlamak, sigorta primlerini takip ve tahsil etmek, Sosyal Sigortalar Kurumu bünyesinde işveren işlemlerini yürütmek görevleri olarak belirlenmiştir.
- **Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü:** Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü, genel müdür ve üç genel müdür yardımcısıyla merkez ve taşra teşkilatından oluşmuştur. Kurumun sağlık, tedavi hizmetleri politikasını belirlemek, sağlık yardımlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek, sigortalılara hizmet sunmak için her türlü tedbirleri almak, sağlık hizmeti satın alınması işlemlerini yürütmek Genel Müdürlüğün görevleri olarak sayılmıştır.

2.3.1.3. Sosyal Sigortalar Kurumun Gelirleri ve Giderleri

Sosyal Sigortalar Kurumunun gelirleri; işçi ve işverenlerden toplanan primler, menkul kıymet gelirleri, kurumun sahibi ya da ortağı bulunduğu, hastane, ilaç fabrikası gibi işletmelerden elde edilen gelirler, kurumun elinde bulunan gayrimenkullerin kira ve satışlardan elde edilen gelirler, 506 sayılı Kanunda belirtilen hususların yerine getirilmesinden dolayı kurumca idari para cezası gelirleri, bağışlar, faiz gelirleri, sağlık hizmetlerinden elde edilen gelirler kurumun gelir kaynakları olarak belirlenmiştir. Ayrıca genel bütçeden yapılan yardımlar da kurumun gelirleri arasında sayılmıştır. Kurumun bu gelirleri 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

hükümlerine tabi olarak kabul edilmiş, bunun haricindeki gelirler için 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanmamıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumunun giderleri; kurum tarafından sunulan Sosyal Sigorta giderleri, genel yönetim giderleri, faiz giderleri, sağlık tesisleri giderleri, satın alınan sağlık hizmetleri giderleri vs. giderler kurumun giderleri arasında sayılmıştır.

2.3.1.4. Sosyal Sigortalar Kurumunun Sigorta İlkeleri

Sosyal edimler (yardımlar) sağlayan tüm alanlarda olduğu gibi sosyal sigortalarda sosyal adalet ve sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesi amacına hizmet ve insana insan onuruna yansır layık bir yaşam düzeyi sağlamaya yöneliktir. Bunları maddeler halinde açıklayacak olursak beş temel ilkeden söz etmek mümkündür. Bu ilkeler (Tuncay, Ekmekçi 2009:138);

- **Sosyal Koruma İlkesi:** Bu ilkenin amacı; Sosyal Sigortalar itibariyle hizmet akdiyle çalışanları (işçileri) güvence altına almak, sosyo-ekonomik yönden yardım sağlamaktır.
- **Dayanışma İlkesi:** Dayanışma ilkesi, bireylerin kendilerinden başka toplumun diğer bireyelerine de destek olarak, sosyal adaleti gerçekleştirmeyi amaçlar. Örneğin; bugün çalışarak prim ödeyen aktif sigortalı pasif hayata geçtiklerinde genç nesillere ödenecek aylık ve ödeneklere destek olmuş olurlar. Bu dayanışmaya, nesiller arası dayanışma ilkesi denilmektedir (Tuncay, Ekmekçi 2009:138).
- **Sosyal Denkleştirme İlkesi:** Sosyal denkleştirme ilkesinde, çok kazanan çok prim ödeyerek, herkese eşit olarak sağlanan edimler doğrultusunda çok kazanan az kazananlara destek olmuş olur. Böylece bu ilkeye bağlı olarak, sosyal yararlanma eşitlenmiş kabul edilir.
- **Tamamlayıcılık İlkesinin Sınırlı Oluşu:** Sosyal yardım ve hizmetler sosyal sigortalının yardım götüremediği yerlere hizmet eder. Yani sosyal sigortalar sosyal güvenliğin birinci derecesinde sosyal hizmet ve yardımlar ikinci derecesindedir. Yani sosyal sigortaların sosyal güvenlik içinde tamamlayıcı bir rol oynama ihtiyacı yoktur.
- **Zorunluluk İlkesi:** Sosyal sigorta ilişkisi, hizmet ilişkilerinin kurulmasıyla kanuna bağlı olarak zorunlu olarak kendiliğinden oluşur.

2.3.2. Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu)

Gerek statü hukuku, gerekse hizmet akdine dayalı olarak emeği ile çalışanların dışındaki yüz binlerce bağımsız çalışanı da devlet güvencesinde gelişen sosyal sigorta programları içine almak üzere 01.10.1972 tarihinde yürürlüğe giren 1479 sayılı “Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu” hazırlanmış ve kısaca Bağ- Kur adı ile üçüncü bir sosyal sigorta kurumu kurulmuştur. Buna ek olarak, 05 Kasım 1985 tarihinde kabul edilen 3235 sayılı Kanunla, 01.01.1986 tarihinden itibaren de bu kapsamdaki sigortalılara sağlık sigortası da sağlamaya başlanmıştır. Toplumun büyük bir kesimini sosyal güvenlik şemsiyesi altına alan devlet, 17 Ekim 1983 tarihinden itibaren, tarım kesiminde kendi adına ve hesabına çalışan kişileri de sosyal güvenlik kapsamına almış ve o tarihte çıkartılan 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına alışanlar Sosyal Sigorta Kanunu’nu uygulama görevi de Bağ-Kur’ a verilmiştir. Bağ-Kur ölkemizdeki esnaf ve sanatkârlar ve tarım çalışanları ile ailelerine sigorta hizmeti sunarak, Sosyal Sigortalar Kurumundan sonra en büyük sosyal güvenlik kuruluşu olmuştur (Akbulak vd., 2004:89). Örneğin; 1985 yılı sonunda Bağ-Kur’a tabii sigortalı sayısı 1.681.747 kişiye ulaşmıştır. Aynı tarihte bu kurumdan malullük, yaşlılık ve ölüm aylığı alanların sayısı ise 259.096 kişi olarak tespit edilmiştir (Tunçomağ, 1988:72).

Bağ-Kur mali ve idari bakımdan özerk, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum olarak hizmet vermiştir. Bağ-Kur’un genel merkezi Ankara’da oluşturulmuştur. Denetimini Yüksek Denetleme Kurumu tarafından yürütölmüştür. Bağ- Kur, 1479 sayılı Kanunla birlikte, aynı zamanda özel hukuk hükümlerine tabi bir kurum olarak yapılandırılmıştır (Koç, 2004:168).

2.3.2.1. Bağ-Kur Teşkilat Yapısı

Bağ-Kur’un kurumun Organları (www.bag-kur.gov.tr, 2009);

- Genel Müdürlük Kurulu,
- Yönetim Kurulu,
- Genel Kurul olarak yapılandırılmıştır.

Bağ-Kur'un Genel Müdürlüğü; Genel Müdür Yardımcıları, Merkez Teşkilatı ve 81 İl Müdürlüğünden oluşturulmuştur (www.bag-kur.gov.tr, 2009). Kurumun merkez teşkilatı üç birimden oluşmuştur. Bu birimler (Tuncay, Ekmekçi 2009: 476);

- **Ana hizmet birimleri:** Sigortalılar Dairesi Başkanlığı, Tahsisler Dairesi Başkanlığı, Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı, Finansman ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,
- **Danışma ve denetim birimleri:** Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı,
- **Yardımcı hizmet birimleri:** Muhasebe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı, Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari İşler Dairesi Başkanlığı ile Savunma Uzmanlığı'ndan ve taşra teşkilatı il müdürlüklerinden oluşur.

2.3.2.2. Bağ-Kur' un Hukuki ve Yönetim Yapısı

1479 sayılı Kanunla Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, fakat mali ve idari bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğe sahip bir hukuki yapıya sahiptir. Merkezi Ankara olan bu kurumu, Yüksek Denetleme Kurumu denetlerdi.

Bağ-Kur'un yönetim yapısı; Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu ve Genel Kuruldan oluşturulmuştur (Tuncay, Ekmekçi 2009:476).

- **Genel Müdürlük:** Genel müdürlük, genel müdür ile yeteri kadar genel müdür yardımcısından ve merkez kuruluşu ile bölge ve şube müdürlerinden meydana gelmiştir. Genel müdür ve yardımcılarını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanmıştır. Değiştirilmeleri de aynı usulle yapılmıştır. Genel Müdürlük; Kurumun bütün işlerini, yönetim kurulunun gözetimi altında ilgili kanunlar hükümlerine göre yönetmek ve kurumu yönetim ve yargı yerlerinde ve üçüncü kişilere karşı o temsil etmekle görevlendirilmiştir. Genel müdürlükte; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, Araştırma ve Planlama Daire Başkanlığı, Sigortalılar Dairesi Başkanlığı, Tahsisler Dairesi Başkanlığı, Muhasebe ve Mali İşler Başkanlığı, Sağlık İşleri Başkanlığı, İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, İdari İşler Başkanlığı, Savunma Uzmanlığı gibi çeşitli ünitelerden oluşturulmuştur (Güzel, Okur 2009:522).

- **Yönetim Kurulu:** Yönetim Kurulu, Kurumun en yüksek yönetim ve karar organı olarak görev yapmıştır. Yönetim Kurulu bir başkan ve dört üyeden oluşturulmuştur. Genel müdür yönetim kurulunun da başkanı olarak görev yapmıştır. Kurula; bir üye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının, bir üye Maliye Bakanının önerisi üzerine ortak kararla ataması yapılmıştır. Sigortalıları temsil edecek iki üye bağlı buldukları en yüksek meslek kuruluşlarınca gösterilecek ikişer aday arasından genel kurulca seçilmiştir. Yönetim kurulunun görev süresi üç yıl olarak belirlenmiştir. Bağ-Kur Yönetim Kurulunun Çalışma Esasları Hakkında bir de yönetmelik yayınlanmış olup (RG.24.12.1975, 15448), Kanunda yapılan değişikliklere paralel olarak 19.8.1980 ve 25.4.1983 tarihlerinde iki defa değişikliğe uğramıştır. Yönetim Kurulunun görev ve yetkileri 1479 sayılı Kanunun 10. maddesinde belirtilmiştir (Güzel, Okur 2009:523).
- **Genel Kurul:** Sosyal Sigortalar Kurumunda olduğu gibi Bağ-Kur Genel Kurulu da bir danışma organı niteliğinde çalışmıştır. Genel Kurulun görevleri, Kurumun çalışmalarını ilgilendiren raporlar hakkında görüş bildirmek, Kurumun gelecekteki politikası hakkında gerekli ve yararlı gördüğü tavsiyeleri yapmak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının sunduğu konular hakkında düşüncesini bildirmek ve yönetim kurulunun sigortalıları temsil eden üyelerini seçmek olarak belirlenmiştir. Genel Kurul, sigortalıların bağlı buldukları meslek kuruluşlarınca seçilecek belli sayıdaki temsilcilerden, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sağlık ve Sosyal Yardım, Sanayi ve Ticareti DPT, SSK, T.C. Emekli Sandığı tarafından gönderilecek ikişer temsilciden, üniversite ve yüksek okul öğretim üyeleri arasından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca davet edilecek sigorta, sosyal politika ve ekonomi alanlarında uzman en çok 3 kişiden oluşturulmuştur. Genel Kurulun çalışma usul ve esasları hakkında bir de yönetmelik çıkartılmış olup (RG.11.2.1974 , 14796), 13.5.1983, 11.4.1986 ve 30.4.1992'de değişikliğe uğramıştır. Yönetmelikte, meslek kuruluşlarının genel kurula her beş bin sigortalı için bir delege göndermesi ve her meslek kuruluşunun en az beş delege ile katılması öngörülmüştür. Genel kurul üç yılda bir en geç, Mayıs ayı sonuna kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının çağrısı üzerine toplantılar yapmıştır (Tuncay, Ekmekçi 2009:477).

2.3.3. Emekli Sandığı Kurumu ve Tarihçesi

Türkiye’de modern anlamda ilk sosyal güvenlik kuruluşu T.C. Emekli Sandığıdır (Akbulak vd., 2004:26). İlk defa 1930 yılında 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekâüt Sandığı ile kesenek esasına dayanan sandık sistemi yerine, emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesine dayanan bütçe sistemine geçilmiştir. Ancak bu kanundan yalnızca bütçe ve karma bütçeye bağlı, kamu kuruluşlarında çalışan memurlar yararlanması nedeniyle kapsamı sınırlı kalmıştır. Bu nedenle; devlet bankaları, kamu iktisadi kuruluşları, özel idareler ve belediyeler, özel kanunlarla ayrı ayrı emekli sandıkları kurma yoluna gitmişlerdir. Kamu sektöründe farklı emeklilik sistemlerinin yan yana bulunması, kurumlar arasında yer değiştiren memurların emeklilik statüsünün saptanmasında ve benzeri konularda çeşitli güçlük ve sakıncaların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda 1949 yılında kabul edilen 5434 Sayılı Kanun, genel ve katma bütçeli dairelerden aylık alanların yanında, daha önce özel kanunla Kurulmuş sandıklara bağlı olanları da, bu kanunla kurulan T.C. Emekli Sandığı kapsamına alınmıştır (Koray, 2000:269).

T.C. Emekli Sandığı, esas itibariyle memurların uzun vadeli sağlıklarına ilişkin tehlikelerinin zararlarının telafisi için kurulmuştur. Bundan dolayı emekli aylığı, malullük aylığı, dul ve yetim aylığı öder. Buna karşılık hastalık ve analık halleriyle aile, doğum-ölüm yardımları 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna göre memurlara ödenmektedir. Emekli sandığınca ödenen aylıkların tayin ve tespiti ile ilgili olarak Emekli Sandığı Kanunu’na ek olarak 1950’den itibaren birçok kanun çıkarılmıştır (Gök, 1998:21). Sandık kendi mensuplarının sosyal güvenlik garantisinin sağlanmasının yanında başta, 2022 Sayılı Kanun kapsamında verilen aylıklar olmak üzere, kamu sosyal güvenlik harcamaları çerçevesinde belirli kesimlere verilen gelir ve aylıkların ödenmesi ile ilgili idari işlemleri de yürütmekle görevlendirilmiştir (Alper, 2000:40).

2.3.3.1. Emekli Sandığı Kurumu Teşkilat Yapısı

Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığı’na bağlı olmak ve kanunda yazılı işleri görmek üzere Ankara’da kurulmuştur. Sandığın tüzel kişiliği mevcut olup, gerekli görülen yerlerde şube ve ajanların bulunması öngörülmüştür (Güzel, Okur 2009:459). Kurumun teşkilat

yapısı Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Sağlık Kurulu ve Genel Müdürlükten oluşturulmuştur.

- **Genel Kurul:** 5434 sayılı Kanunun 2. maddesinde, “Sandığın Genel Kurulu 3460 sayılı Kanunda gösterilen iktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kuruludur” şeklinde bir düzenleme yapılmış ise de Sandık Genel Kurulu 12.05.1964 tarih ve 468 sayılı kanunla kaldırılmış olup, denetleme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilmiştir.

- **Yönetim Kurulu:** Yönetim Kurulu, bir başkan ile dokuz üyeden oluşturulmuştur. Yönetim Kurulu üyeleri; Başkan ile iki üye Maliye Bakanlığınca, birer üye Milli Savunma Bakanlığınca, İçişleri Bakanlığı ve Ekonomi ve Ticaret Bakanlığından birer, Ulaştırma Bakanlığı ve Çalışma Bakanlıklarından birer üye teklif edilen Askeri ve Sivil Genel Emekli Derneklerinin Genel Kurulları tarafından teklif ve Bakanlar Kurulu’nca tayin olunur. Yönetim Kurulu, Sandığın en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organı olarak görev yapmıştır. Yönetim Kurulu’nun görevleri 5434 sayılı Kanun’un değişik 8. maddesinde aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir. Bu görevler (Güzel, Okur 2004:461); Genel Müdürlükçe hazırlanacak yıllık bütçe ve kadroları inceleyip tespitlerini yapmak, Genel Müdürlüğün teklifi ile bütçenin bölümleri içinde uygun gördüğü aktarmaları yaparak, bölümler arasındaki aktarma teklifleri ile ek ve olağanüstü ödenek tekliflerinden uygun gördüklerini uygulamak, sandık gelirlerinin ve mevcutlarının işletilmesi için Genel Müdürlükçe hazırlanan yatırım planlarını inceleyip uygun gördüklerini onaylamak, Genel Müdürlükçe hazırlanacak kamulaştırma tekliflerinden karara bağladıklarını Maliye Bakanlığı’nın onayına sunmak, Genel Müdürlükçe hazırlanacak bilanço ve kar ve zarar hesaplarını inceleyip, uygun görürse onayladıktan sonra, yapılan işlere ait rapor ile birlikte yine aynı yılın en geç Temmuz ayı sonuna kadar Yüksek Denetleme Kuruluna vermek, Genel Müdürlükçe hazırlanacak teklif üzerine Sandığın genel politikasını tespit etmek vb.

- **Sağlık Kurulu:** Sağlık Kurulu, ise Milli Savunma Bakanlığınca, ordu kadrosundan tayin olunacak bir uzman subay hekim; Sağlık Bakanlığınca tayin edilecek bir uzman hekim; Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı kadrosundan bu kurula memur edilecek bir uzman hekim; olmak üzere 3 üyeden oluşturulmuştur (Güzel, Okur 2004:462). Sandık Sağlık Kurulunun görevleri; 5434 sayılı kanunu 50. maddesinde

yazılı malullük raporlarını inceleyerek karara bağlamak, ilgililerin aynı kanunun 52. maddesinde gösterilen malullük derecelerini belirtmek, 5434 sayılı Kanunun malullüğe ait hükümlerinin uygulanmasında düşüncelerini bildirmek olarak belirlenmiştir.

- **Genel Müdürlük:** Sandığın bir Genel Müdürü ile sayısı üçten az olmamak ve Bakanlar Kurulu'nca tespit edilmek üzere yeteri kadar genel müdür yardımcısı bulunması gerekmektedir. Genel Müdür, Sandığın işlerini kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Yönetim Kurulu kararlarına göre yürütmekle görevlendirilmiştir.

2.3.3.2. Emekli Sandığı'nın Kapsamı

Türk uyruklu olmak ve 18 yaşını bitirmiş bulunmak şartıyla aşağıda belirtilen kurumlarda çalışanlar Emekli Sandığı kapsamında değerlendirilmiştir. Bu kurum ve kişiler

- Genel Bütçe Kapsamındaki Daireler,
- Katma Bütçeli Daireler,
- Özel İdareler,
- Belediyeler,
- 26/6/1938 tarihli ve 3460 sayılı kanunda yazılı Murakabe Heyeti ile kuruluş, idare ve murakabeleri aynı kanun hükümlerine tabi Devlet Ekonomi Kurumları ve bunlara bağlı müesseseler (Emniyet Sandığı dâhil),
- Özel kanunlarla kurulmuş ve kurulacak tüzelkişiliği bulunan Devlet Kurumları (Kefalet sandıkları dâhil),
- 10.9.1937 tarihli ve 151 sayılı kanuna göre kurulan Ereğli Kömür Bölgesi Amele Birliği,
- Özel kanunlarla kurulmuş ve kurulacak bankalar,
- Genel bütçeye giren veya katma bütçeli dairelerle özel idare ve belediyelere bağlı idare ve müesseseler,
- (h) bendinde yazılı dairelerin döner sermayeli iş ve teşekkülleri,

- Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası yukarıda sayılan daire, idare, banka ve kurumlardan birine veya bir kaçına ait ortaklıklarla bunların kendi sermayeleri ile kuracakları diğer ortaklıklar,
- Ticaret ve sanayi odaları ile ticaret ve zahire borsaları,
- Cumhurbaşkanları,
- Özel, Teadül ve Kuruluş kanunlarına göre daimi kadrolarda derece esasından aykırı aylık veya ücret alanlar,
- Belirtilen istisnalar hariç olmak üzere Daimi kadrolarda aylık ücretle çalışan her çeşit hizmetliler,
- Genel bütçe kanunlarına bağlı (K) ve (N) işaretli cetvellerde gösterilen kadrolarda çalışan memur ve hizmetliler,
- Amele Birliği aylık, ücretli daimi memur ve hizmetlileri,
- İller daimi komisyon üyeleri ile seçilmiş veya tayin edilmiş belediye başkanları (Emeklilik hakkı tanınan bir vazifede evvelce bulunmuş olmaları şartıyla),
- Kuruluş kanunları gereğince aylıklı kadrolarda ücretle çalıştırılanlar,
- Ticaret ve sanayi odaları ile ticaret ve zahire borsalarının tayinleri Ticaret Bakanlığınca yapılan ve sürekli kadrolarda çalışan aylık ücretli daimi memurları,
- Gedikli subaylar ve gedikli erbaşlar ve ordu uzman erbaşları,
- Hatbakıcı, hat baş bakıcı, dağıtıcı ve baş dağıtıcılarla vaizler, hayrat hademeleri ve dersiamlar,
- Harp okulları, fakülte ve yüksek okullarda Türk Silahlı Kuvvetleri hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askeri öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay nasbedilmek üzere temel askerlik eğitimine tabi tutulan adaylar,

- Fakülte veya yüksek okullar ile meslek yüksek okullarında kendi hesabına okuduktan sonra muvazzaf subay veya astsubay nasbedilen veya askerlik hizmetini müteakip muvazzaf subay veya astsubaylığa geçirilenler,
- Erler (vazife malullükleri ile vazifeden doğma ölümleri halinde),
- Emeklilik hakkı tanınan vazifelerde bulduktan sonra milletvekilliğine seçilenler (seçimlerinden itibaren (6) ay içinde yazı ile Sandığa müracaat ettikleri takdirde),
- Devlet Tiyatrosunda mukavele ile çalışan sanatkârlar,
- İstekleri halinde Devlet Planlama Teşkilatı'nda, Sermaye Piyasası Kurulunda ve Devlet Yatırım Bankasında sözleşmeli olarak kabul edilmiştir (5434 sayılı Kn. Md 12).

2.3.3.3. Emekli Sandığının Görevleri

Emekli Sandığı, 1950 yılında 5434 sayılı Kanunla kamu kesimindeki memurlarla askeri personelin emekliliklerinde ve maluliyetlerinde kendilerinin, ölmeleri halinde ise dul ve yetimlerinin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Emekli Sandığı, 5434 Sayılı Kanun'dan kaynaklanan görevler yanında, diğer kanunlarla verilen emekli, adi malullük, vazife malullüğü, dul ve yetim aylığı bağlamak ve ödemek, kesenek iadesi, toptan ödeme yapmak, emeklilik ve evlenme ikramiyesi vermek, 2022 Sayılı Kanun'a göre yaşlı, muhtaç ve sakatlara aylık bağlamak, sağlık yardımı yapmak, ölüm yardımı ödemek, harp malulleri ve vazife malullerine, özel kanunlarına göre gerekli yardımlarda bulunmak, emekli, dul ve yetimlerin vergi iadesi işlemlerini yürütmek, harp malulleri ile şehit dul ve yetimlerine tekel paylarını ödemek, emekli, dul ve yetimler için dinlenme ve bakımevleri tesis etmek ve iletmek görevleri arasında sayılmıştır (Çamkerten, 2006:59).

Emekli Sandığı mensuplarına yaşlılık, malullük ve ölüm hallerinde koruma garantisi sağlamıştır. Malullük sigortası içinde vazife malullüğü ve harp malullüğü uygulamaları da yer almıştır. Ayrıca sandıktan gelir ve aylık almakta olan pasif sigortalılarla, bunların geçindirmekle yükümlü oldukları eş, çocuk ve ana babalarına sağlık sigortası kapsamında sosyal güvenlik garantisi sağlanmıştır.

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

2.3.3.4. Emekli Sandığının Finansmanı

Emekli Sandığı finansman yönünden kapitalizasyon yöntemini benimsemiştir (Güzel, Okur 2004:462). Ancak bu yöntemden ilk sapma 08.07.1971 tarih ve 1425 sayılı kanunla 5434 sayılı Kanuna eklenen geçici 146. madde ile ortaya çıkmıştır. Söz konusu hüküm Sandığın nakit açığının Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümüne konulacak ödenekle karşılanmasını öngörmüştür. Böylece “Devlet Garantisi Altında” dağıtım yöntemi fiilen benimsenmiştir (Güzel ve Okur, 2002:73).

Sandığın bütçesi gerekli ödemeleri ve harcamaları karşılamaya yetmediği takdirde Sandığın talebi üzerine Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümünde bulunan ödenekten ödemede bulunulabilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle Sandık diğer iki sosyal güvenlik kurumuna nazaran devlet desteği alan bir kurum haline dönüşmüştür. Sandığın finansman sorunlarının çözümünde Maliye Bakanlığı taraf duruma gelmiştir. Yalnız, Maliye Bakanlığı bütçesine Sandık için konulan ödenek hazine ve diğer kurumlar adına yapılan ödemeler içinde kabul edilmiştir (Karakaş, 1997:74).

2.3.3.5. Emekli Sandığı'nın Gelirleri

Sandığın asıl gelirleri kesenek ve karşılıklardan oluşmuştur (Güzel, Okur 2004:468). Sandık, iştirakçiden ve çalıştığı kurumdan kesilen primlerle finanse edilmiştir. İştirakçiden kesilen prim oranı ile çalıştığı kurumdan kesilen karşılık oranı farklı olup, kurumdan kesilen karşılık oranı daha yüksek olarak belirlenmiştir. İştirakçiden kesilen kesenek (sigortalı primi) oranı % 16, çalıştığı kurumdan kesilen karşılık (işveren primi) oranı ise % 20'dir (TÜSİAD, 2004:33). Kurum kesenekleri ,

- **Giriş Keseneği:** Emekli Sandığı'na bağlı bir göreve başlayanlardan emeklilik keseneğine esas ilk aylıklarının % 25'i giriş keseneği olarak alınmakta idi. Bunlardan o ay için ayrıca aylık kesenek alınmazdı (5434 sayılı Kn. Md 14).

- **Aylık Kesenekler:** İştirakçilerden her ay emeklilik keseneğine esas aylıkları tutarı üzerinden % 16 emeklilik keseneği alınır. Aybaşlarından sonra vazifeye girenlerin o aya ait eksik aylık veya ücretlerinden kesenek alınmaz. Aybaşlarından sonra vazifeden ayrılanların eksik aylık veya ücretlerinden tam kesenek alınır (5434 sayılı Kn. Md 14).
- **Artış Keseneği:** Emekliliğe esas aylık veya ücretleri yükselme suretiyle artanların ilk aya ait artış farkları artış keseneği niteliği ile Sandığa gönderilirdi. Emekliliğe esas aylık veya ücretinden daha aşağı aylık veya ücretli bir vazifeye geçmiş olanların sonradan evvelki aylık derecesine yükselmeleri halinde artış farkı kesilmezdi (5434 sayılı Kn. Md 14).
- **Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Keseneği:** Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Keseneği miktarı fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek müddetlere ait istihkak toplamının % 10'unun yarısı olarak alınır (5434 14 sayılı Kn. Md 14).

Emekli Sandığı Kurumunun karşılıkları da;

- **Aylık Kesenek Karşılığı:** İştirakçiden alınan aylık keseneklere karşılık olarak da çalıştıkları kurumlardan her ay % 20 oranında karşılık alınır.
- **Ek Karşılıklar:** Vazife malullüğü aylıkları ile vazifeden dolayı ölenlerin dul ve yetim aylıkları için her yıl kurum bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin % 4'ü oranında Sandığa karşılık ödenirdi.
- **Öğrenci Keseneği:** Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda Silahlı Kuvvetler hesabına okuyan öğrenciler adına ödenecek keseneklerdi (Güzel, Okur, 2002:400).
- **Yönetim Giderlerine Katılma Payı:** Sandığın her yıl kati mizanına göre tahakkuk edecek yönetim giderleri, o yıl içinde ödedikleri karşılıklar nispetinde kurumlar adına borç kaydedilirdi ve bu borçlar kurumlarca en geç müteakip yılın Haziran ayı sonuna kadar Sandığa ödenirdi.
- **Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Karşılığı:** Kurumlar, iştirakçilerin fiili hizmet müddeti zammı yapılmasını gerektiren vazifelerdeki yıllık çalışma müddetlerini ve

yapılacak zamları gösteren izahlı cetvelleri, yılsonlarından itibaren üç ay içinde Sandığa gönderirlerdi.

- **Emekli ikramiyesi Karşılığı:** Aylık bağlananlara veya dul ve yetimlerine çalıştıkları her yıl için ödenecek ikramiyenin Sandıkça istenmesi durumunda faturası karşılığında 2 ay içinde çalıştıkları kurum tarafından sandığa ödenirdi
- **Kadrosuzluk Tazminatı Karşılığı:** Kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayrılan subaylara, maaşlarının belli oranında kadrosuzluk tazminatı rütbelerinde yaş haddini doldurana kadar Sandık tarafından ödenirdi. Sandık üç aylık devreler halinde ve faturası karşılığında bunları Hazineden tahsil ederdi.
- **Ölüm Yardımı Karşılığı:** Emekli, adi malullük veya vazife malullüğü aylığı alanların ölümü halinde, sağlığında beyanname ile gösterdiği kimseye, eğer beyanname vermemiş ise ailesine, almakta olduğu emekli aylığının (Harb malullüğü zammı hariç) bir aylık tutarı yardım olarak ve tediye emri beklenmeksizin emekli maaşını veren kurum tarafından ödenirdi. Yapılacak bu nevi ödemeler yazı ile istenilmesi üzerine emeklinin mensup bulunduğu en son kurum tarafından iki ay içinde ve faturası karşılığında, ödemeyi yapan Sandığa tasfiye olunur (5434 sayılı Kn. Md 14).

Türkiye’de 26.5.2006 tarihinde yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kanununun yürürlüğe girdiği tarihe kadar, uygulamada bulunan Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kurumları kendi kanunlarına tabi sigortalı ve hak sahiplerinin sosyal güvenliğini sağlamaya çalışmışlardır. Ancak özellikle sosyal hayatın ve çalışma hayatının dinamik bir yapıya sahip olması, dünyadaki tüm ülkelerde sosyal güvenliğin tek bir elden yürütülmesi ve bu konuda olumlu sonuçların alınması, sosyal güvenlikte teklik ilkesinin önem kazanmasına neden olmuştur. Türkiye’de 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu ile ülkede bulunan sosyal güvenlik kurumları tek bir sistem şekline dönüştürülmeye çalışılmıştır. Bu nedenle çalışmamızın üçüncü bölümünde sosyal güvenlikte yaşanan birleşim oluşumunun süreçleri ve bu oluşumla yaşanan sosyo-ekonomik değişimler incelenerek, sosyal güvenlik alanında oluşan bu değişiminin Türkiye’de sosyal güvenlik anlayışına getirdikleri ve sonuçları değerlendirilmeye çalışılacaktır.

BÖLÜM 3:TÜRKİYE'DE YENİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN OLUŞUM SÜRECİ

Küreselleşme, sosyo-ekonomik ve demografik değişimler, uluslararası alanda sosyal güvenlik sistemlerinde yeni reformların yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Özellikle ekonomik piyasalarda yaşanan krizler sosyal güvenlik alanlarındaki uygulamalarda da krizlere neden olmuş, uygulamalardaki yetersizlik bu alanda yeni arayışların içine itmiştir. Bu nedenle çalışmamızın bu bölümünde, Türkiye’de son on yıl içinde sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformlar ve bu reformların sosyal güvenlik sisteminde yer alan sorunlara getirdiği çözümler incelenecektir.

3.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlikte Tek Çatı Modeli

4447 sayılı Kanun ile başlayan sosyal güvenlik alanındaki reform süreci ile sosyal güvenlik uygulamalarında düzenlemelere gidilmiş, kayıt dışı istihdam ve gelir bağlama şartlarında yeniden yaşa bağlı parametrenin getirilmesi şeklinde uygulamalarla sosyal güvenlik sisteminde özellikle finansal açıkların kapatılması amaçlanmıştır. Diğer taraftan; 616, 618 ve 619 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile de Türkiye’de yer alan tüm sosyal güvenlik kurumlarının yapısal problemleri yönünde çözümler getirilmeye çalışılmıştır. Ancak; bu Kanun Hükmündeki Kararnamelerin Anayasa Mahkemesinin Bakanlar Kurulundaki yetki kanununu iptal etmesiyle sosyal güvenlik sisteminde oluşturulması amaçlanan tek çatı modeli sonuçsuz kalmıştır. Sosyal güvenliğin tek çatı modeli oluşum sürecinde oluşan boşluğu doldurmak için 4947 sayılı Kanunla sosyal güvenlik kurumu kurulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumuna, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve İş-Kur’un koordinasyon görevi verilmiştir. Bu dönemde kanun hükmünde kararnamelerle düzenleme yapılmaya çalışılmıştır. Ancak Kanun Hükmünde Kararnamelerin mehzazı olan yetki kanununun Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi ve bu ara dönemde boşluğu doldurmak için çıkartılan 4958 sayılı Kanun sosyal güvenlik alanındaki kanunlaştırma çalışmalarını yoğunlaştırmış bir o kadar da karmaşık hale dönüştürmüştür. Öyle ki 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasa Mahkemesince yetki kanununu iptal edebilmesi sonucu bazı mahkemeler Sosyal Sigortalar Kurumunu yok kabul etmişlerdir (Tiyekli 2008:61).

Hükümet, bu karmaşayı giderebilmek için ilk taslağı 30.11.2005 tarihinde Başbakanlığa göndermiştir. Gerek Başbakanlıkta gerekse TBMM’de, TBMM Komisyonlarında ve alt komisyonlarda yapılan değişikliklerle TBMM Genel Kuruluna Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yasalaşmak üzere gelmiştir. Yoğun tartışmalar neticesinde 13.4.2006 tarihinde TBMM’de 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu kabul edilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından yasanın 6. maddesinin veto edilmesi nedeniyle daha sonra hükümet tarafından verilen değişiklik önergesiyle, 17.5.2006 tarihinde kabul edilen yasa 20.5.2006 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onanmış ve Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

3.1.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Oluşumu ve Görevleri

20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumunun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüerya ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesi olarak belirlenmiştir (5502 Kn. Md.3). 5502 sayılı Kanun ile kurumun niteliği, kamu tüzel kişiliğine haiz, kendine verilen görevleri etkin şekilde yerine getirebilmek için idari ve mali açıdan özerk, görev ve yetkilerini kullanırken bu kanun hükümlerine tabi olan, kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabii bu çerçevede kamu hukukunun getirdiği prosedürlerden uzak olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olan bir kurum olarak düzenlenmiştir. Kurumun görev ve özerkliği gereği ve ilgili kuruluşlar olası neticesinde vesayet denetiminin esas olduğu uygulama yetki ve sorumluluğu iş işlem ve kararlar kurulunu temsil eden organlar tarafından yerine getirileceği kanunda düzenlenmiştir. Kurumun merkezinin Ankara olarak belirlenmiştir. Ayrıca, kurum Sayıştay denetimine tabi hale dönüştürülmüştür (Gündüz, 2006:97).

3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları ve Görevleri

Sosyal Güvenlik Kurumunun yapısı üç ana organ tarafından oluşturulmuştur. Bu organlar; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlıktır.

3.2.1. Genel Kurul

Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında; Sayıştay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile öğretim üyeleri arasından Yüksek Öğretim Kurulu tarafından görevlendirilecek birer temsilciden; İş ve/veya Sosyal Güvenlik Hukuku alanında Bakan tarafından belirlenecek iki öğretim üyesinden; Başkan, genel müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanından; en fazla üyeye sahip ilk üç işveren sendikası konfederasyonları tarafından üye işveren sendikalarına bağlı işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısı ile orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden; en fazla üyeye sahip ilk üç işçi sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden; en fazla üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden; kendi nam ve hesabına çalışanların üye olduğu kanunla kurulu en üst meslek kuruluşlarından en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden, kurumdan aylık veya gelir almakta olanların üye olduğu en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden ve kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları tarafından görevlendirilecek birer temsilciden oluşur.

Genel Kurulun görevleri;

- 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,
- Kurumun performans programlarında yer alan hedefleri ile sonuçlarını değerlendirerek bir sonraki dönemin performans hedeflerine ilişkin görüş oluşturmak,

- Yönetim Kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerini Kurumca belirlenen usûle göre seçmek olarak belirlenmiştir (5502 Kn. md.5).

3.2.2. Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu bir karar organı olup, Kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Yönetim Kurulu; Başkan, Başkanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir başkan yardımcısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını temsilen, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, Maliye Bakanlığını temsilen Maliye Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, Hazine Müsteşarlığını temsilen Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, İşverenleri temsilen seçilecek bir üye, İşçileri temsilen seçilecek bir üye, Kamu görevlilerini temsilen seçilecek bir üye, Kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye, Kurumdan gelir veya aylık alanları temsilen seçilecek bir üye olmak üzere on üyeden oluşur. Başkan, Yönetim Kurulunun da başkanı olarak görev yapacaktır. Yönetim Kurulu en az haftada bir defa ve asgarî altı üye ile toplanır. Kararlar toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik olması halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gerekli görüldüğünde Başkanın veya altı üyenin talebi ile Yönetim Kurulu olağanüstü toplantıya çağrılabilir.

Yönetim Kurulunun görevleri;

- Kurum bütçesini, bilânçosunu, gelir-gider tablolarını, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak,
- Kurumun sigorta kolları itibarıyla hazırlanacak aktüeryal hesaplarına ilişkin raporları değerlendirerek finansman dengesinin üçer aylık ve yıllık gerçekleştirmelerini izlemek, alınması gereken tedbirleri kararlaştırmak,
- Genel Kurula sunulacak aktüeryal hesaplara ilişkin raporları gerektiğinde bağımsız kuruluşlara inceletmek,

- Genel müdürlükler ile Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesindeki daire başkanlıklarının, taşrada ise sosyal güvenlik merkezlerinin kurulmasına veya kapatılmasına karar vererek Bakan onayına sunmak,
- Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikleri karara bağlamak, her türlü kiralama sözleşmesi hakkında karar vermek, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılabilmek üzere bedeli beş yüz bin Yeni Türk Lirasından fazla olan her türlü; kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların feragatı, yapım ve diğer işlere ilişkin karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak,
- Kurum personeline ödenecek ek ödeme, ikramiye ve fazla mesai ücretine ilişkin usûl ve esasları belirlemek,
- Kurum yararının bulunması halinde; yılı merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen miktara kadar olan hak ve alacakların terkinine karar vermek, prim ve primlerden kaynaklanan alacaklar hariç olmak üzere, uyuşmazlıkların dava açılmadan veya icra takibi yapılmadan uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, Kurum tarafından veya Kuruma karşı açılan dava veya icra takiplerinin uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, sulhe, kabule, feragat ve kanun yollarına başvurulmamasına karar vermek,
- Kurumun performans hedef, gösterge ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak, her yıl için, prim borcu kamuoyuna açıklanacak işverenlerin belirlenmesine esas olmak üzere asgari borç tutarını belirlemek,
- Kurum alacaklarının tahsilât işlemleri ile diğer kanunlarla tahakkuk ve tahsilat yetkisi Kuruma verilen alacakların tahsilat işlemlerinin, kısmen veya tamamen kamu gelirlerinin toplanması ve takibinden sorumlu olan kamu idarelerinden hizmet almak suretiyle gerçekleştirilmesine karar vererek Bakan onayına sunmak,
- Kurumun dava ve icra takipleri için vekâlet akdi yoluyla avukat çalıştırılmasına, özel uzmanlık gerektiren ve geçici nitelikteki işler için ise hizmet satın alınması yoluyla yerli veya yabancı uzman çalıştırılmasına karar vermek, bunların sözleşme şartlarını ve avukatlara ödenecek ücretleri belirlemek

- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir (5502 Kn.md.7).

3.2.3. Başkanlık

Başkanlık teşkilâtı, merkez ve taşra teşkilâtından oluşturulmuştur. Başkanlık merkez teşkilâtı, ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Başkanlığın en üst amiri olan Başkan, Başkanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden Yönetim Kuruluna karşı sorumlu olup bazı görev, yetki ve sorumluluklara sahiptir. Bu görevler;

- Kurumu; Anayasaya, kanunlara, ulusal kalkınma plânına, yıllık uygulama programlarına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetmek,
- Kurumun görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirmek, bunlara uygun yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, Başkanlığın bütçesini hazırlamak, gerekli yasal ve idarî düzenleme çalışmalarını yapmak, belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek,
- Kurumun faaliyetlerini ve işlemlerini denetlemek, yönetim sistemlerini gözden geçirmek, kurumsal yapı ile yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetmek ve yönetimin geliştirilmesini sağlamak,
- Yönetim Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak,
- Adlî ve idarî makamlara, gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil etmek,
- Kamu Görevlileri Etik Kurulunun belirlediği ilkeler çerçevesinde kurumsal etik kuralları belirleyerek, personele ve Kurumun ilişkili olduğu taraflara duyurmak ve personelin bu kurallara uygun hareket etmesini sağlamak,
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılmak üzere bedeli beş yüz bin Yeni Türk Lirasına kadar olan; kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin sözleşmeler hakkında karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak, beş yüz

bin Yeni Türk Lirasının üzerinde olanlar için Yönetim Kuruluna öneride bulunmak ve kendi limitleri dâhilinde merkez ve taşra teşkilâtının harcama sınırlarını belirlemek,

- Ödeme tarihi altı aydan daha uzun süre gecikmiş ve Yönetim Kurulu tarafından her yıl için belirlenecek tutardan daha fazla prim borcu olan işverenleri, yönetmelikle belirlenen usûl ve esaslara göre her yıl kamuoyuna açıklamak ,
- Kurumun faaliyet alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır (5502 Kn.md.10).

3.3. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeni Oluşum Sürecine Neden Olan Sorunlar

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde yıllardır devam eden önemli sorunlar bulunmaktadır. Ancak sosyal güvenlik sistemi sadece Türkiye’de değil dünyanın çoğu ülkesinde ciddi problemler yaşamış ve bu sorunlar halen de devam etmektedir. Örneğin; Güney Amerika ülkelerinden Peru, Arjantin ve Brezilya’nın 1980’lerde yaşadıkları ekonomik krizlerin temelinde sosyal güvenlik açıkları olduğu görülmüştür. Hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde de sosyal güvenlik açıklarının büyük bir kısmı devlet tarafından finanse edildiği bilinmektedir.

Türkiye’de özellikle son yıllarda sosyal güvenlik kurumlarının sundukları hizmetlerde yaşanan memnuniyetsizliklerin artması ve sistemde yaşanan bazı tıkanıklıklar sosyal güvenlik sisteminde öne çıkan sorunlar olmuştur. Hastanelerde yaşanan yoğunluklar, otomasyon sisteminde yaşanan sorunlar, sosyal güvenlik kurumları arasında yaşanan yoğun bürokrasiler vb. benzeri birçok sorunlar, sosyal güvenlik alanındaki problemleri sürekli gündemde tutmuştur. Mali açıdan değerlendirildiğinde de ülkenin bütçesinden aktarılan en büyük payın Sosyal Güvenlik açıklarına olduğu görülmüştür. Bu nedenle Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde reform sürecine başlanması kaçınılmaz olmuştur.

Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin problemlerine genel açıdan bakıldığında iki ana problemin olduğu görülmektedir. Bunlar; yapısal ve finansal problemlerdir. Bu problemler birbiri içine girmiş olup yapısal problemler, finansal problemlerin de ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Kitapçı, 2007:101).

3.3.1. Yapısal Problemler

Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan ve özellikle de 1990 sonrası ortaya çıkan popülist politikalar, sigortacılık ilkeleriyle bağdaşmayan hizmet borçlanmaları, erken emeklilik, prim afları, karşılığı bulunmayan ödemeler, fonların sağlıklı değerlendirilememesi gibi uygulamalar yapısal sorunları ve devamında da finansal dengeleri bozmuştur. Bu yüzden sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesi arasındaki fark genel bütçeden yapılan transferlerle çözüm yoluna gidilmiştir. Genel bütçeden aktarımla, sosyal güvenlik sistemi açıklarının kapatılması, bu kurumlardan yararlanmayan kişilerden alınan vergilerden kaynaklandığından adaletsiz bir yapıyı da beraberinde getirmiştir (Kitapçı, 2007:101). Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan yapısal problemler kurumlar arası uygulama farklılıkları, erken emeklilik, af ve borçlanma uygulamaları, idari ve mali sorunlar ve tüm toplumu kapsayan bir sosyal güvenliğin oluşmaması olarak değerlendirilebilir.

3.3.1.1. Kurumlar Arası Norm ve Standart Farklılıkları

Sosyal Güvenlik Kurumlarının bir sistemde birleşmesinden önce Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak görev yapmaktaydı. Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşlarıydı. Sosyal güvenlik uygulamalarının her kurum tarafından farklı şekilde yürütülmesi nedeniyle, bu kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanamamaktaydı. Her kurum, kendine göre bir mevzuat hazırladığından kurumlar arasında norm ve standart farklılıkları doğmaktaydı. Bu da sosyal güvenlik açısından kaynak ve zaman israfına neden olmaktaydı. Kurumların farklı sosyal güvenlik politikalarına sahip olması ulusal düzeyde sosyal güvenlik politikalarının hayata geçirilmesini de engellemekteydi. Bu nedenle, sosyal güvenlik kurumları arasındaki norm ve standart farklılıkların tek çatı altında birleşme konusunda en önemli kriterlerden birisi olmuştur. Norm ve standart farklılıkları arasındaki adaletsizlik ayrıca sağlanan sosyal riskler arasındaki standart farklılığı da işçi, işveren, sendikalar ve sivil toplum kuruluşları yönünden sürekli tepki alan bir konu haline gelmişti (Demircioğlu 2006:121). Örneğin; Emekli sandığı sigortalısından % 36 oranında prim alınırken, Sosyal Sigortalar Kanuna tabi çalışan sigortalıdan alınan prim % 33.5 civarında olması sigortalılar ve hak sahipleri arasında eşitsizliğe neden olmuş ve tepkileri daha da artırmıştır.

Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının birleşmesinden önce de kurumların karşıladıkları sosyal sigorta kolları da bize kurumlar arasında norm ve standart farklılıkların olduğunu anlamamız açısından da önemlidir.

Tablo 1: Türkiye’deki Sosyal Sigorta Kurumlarının Sosyal Sigorta Kolları

Kurumlar-Sigorta Kolları	İş Kazası-Meslek Hastalığı	Hastalık	Analık	Yaşlılık	Malullük	Ölüm	İşsizlik
T.C. Emekli Sandığı	--	--	--	+	+	+	--
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	+	+	+	+	+	+	+
Bağ-Kur	--	+	--	+	+	+	--
Tarım İşçileri Sosyal Sigortaları	+	+	--	+	+	+	+
Tarımda Kendi Hesabına Çalışanlar Kanunu	--	+	--	+	+	+	--
Sandıklar, Sosyal Sigortalar Kurumu İsteğe Bağlı	+	+	+	+	+	+	--
Bağ-Kur İsteğe Bağlı Sigortalılar	--	+	--	+	+	+	--

Kaynak: (Kitapçı, 2007:102)

Tablo 3.1’de görüleceği üzere Sosyal Sigortalar Kurumu; iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, yaşlılık, malullük, ölüm ve işsizlik risklerini kapsamaktaydı. Bağ-Kur; hastalık, yaşlılık, malullük ve ölüm sosyal risklerini karşılamaktaydı. Emekli Sandığı ise sadece yaşlılık, malullük ve ölüm sosyal risklerini karşılamaktaydı. Kurumlar tarafından uygulanan sosyal güvenlik alanındaki diğer farklılıklara örnek olarak;

- Emekli sandığı iştirakçisinden sağlık primi kesilmezken, Bağ-Kur sigortalısından % 20 oranında sağlık primi alınması, Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalısından ise % 11 sağlık primi (% 6 işveren hissesi, % 5 sigortalı hissesi olmak üzere) alınması (Tuncay, 2000:156).
- Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalısından dolayı ölüm geliri alana kız çocuğuna, evlenmesi halinde iki yıllık alacağı gelir toplamında evlenme yardımı yapılmaktayken, Bağ-Kur sigortalısının hak sahibi kız çocuklarına evlenme yardımı yapılmaması.
- Sosyal Sigortalar Kurumları arasında emeklilik hakları bakımından da farklılıklar bulunması gösterilebilir.

3.3.1.2. Kurumlar Arasında Emeklilik Şartları ve Yaşlarındaki Farklılıklar

Sosyal güvenlik kurumlarının birleşmesinden önce kurumlar arasında emeklilik şartları ve yaş hesabında da farklılıklar bulunmaktaydı. Bu farklılıklar arasında önemli olanlar;

- Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalısı bayan için 20, erkek için 25 yıllık sigortalılık döneminden 5000 gün prim ödeme gün sayısı ile yaşlılık geliri bağlanabilirken, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur açısından, bayanlar için 20 yıl tam, erkekler için 25 yıl tam prim ödeme günü şartı bulunmaktaydı.
- Sigortalıların emekliliklerindeki gelir bağlama yönünden de farklılıklar bulunmaktaydı. 25 yıllık sigortalı için emeklilik aylık bağlanma oranı Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur' da % 65 üzerinden hesaplanırken, Emekli Sandığı sigortalıları için aylık bağlama oranı % 75'di.
- Sosyal güvenlik kurumları açısından en önemli standart ve norm farklılıklarından biri de sigortalının ölmesi halinde gelir bağlama şartları açısından idi. Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalısının ölmesi halinde, beş yıllık sürede 900 gün fiili prim gün sayısı ya da her türlü borçlanma dâhil 1800 gün prim ile geride kalan hak sahipleri, eş, çocuk ve anne babalarına gelir bağlanabilmekteydi; Emekli Sandığı İştirakçisinin geride kalan hak sahiplerine, çocukları için 1800 gün, eşi için ise on senelik (3600 gün) fiilen sigorta priminin yatmış olması halinde dul geliri bağlanabilmekteydi.

Yaşlılık aylığı ve sigortalının ölmesi halinde dul ve yetim maaşı bağlanmasına ilişkin kurumlar arasında norm ve standart birliği açısından 4447 sayılı Kanun ile kısmi düzenlemeler yapılabilmiş ama Emekli Sandığı açısından bu farklılık devam etmiştir . Kurumlar arasında norm ve standart farklılığın bulunduğu diğer bir alanda emeklilik yaşı idi. 1990 yılında 2898 sayılı Kanun ile yaş sınırlaması getirilmiş ise de 20.2.1992 tarih ve 3774 sayılı Kanun ile erken emeklilik sistemi tekrar uygulanmaya başlanmıştır. Buna göre bayanlar için 20 yıl, erkekler için 25 yıllık sigortalılık süresi ve 5000 gün prim ödeme şartıyla emekli olma imkânı bulunmaktaydı. Buna ilaveten fiili hizmet imkânı da değerlendirildiğinde bayanların 33 (Röntgen Teknisyenleri), erkeklerin 38 (subay, astsubay) yaşında emekli olabilme imkânları bulunmaktaydı. Sosyal Sigortalar Kurumu verilerine göre 13,5 yıllık prim ödemesi karşılığında 22 yıllık emeklilik geliri alınabilmekteydi. Hiçbir sosyal güvenlik sisteminin 38 yaşında emekli olma sistemini kaldırabilecek şekilde finansal yapıya sahip olması mümkün değildi. Sonuç olarak bu sistem, Sosyal Güvenlik Sisteminin temel dayanağı olan aktüeryal yapısını bozmuş ve sosyal güvenliğin finansla ilgili temel problemini erken emeklilik sistemi meydana getirmiştir. Bu açığı kapatmak için sosyal güvenlik primleri yükseltilmiş ve bunun yanında bütçeden aktarılan kaynak miktarının yükselmiş ve finansal problemler artırmıştır.

Türkiye’de emeklilik yaşı ile ilgili ilk düzenleme 25.8.1999 tarihli 4447 sayılı Kanun ile yapılmış ve daha sonra 5510 sayılı Kanun ile yaş sınırı 65’e yükseltilmiştir. Dünya’da bazı ülkelerde uygulanan kadın ve erkek emeklilik yaşı Tablo 3.2’de yer almıştır.

Tablo 2: Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Emeklilik Yaşı

Ülke	Emeklilik Yaşı	
	Kadın	Erkek
Almanya	65	65
Belçika	60	65
Danimarka	67	67
Portekiz	62	65
İtalya	55	60
Yunanistan	60	65
Çin	55	60
Suriye	60	60
Libya	65	65
Fas	60	60
Raunda	55	55
Tunus	60	60
Zaire	60	62

Kaynak: (www.sgk.gov.tr)

Tablo 3.2’de görüldüğü üzere Türkiye’de emeklilik yaşının 65 olması, sosyal güvenlik kurumlarının finans açığını kapatmayı amaçlamasının yanında dünyada uygulanan emeklilik yaşı ortalamasını da yakalayarak, uluslararası düzeyde norm ve standart birliğinin sağlanması amaçlandığı söylenebilir.

3.3.1.3. Af Uygulamaları ve Borçlanma Yasaları

Sosyal Güvenlik Sisteminin finansal yapısını bozan temel problemlerin bir diğeri de; borçlanmalar ve af uygulamaları olarak değerlendirilebilir. Siyasi ve popülist yaklaşımlarla, acil nakit girişini sağlamak için getirilen borçlanma ve af uygulamaları

kısa vadede nakit girişini sağlamış ise de uzun dönemde meydana getirdiği erken emeklilik ve aktüeryal dengelerdeki bozukluk, sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısının bozulmasına neden olmuştur. Hizmet borçlanmaları, askerlik borçlanması, yurtdışı borçlanmaları ve süper emeklilik, parlamenterlerin borçlanması, itibari hizmet borçlanması gibi yapılan düzenlemelerle binlerce kişi kısa sürede emeklilik imkânını elde edilmesine neden olmuştur. Borçlanma ve af yasaları ile emeklilik hakkını elde eden kişiler toptan yatırdıkları çok düşük miktardaki primlerin toplamını, 2.5 yıl gibi kısa sürede maaş ve sağlık yardımları gibi sosyal haklara sahip olarak geri almışlardır (Duygulu ve Pehlivan, 2004:18).

Borçlanmaların yanında prim borçlarına getirilen af kanunları da hem primlerini düzenli ödeyen vatandaşlar açısından haksızlığa sebep olmakta hem de prim ödeyecek kişilerin af beklentisi içine girmesiyle primlerini ödemeyerek, Sosyal Güvenlik Kurumlarının mali yapısını bozmakta bu da haksız rekabete sebep olmaktadır.

3.3.1.4. İdari ve Mali Özerklik Sorunu

Her ne kadar Sosyal Güvenlik Kurumlarının kuruluş kanunlarında idari ve mali özerk kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluş denilmişse de Sosyal Güvenlik Kurumları hiçbir zaman idari ve mali özerkliğine kavuşamamışlardır. 1999–2002 dönemi gibi üç yıl gibi kısa bir sürede Sosyal Sigortalar Kurumun'da 9 kurum başkanı, 15 genel müdür yardımcısı atanmıştır. Bu üst düzey atamalar yapılırken atanan kişilerin niteliklerinin ne derece etkili olduğu tartışmalıdır. Siyasi irade tarafından, üç yıl içerisinde 9 defa genel müdür ataması yapılan bir kurumun ne derece özerk yapıda olacağı da ayrıca tartışılmalıdır.

İdari ve mali özerklik açısından diğer bir örnek de primlerin değerlendirilmesidir. Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından toplanan primler çok düşük faizlerle değerlendirilmiştir. 1965–1993 arasında toplanan primler % 5 ve % 6 'larla sabit faizle Devlet Borçlanma Yatırım (DBY) tahvillerine yatırılmıştır (Bu dönemde enflasyon ise ortalama % 30'lardaydı). Bu yatırımlar enflasyonun üstünde değerlendirilmesi halinde Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 20 milyar dolardan fazla gelir sağlayacağı hesaplanmıştır (Duygulu ve Pehlivan, 2004:17).

Sonuç olarak, Sosyal Güvenlik Kurumlarının gerçekten idari ve mali özerk bir yapıya kavuşmadıkça siyasetin gölgesinde kalma ihtimali her zaman bulunmaktadır. Bunu önlemek için kurum uygulanabilir gerçek özerk yapıya geçmelidir.

3.3.1.5. Sosyal Güvenliğin Herkesi Kapsamaması

Sosyal güvenliğin amaçlarından birisi de ülkedeki bütün bireyleri sosyal güvenlik kapsamı içerisinde almasıdır. Bunda gelirlerin düşük olan kesimin kapsama alınması daha da öncelikli bir araçtır. Türkiye’de sosyal güvenliğin uygulamalarına bakıldığında ise; memurlar Emekli Sandığı kapsamında, belirli bir gelirin üzerinde olanlar ve bağımsız çalışanlar Bağ-Kur kapsamında, bağımlı çalışanlar ise Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamına alınmıştır. Dikkat edildiğinde en fazla sosyal güvenlik ihtiyacının gelir düzeyi düşük kişiler iken en fazla kapsam dışında kalanlar da bu kesim olmuştur . Türkiye’de 5510 sayılı Kanunundan önce nüfusun yarısının sosyal güvenlik kapsamı dışında olduğu görülmüştür. Tarım sektörünün ciddi bir bölümünün kapsamda olmadığı, bağımlı çalışan nüfustan 3 milyon kişinin sigortasız olduğu tahmin edilmektedir. Primlerin yüksek olması da, küçük esnaf boyutundaki kişilerin Bağ-Kur kapsamı dışında kalmasına sebep olmuştur (Türk-İş, 2005:121).

3.3.2. Finansal Sorunlar

Yapısal sorunların çözümlenememesinden dolayı bu sorunların uzantısı olarak finansal sorunlar ortaya çıkmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumlarının gelirlerinin giderlerini karşılayamaması, bu açığın bütçeden transferlerle karşılanması, finansal sorunları oluşturmuştur.

3.3.2.1. Aktüeryal Dengedeki Bozukluk

Türkiye’de son yıllarda sosyal güvenlik alanında yaşanan sıkıntıların temelinde de aktüeryal dengelerin bozukluğu gelmektedir. Emeklilik yaşının düşüklüğü, prim afları, fonların yanlış değerlendirilmesi, süper emeklilik gibi yanlış uygulamalar aktüeryal dengeleri alt üst etmiştir. 3600 gün prim ödeyerek getirilen emeklilik imkanları, 38 yaşındaki emeklilikler ve bunların seçim dönemlerindeki popülist yaklaşımlarla yapılması Sosyal Güvenlik Kurumlarının finansal yapısını bozmuştur.

Primli Sosyal Güvenlik Sisteminin mali dengesi aktif –pasif dengesine dayanır. Sosyal Güvenlik Kurumlarına bağlı aktif çalışanların, kurumdaki emekli geliri alanlara oranı aktüeryal dengeyi verir. Yani, bu kaç çalışanın kaç emekliyi finanse ettiği anlamındadır. Bu oranın modern sistemlerde $\frac{1}{4}$ olması gerekmektedir. Türkiye’de ise bu oran hiçbir zaman $\frac{1}{2}$ ’nin dahi üzerine çıkamamıştır.

Tablo 3: Sosyal Sigortalar Kurumu Sigortalı Aktif-Pasif Tablosu

SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMI SOCIAL SECURITY COVERAGE																
	2002	Değişim %	2003	Değişim %	2004	Değişim %	2005	Değişim %	2006	Değişim %	2007	Değişim %	2008	Değişim %	2009 Ekim	Değişim (Geçen Yılın Aralık Aynına Göre) %
1-AKTİF SİGORTALILAR	12.257.296	4, 7	12.542.457	2, 3	12.805.488	2, 1	13.408.486	4, 7	14.378.921	7, 2	15.019.378	4, 5	15.258.608	1, 6	15.096.008	-1, 1
1 Zorunlu	9.759.910	5, 1	10.269.118	5, 2	10.772.479	4, 9	11.402.727	5, 9	12.302.228	7, 9	12.984.912	5, 5	13.151.031	1, 3	13.045.795	-0, 8
2 Çıracak	215.259	12, 6	231.915	7, 7	219.000	-5, 6	241.032	10, 1	248.340	3, 0	158.052	-36, 4	249.292	57, 7	251.590	0, 9
3 Y.Dışı Topluluk	33.458	23, 7	40.409	20, 8	47.918	18, 6	47.332	-1, 2	56.093	18, 5	50.541	-9, 9	31.819	-37, 0	29.159	-8, 4
4 Tarm(HÇ)	149.163	4, 8	165.268	10, 8	176.717	6, 9	178.178	0, 8	187.951	5, 5	215.340	14, 6	202.000	-6, 2	198.016	-2, 0
5 Tarm(BÇ)	890.976	0, 2	923.234	3, 6	997.937	8, 1	1.011.333	1, 3	1.049.206	3, 7	1.079.785	2, 9	1.127.744	4, 4	1.059.816	-6, 0
6 Muhtar	28.705	-6, 5	23.239	-19, 0	25.162	8, 3	21.938	-12, 8	19.629	-10, 5	17.742	-9, 6	14.070	-20, 7	15.159	7, 7
7 İsteğe Bağlı	1.179.825	3, 7	889.274	-24, 6	566.275	-36, 3	505.946	-10, 7	515.474	1, 9	513.006	-0, 5	482.652	-5, 9	496.473	2, 9
II-PASİF (AYLIK ALAN) SİGORTALILAR																
-Dosya	5.888.418	5, 1	6.178.979	4, 9	6.501.742	5, 2	6.837.393	5, 2	7.248.871	6, 0	7.589.715	4, 7	8.045.815	6, 0	8.429.850	4, 8

Tablo 3'ün devamı

-Kişi	6.551.282	4, 6	6.849.309	4, 5	7.174.648	4, 7	7.504.453	4, 6	7.913.724	5, 5	8.279.444	4, 6	8.746.703	5, 6	9.094.189	4, 0
1 Yaşlılık	4.281.286	5, 0	4.496.782	5, 0	4.744.865	5, 5	5.013.381	5, 7	5.347.143	6, 7	5.581.552	4, 4	5.918.007	6, 0	6.176.192	4, 4
2 Malullük	99.913	1, 6	100.028	0, 1	101.224	1, 2	100.913	-0, 3	101.979	1, 1	102.915	0, 9	103.247	0, 3	104.501	1, 2
3 Vazife Malülü	8.586	2, 7	8.823	2, 8	10.261	16, 3	10.006	-2, 5	9.406	-6, 0	9.239	-1, 8	6.401	-30, 7	6.531	2, 0
4 Ölen Sigortalı (Dosya)	1.405.272	5, 7	1.479.129	5, 3	1.549.352	4, 7	1.616.122	4, 3	1.691.429	4, 7	1.795.311	6, 1	1.916.271	6, 7	2.038.889	6, 4
5 Ölen Sigortalıların Hak Sahipleri	2.035.137	4, 2	2.116.748	4, 0	2.190.829	3, 5	2.253.141	2, 8	2.326.964	3, 3	2.456.453	5, 6	2.589.132	5, 4	2.676.910	3, 4
6 Sürekli İş Göremezlik Geliri Alanlar	51.431	2, 0	51.959	1, 0	53.063	2, 1	53.584	1, 0	54.857	2, 4	56.105	2, 3	56.668	1, 0	57.154	0, 9
7 S.I Ölüm Geliri(Dosya)	41.930	1, 9	42.258	0, 8	42.977	1, 7	43.387	1, 0	44.057	1, 5	44.593	1, 2	45.221	1, 4	46.583	3, 0

Tablo 3'ün devamı

8 S.I Ölüm Geliri Alanlar	74.929	0, 5	74.969	0, 1	74.406	-0, 8	73.428	-1, 3	73.375	-0, 1	73.180	-0, 3	73.248	0, 1	72.901	-0, 5
III- BAĞIMLI LAR	29.767.631	4, 8	31.042.729	4, 3	32.558.478	4, 9	33.903.849	4, 1	34.741.194	2, 5	34.878.594	0, 4	33.187.449	-4, 8	33.577.055	1, 2
Aktif / Pasif Oranı	2, 08		2, 03		1, 97		1, 96		1, 98		1, 98		1, 90	-4, 2	1, 79	
IV-ÖZEL SANDIKLAR	324.302	0, 2	295.541	-8, 9	301.441	2, 0	307.161	1, 9	298.269	-2, 9	310.850	4, 2	323.218	4, 0		
1- Aktif Sigortalılar	71.641	-8, 7	70.925	-1, 0	73.412	3, 5	75.685	3, 1	85.358	12, 8	95.341	11, 7	105.707	10, 9		
2- Aylık Alanlar	77.738	9, 1	71.595	-7, 9	74.367	3, 9	76.027	2, 2	78.082	2, 7	79.388	1, 7	81.042	2, 1		
3- Bağlımlılar	174.923	0, 6	153.021	-12, 5	153.662	0, 4	155.449	1, 2	134.829	-13, 3	136.121	1, 0	136.469	0, 3		
4- Aktif /Pasif Oranı (Özel Sandıklar)	0, 92		0, 99		0, 99		1, 00		1, 09		1, 20		1, 30			
TÜRKİYE NÜFUSU (TÜİK ADNKS 2007-2008)											70.586.256		71.517.100		71.517.100	

Tablo 3'ün devamı

Sosyal Güvenlik Kapsamı	48.900.511	4, 7	50.730.036	3, 7	52.840.055	4, 2	55.123.949	4, 3	57.332.108	4, 0	58.488.266	2, 0	57.515.978	-1, 7	57.767.252	0, 4
VII-SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)											83%		80%		81%	
VII-SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)											83%		80%		81%	
KAPSAM DIŞI NÜFUS ORANI (%)											17%		20%		19%	
PRİMSİZ ÖDEMELER (FATURALI ÖDEMELER) BILLED PAYMENTS																
2022 Sayılı Kanuna Göre Aylık Alanlar	1.008.846	4, 3	1.047.341	3, 8	1.098.177	4, 9	1.266.268	15, 3	1.243.878	-1, 8	1.244.174	0, 0	1.266.174	1, 8	1.324.793	4, 6
1 - Yaşlılık	746.468	4, 1	770.204	3, 2	795.506	3, 3	938.677	18, 0	927.077	-1, 2	903.283	-2, 6	867.035	-4, 0	870.809	0, 4
2 - Malüllük	68.598	5, 3	72.805	6, 1	80.430	10, 5	84.072	4, 5	82.891	-1, 4	92.904	12, 1	114.518	23, 3	139.257	21, 6
3 - Sakatlık	193.780	4, 4	204.332	5, 4	222.241	8, 8	243.519	9, 6	233.910	-3, 9	239.110	2, 2	255.990	7, 1	272.924	6, 6

Tablo 3'ün devamı

4 - 18 Yaş Altı Sakat-Malül											8.877		28.631	222, 5	41.803	46, 0
DİĞER Kanunlara Göre Aylık Alanlar	53.110	0, 5	52.908	-0, 4	52.648	-0, 5	52.112	-1, 0	51.545	-1, 1	51.053	-1, 0	50.659	-0, 8	50.320	-0, 7
1- İ.Madalya Aylığı	30	-38, 8	20	-33, 3	5	-75, 0	5	0, 0	3	-40, 0	2	-33, 3	0	-100, 0	0	
2- Kore Gazisi	10.052	-4, 8	9.494	-5, 6	8.875	-6, 5	8.340	-6, 0	7.753	-7, 0	7.216	-6, 9	6.662	-7, 7	6.266	-5, 9
3- Vat.Hiz.Ter	76	2, 7	78	2, 6	81	3, 8	82	1, 2	85	3, 7	88	3, 5	106	20, 5	112	5, 7
4- Kıbrıs Gazisi	32.944	-0, 5	32.721	-0, 7	32.484	-0, 7	32.268	-0, 7	31.980	-0, 9	31.706	-0, 9	31.478	-0, 7	31.196	-0, 9
5- Haksahipleri	10.008	10, 4	10.595	5, 9	11.203	5, 7	11.417	1, 9	11.724	2, 7	12.041	2, 7	12.413	3, 1	12.746	2, 7
6- Tütün İkramesi	44.974	-2, 3	44.535	-1, 0	44.320	-0, 5	41.797	-5, 7	40.833	-2, 3	40.833	0, 0	37.833	-7, 3	37.895	0, 2

Kaynak: (www.sgk.gov.tr)

Tablo 3.'de incelendiğinde 2000–2009 tarihleri arasında 15.096.008 kişi aktif sigortalı iken 9.094.189 kişi pasif konumdadır. Yani zorunlu çalışan çırak, tarım işçisi, diğer bütün aktif prim ödeyen kişi sayısı 15.096.008 kişi iken yaşlılık, malullük, vazife malullüğü gibi pasif konumda gelir alanlar 9.094.189 kişidir. Bu oran 1.79'dur. Geçmişe doğru da bakıldığında bu oran 2002 yılında 2.08, 2003 yılında 2.03, 2004 yılında 1.97, 2005 yılında 1.96, 2006 yılında 1.98, 2007 yılında 1.98, 2008 yılında ise 1.90, 2009 yılında 1.79'dur (SGK 2009:14). Bu oranların dünya standardının çok altında olduğu söylenebilir.

3.3.2.2. Kaynak Yetersizliği

Sosyal güvenlik sistemi “aktüerya” adı verilen bir sisteme dayanır .Bu sistem, aktif çalışanların pasif emeklileri finanse ettiği bir sistemdir. Modern dünya standardı dört aktif sigortalının bir pasif emekliyi finanse etmesidir. Bizde ise hiç bir zaman bu orana ulaşamamıştır. Zelenka Raporu'yla 1970'li yıllarda aktüerya dengesinin sağlanması için tespit edilen primlerin verimli değerlendirilememesi, aktüeryal dengelerdeki bozukluk, sağlık harcamalarının artması finansal problemlere neden olmuştur.

Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumu Mali Durum Tablosu

SGK (Fiscal Milyon TL (Million TL)	MALİ (Structure)	DURUM (Structure)	2009 Oca-Eyl (Jan-Sep)	2009 Oca-Ekim (Jan-Oct)	Aylık Değişim % (Monthly Rate of Change)	2008 Oca-Ekim (Jan-Oct)	Yıllık Değişim % (Annual Rate of Change)
GELİRLER (REVENUES)			56.011, 9	62.505, 6	11, 6	54.572, 3	14, 5
Prim Gelirleri (Premium Revenues)			38.912, 0	43.897, 5	12, 8	45.211, 4	-2, 9
Diğer Gelirler (Other Revenues)			2.180, 6	2.330, 9	6, 9	3.084, 8	-24, 4
Ek Ödeme (Supplementary Payment)			2.160, 4	2.407, 4	11, 4	2.136, 8	12, 7
Faturalı Ödemeler (Billed Payments)			4.653, 6	4.869, 6	4, 6	4.139, 4	17, 6
Devlet Katkısı (Government Contribution)			8.105, 3	9.000, 3	11, 0	-	-
GİDERLER (EXPENDITURES)			78.748, 8	88.099, 5	11, 9	77.324, 3	13, 9
Emekli Aylıkları (Pension Payments)			50.112, 0	56.259, 3	12, 3	49.130, 9	14, 5
Sağlık Giderleri (Yolluk dahil)(Health Expenditures)			21.696, 4	24.236, 0	11, 7	21.194, 4	14, 4

Tablo 4 'ün devamı

Diğer Giderler(Other Expenditures)	1.681, 6	1.899, 5	13, 0	2.224, 9	-14, 6
Ek Ödeme (Supplementary Payment)	2.189, 8	2.460, 0	12, 3	2.181, 1	12, 8
Faturalı Ödemeler (Billed Payments)	3.069, 0	3.244, 6	5, 7	2.593, 0	25, 1
Gelir-Gider Farkı (Deficit)	-22.737, 0	-25.593, 9	12, 6	-22.751, 9	12, 5
<p>2009 yılı Ocak-Ekim ayı verilerine göre sosyal güvenlik kapsamındaki sigortalılarımıza ve bağımlılarına, yolluk harcaması 44 Milyon TL dahil olmak üzere toplam 24.236 Milyon TL sağlık harcaması yapılmıştır. Bu harcamalar kapsamında 10.994 Milyon TL ilaç harcaması yapılırken 2009 yılı için ortalama 1.099 Milyon TL ilaç gideri oluşmuştur.</p>					
<p>Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü 2022 sayılı yasa kapsamında aylık alan kişilerin, 2009 yılı Ekim dönemine ait kişi sayıları ve mali bilgiler ile Genel Müdürlüğün faaliyetlerine ilişkin diğer verileri açıkladı. Buna göre 2009 yılının ilk on ayında toplam 1.324.793 kişi yaşlılık ve özür lülük aylığı almaktadır.</p>					
<p>2009 yılı Ekim ayı verilerine göre toplam 1.324.793 kişiden, 870.809 kişi yaşlı aylığı (65+), 17.943 kişi 65 yaşından büyük bakıma muhtaç özür lülük aylığı, 272.924 kişi (özür oranı %40-69 arası) özür lülük aylığı, 121.314 kişi 18 yaşından büyük 65 yaşından küçük (özür oranı %70) bakıma muhtaç özür lülük aylığı alırken; 41.803 kişide 18 yaş altı özür lülük yakını aylığı almaktadır.</p>					
2022 Sayılı Kanuna Göre Aylık Türleri	2009 Eylül	2009 Ekim	Aylık Değişim %	2008 Ekim	Yıllık Değişim %
1-Yaşlı Aylığı(65+)	865.670	870.809	0, 6	862.019	1, 0
2-Bakıma Muhtaç Yaşlı Aylığı(65+(%70 üzeri özür lülük))	17.370	17.943	3, 3	12.950	38, 6
3-Özür lülük Aylığı (%40-%69 Özür lülük)	270.336	272.924	1, 0	248.226	9, 9
4-Bakıma Muhtaç Özür lülük Aylığı (%70 Özür lülük)	119.386	121.314	1, 6	93.541	29, 7
5-Özür lülük Yakını Aylığı (%40 Özür lülük) (18 Yaş Altı)	39.656	41.803	5, 4	23.298	79, 4
Toplam	<u>1.312.418</u>	<u>1.324.793</u>	<u>0, 9</u>	<u>1.240.034</u>	<u>6, 8</u>
TÜRKİYE 2008 YIL SONU NÜFUSU	71.517.100	71.517.100		70.586.256	1, 3
Aylık Alanların Nüfusa Oranı (%)	1, 84	1, 85		1, 76	

Kaynak: (www.sgk.gov.tr)

Tablo 4. incelendiğinde Ocak 2009 itibariyle 56.011.900 T.L. toplam gelir (38.912.000.000 T.L. prim geliri, 280.000 T.L. diğer gelir 2.160.000 T.L. ek ödeme, 4.653.000 T.L. faturalı ödeme, 8.105.000 T.L. devlet katkısı), 78.748.800 T.L. gideri

(50.112.00 T.L. emeklilik aylığı, 21.696.000 T.L. sağlık gideri, 1.681.000 T.L. diğer giderler, 2.189.000 T.L. ek ödeme, 3.069.000 T.L. faturalı ödeme) bulunmaktadır.

Tablo 5: Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferi

Yıllar Years	Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferleri Social Security Institution Budget Transfers			Yıllık Değişim Oranı %Annual Rate Of Change	GSYİH 'ya oranı % - Rate of GDP (%)				
	4/a	4/b	4/c		Toplam Total	4/a	4/b	4/c	Toplam Total
1998	451.000	435.000	610.000	1.496.000	102, 2	0, 64	0, 62	0, 87	2, 13
1999	1.105.000	796.145	1.035.000	2.936.145	96, 3	1, 06	0, 76	0, 99	2, 81
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460	9, 9	0, 24	0, 63	1, 07	1, 94
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000	71, 2	0, 46	0, 72	1, 11	2, 30
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000	75, 3	0, 68	0, 75	1, 33	2, 76
2003	4.808.617	4.930.000	6.145.000	15.883.617	64, 0	1, 06	1, 08	1, 35	3, 49
2004	5.757.000	5.273.000	7.800.000	18.830.000	18, 5	1, 03	0, 94	1, 40	3, 37
2005	7.507.000	6.926.000	8.889.000	23.322.000	23, 9	1, 16	1, 07	1, 37	3, 59
2006	8.527.000	4.330.000	10.035.000	22.892.000	-1, 8	1, 12	0, 57	1, 32	3, 02
2007	14.155.755	6.229.167	12.675.319	33.060.241	44, 4	1, 68	0, 74	1, 50	3, 92
2008	-	-	-	35.016.403	5, 9	-	-	-	3, 69
2009 Ocak-Ekim	-	-	-	45.092.288	-	-	-	-	4, 76

Kaynak: (www.sgk.gov.tr)

Sosyal Güvenlik Kurumlarının finans açığı merkezi bütçeden aktarılan ödenekle kapatılmaktadır. Ancak bu uygulama sosyal adaletsizliğe sebep olmaktadır. En son 2009 Ocak-Ekim döneminde 45.092.288 T.L. merkezi bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına kaynak aktarımı yapılmıştır.

Tablo 6: Sosyal Güvenlik Kurumu Gelir-Gider Karşılama Tablosu

Yıllar Years	Gelirler Revenues	Artış Oranı (%) Rate of Increase	Giderler Expenditures	Artış Oranı (%) Rate of Increase	Açık Deficit	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı % Compensation Rate
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	62.505.646		88.099.526		-25.593.880	70, 9%
2009	Ocak - January	6.059.070	8.560.263		-2.501.193	70, 8%
	Şubat - February	6.037.626	8.099.738	-0, 4	-2.062.112	74, 5%
	Mart - March	6.729.889	8.899.142	11, 5	-2.169.253	75, 6%
	Nisan - April	6.468.946	8.837.049	-3, 9	-2.368.103	73, 2%
	Mayıs - May	6.125.402	8.196.013	-5, 3	-2.070.611	74, 7%
	Haziran - June	6.043.293	8.947.091	-1, 3	-2.903.797	67, 5%
	Temmuz - July	6.599.532	9.290.968	9, 2	-2.691.436	71, 0%
	Ağustos - August	5.784.613	8.594.710	-12, 3	-2.810.097	67, 3%
	Eylül - September	6.163.483	9.323.844	6, 5	-3.160.361	66, 1%
	Ekim - October	6.493.792	9.350.709	5, 4	-2.856.917	69, 4%
	Kasım - November					
	Aralık - December					
Toplam- Total	62.505.646		88.099.526		-25.593.880	

Kaynak: www.sgk.gov.tr

Tablo 6’da görüldüğü üzere Sosyal Güvenlik Kurumu’nun toplam gelirleri giderlerini ortalama % 70 oranında karşılamaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının finans problemleri sadece Türkiye’de değil diğer ülkelerde de mevcuttur. Sosyal güvenlik kurumlarının varlığını sürdürebilmeleri için merkezi bütçeden desteklenmeleri gayet doğaldır. Ancak, Türkiye’de ki, Sosyal Güvenlik Kurumlarının finans problemi diğer ülkelerin finans problemlerinden farklılık arz etmektedir (Kitapçı, 2007:124). Türkiye’deki, finans konusu sosyal güvenlik fonlarının verimli kullanılmamasından, denetimsiz harcamalardan, emek piyasasındaki kayıt dışı istihdam, fon yönetimindeki hatalardan kaynaklanmaktadır. Yine de diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, bütçeden aktarılan oranın diğer Avrupa ülkelerine göre daha az olduğu söylenebilir.

3.3.2.3. Sağlık Harcamalarındaki Artış

Sosyal Güvenlik Sisteminin karşıladığı sosyal risklerin başında, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve tedavi yardımları önemli bir alanı kapsamaktadır. Bunun yanında, emekli sayısının artmasıyla beraber yaşlı nüfusun sosyal ve güvenlik kapsamına girerek özellikle kronik hastalıkların tedavisi için kullanılan ilaç bedelleri sağlık harcamalarından ciddi artışa sebep olmaktadır. Sağlık sektöründe kullanılan modern tekniklerin fiyatlandırmasının yüksek olması, yurtdışı tedavi imkânlarının artması, ülkemiz sağlık sisteminde özel hastanelerin sigortalılara açılması da sağlık harcamalarını artırmıştır.

Bize göre, Sosyal Güvenlik Reformunun en önemli aşamalarından biri Genel Sağlık Sigortasıdır (GSS). Türkiye’de sosyal hukuk devleti açısından bakıldığında, hastane önlerindeki kuyruklar, krizler, çocukların, yaşlıların, hamilelerin muayene olamaması, her ilacın teminin sağlanamaması gibi sorunların yaşanmaması gerekir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortasıyla Türkiye’de yaşayan bireylerin % 99’a yakın bir kısmı Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınması amaçlanmaktadır. Bunun da getirdiği maliyet, Sosyal Güvenlik Kurumlarının finans yönünden ciddi bir açık oluşturmaya başlamasıdır. 2009 yılında sağlık giderleri için 40 milyar TL’yi aşması beklenmektedir.

Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Gideri Tablosu

Sağlık Harcamaları Health Expenditures									
Yıllar-Years	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (**)	2008(*)	2009 (Ocak- Ekim)
4/a	2.258	3.594	4.981	6.636	7.065	11.106	14.738		
Tedavi	1.124	1.493	2.530	3.502	3.088	5.486	7.880		
Devlet Hastanesi (MoH Hospitals)	820	1.026	1.875	2.618	1.960	3.684	5.196		
Üniversite Hastanesi (University Hospitals)	118	195	281	383	473	707	1.002		
Özel Hastane (Private Hospitals)	185	272	374	500	655	1.095	1.682		
Diğer Tedavi (KIT Hastaneleri, Sağlık Ocağı vb.)(Other)									
İlaç	993	1.879	2.101	2.687	3.553	5.266	6.379		
Diğer (*)	141	222	350	447	424	354	480		
Diğer(Tıbbi Cihaz Malzeme, Şahıs, vb.)	122	199	308	390	387	285	347		
Optik (Optic)	19	23	42	57	37	69	133		
4/b	1.229	2.195	3.183	3.719	3.626	3.816	3.052		
Tedavi	330	693	966	1.269	1.363	1.667	1.385		
Devlet Hastanesi (MoH Hospitals)	250	562	798	1.028	1.125	1.269	997		
Üniversite Hastanesi (University Hospitals)	31	61	82	127	96	107	69		
Özel Hastane (Private Hospitals)	48	70	87	113	142	291	318		
Diğer Tedavi (KIT Hastaneleri, Sağlık Ocağı vb.)(Other)									
İlaç	780	1.322	1.997	2.188	1.841	1.841	1.407		
Diğer	118	181	220	262	422	308	260		
Diğer (Tıbbi Cihaz Malzeme, Şahıs vb.)	112	168	194	234	396	275	227		
Optik (Optic)	7	13	26	28	26	33	34		
4/c	1.089	1.840	2.498	2.796	2.917	2.744	2.193		
Tedavi	345	645	867	1.135	1.175	1.337	1.003		
Devlet Hastanesi (MoH Hospitals)	114	227	325	436	437	490	206		
Üniversite Hastanesi (University Hospitals)	181	364	464	569	515	511	452		

Tablo 7'nin devamı

Özel Hastane (Private Hospitals)	50	54	78	130	224	336	345		
Diğer Tedavi (KİT Hastaneleri, Sağlık Ocağı vb.)(Other)									
İlaç	660	1.100	1.517	1.524	1.607	1.265	1.072		
Diğer	84	95	115	136	135	143	118		
Diğer (Tıbbi Cihaz Malzeme, Şahıs vb.)	65	65	70	89	87	99	82		
Optik (Optic)	19	30	44	48	47	44	36		
TOPLAM SAĞLIK TOTAL	4.576	7.629	10.662	13.150	13.608	17.667	19.984	25.346	24.192
Tedavi	1.799	2.831	4.362	5.906	5.626	8.489	10.267	13.953	12.745
Devlet Hastanesi (MoH Hospitals)	1.185	1.815	2.998	4.083	3.521	5.442	6.399	7.325	6.688
Üniversite Hastanesi (University Hospitals)	330	620	827	1.079	1.083	1.325	1.523	2.247	2.141
Özel Hastane (Private Hospitals)	284	396	538	743	1.021	1.723	2.345	4.381	3.916
Diğer Tedavi (KİT Hastaneleri, Sağlık Ocağı vb.)(Other)					0	0			
İlaç	2.434	4.300	5.615	6.399	7.001	8.372	8.858	10.717	10.994
Diğer	343	498	685	845	980	805	859	676	453
Diğer (Tıbbi Cihaz Malzeme, Şahıs vb.)	299	433	573	712	871	659	655	409	200
Optik (Optic)	44	66	112	133	110	146	203	267	253
Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH'ya Oranı%	1, 90	2, 18	2, 34	2, 35	2, 10	2, 33	2, 38	2, 67	

Kaynak: www.sgk.gov.tr

Tablo 7'de görüleceği üzere sağlık harcamaları beklenenin 4 katı yani, 25 milyon T.L.'nin üzerinde olmuştur. Kurumun sağlık harcamalarında beklenmeyen bu artış kurumunun finansal yapısında olumsuz etkiye neden olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sağlık harcamalarındaki artışlar finansal yapı problemlerinin önemli sorunlarından biridir. Bu nedenle kurumunun bu sorun üzerinde önemli çalışmalar yapması, sağlık sektöründeki yüksek fiyat uygulamalarındaki denetimlerini artırması ve kurumunun sağlık harcamaları politikasını etkin bir şekilde belirlemesi gerektiğini düşünmekteyiz.

3.3.2.4. Prim Tahsilât Oranlarındaki Düşüklük ve Prim Karşılığı Olmayan Ödemeler

Sosyal Güvenlik Kurumları, işlevlerini sağladıkları finans kaynaklarından yani primlerden yerine getirmektedirler. Primli sosyal güvencikte, işçi ve işverenlerde alınan primler karşılığında sosyal güvenlik hizmetleri sunulmaktadır.

Tablo 8: Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Alacağı Tablosu

4/ a SİGORTALILARINI ÇALIŞTIRAN İŞVERENLERDEN KURUMUN PRİM ALACAĞI MİKTARI (TL)			
BORÇLU SEKTÖR	PRİM ASLI	GECİKME CEZASI/ GECİKME ZAMMI	TOPLAM PRİM ALACAĞI
1- ÖZEL SEKTÖR	10.315.306.900	6.362.449.051	16.677.755.951
2- RESMİ SEKTÖR	3.174.044.350	1.730.210.643	4.904.254.993
- KİT	4.443.662	1.903.231	6.346.893
- BELEDİYE	3.083.266.682	1.669.826.293	4.753.092.975
- KAMU	86.334.006	58.481.119	144.815.125
TOPLAM	13.489.351.250	8.092.659.694	21.582.010.944

Kaynak: www.sgk.gov.tr

Tablo 8’de görüleceği üzere sadece, 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine tabi sigortalıları yönünden kurumun prim alacağı 2009 Eylül itibariyle 21.582.010.944 T.L. olarak gerçekleşmiştir. Bu alacağın 16.677.755.951 T.L.’si özel sektörden, 4.254.993 T.L.’si de resmi kurumlardandır.

Sosyal Güvenlik Sisteminin diğer bir problemi de prim tahsilât döneminde prim alınmayan sosyal sigorta kollarından hizmet verilmesidir. Sosyal Sigortalar Kurumu 506 sayılı Kanunun 85. maddesine göre isteğe bağlı sigortalılar ile Bağ-Kur isteğe bağlı ve tarım sigortalılarından emeklilik öncesi hastalık primi tahsil edilmemişken, gelir bağlandıktan sonra her türlü sağlık hizmeti sosyal güvenlik kapsamında verilmiş ve bunun maliyeti de Sosyal Güvenlik Kurumuna önemli bir finansal yük getirmiştir. 5510 sayılı Kanunla genel sağlık sigortası primi yaygınlaştırılarak bu problemin çözülmeye çalışıldığını düşünmekteyiz.

3.3.2.5. Diğer Finansal Problemler

Sosyal güvenlik kurumunun finansal yükünü artıran diğer sorunlar;

- **Sigorta Prim oranlarının Yüksekliği:** Sosyal Güvenlik Kurumları tarafından bir sigortalı için istenilen prim oranı % 35.5 civarındadır. Prim oranının yüksek olması kaçak işçiyi (sigortasız) özendirmekte, çalışan sigortalılar çalışabilmek için sigortasız çalışmayı ya da sigorta bedelini kendileri alarak sigortasız çalışmayı, işveren de prim yükünün zor olmasından dolayı sigortasız işçi çalıştırmayı tercih etmektedir.
- **Kayıt Dışı İstihdam:** Sosyal Güvenlik Sistemi aktüerya sisteme dayanmaktadır. Kayıt dışılık bu sistemin en büyük problemi olarak değerlendirilebilir. Çalışanların sosyal güvenlik kapsamında olmayıp, kayıt altına alınamaması prim tahsilâtını düşürecek ve aktüerya dengeleri bozacaktır (Çamkerten 2006:32).
- **İşsizlik:** Türkiye’de yaşanan ekonomik krizler sonucu olarak, 2009 yılında işsizlik oranları Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) değerlerine göre % 15’in üzerine çıkmıştır. İşsizliğin bu kadar yüksek olması prim tahsilâtlarının azalmasına ve pasif konumdakilere göre oranın düşmesine sebep olmaktadır. İşsizlik sonucu prim tahsilâtının azalması finansal açıdan sosyal güvenlik kurumlarının yükünü artırmaktadır (Çamkerten 2006:33).
- **Prime Esas Kazanıcının Düşük Olması:** Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminde prim oranı ortalama % 35’tir . Ancak tahsil edilen prim miktarın düşük olması toplam tahsil edilecek olan primi de düşürmektedir. Türkiye’de çalışan sigortalıların çoğunluğun asgari ücrette çalıştığı düşünülürse toplam prim tahsilâtının az olması Sosyal Güvenlik Kurumlarının finans noktasındaki en büyük problemlerindendir.

3.4. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Süreci

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde yaşanan yapısal ve finansal sorunlar sistemde yeni oluşumlara itmiştir. Türkiye’de, sosyal güvenlik sistemini yeniden düzenlemek amacıyla 1995 yılında Dünya Bankası kredileriyle Uluslararası Çalışma Örgütü uzmanlarına rapor hazırlattırılmıştır. Bu raporda dört öneri sunulmuştur;

- Mevcut dağıtım modelinin yeniden organize edilmesi,

- Şili'deki gibi özel emeklilik sistemine geçilmesi,
- Bireysel emeklilik ve dağıtım sisteminin ayrı bir model olması,
- Dağıtım sistemi ve isteğe bağlı tasarruf sisteminden oluşan iki aşamalı bir model oluşturulması olmak üzere öneriler hazırlanmıştır (9. Kalkınma Planı, Özel İhtisas Raporu:27)

Bu rapordan sonra Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde reform süreci hız kazanmıştır. Süreç sonunda; sosyal güvenlik sisteminde sürdürülebilir, adaletli ve kolay hizmet alınan bir yapı elde edilmeye çalışılmıştır.

3.4.1. Reform Sürecinde 4447 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler

1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik alanında çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden biri emeklilik şartlarının belirlenmesinde olmuştur. Kanun ile yapılan düzenleme ile erken emekliliğin önüne geçilip 8.9.1999 tarihinde önce sigortalı olanlar için kademeli yaş sistemi uygulanıp, bu tarihten sonra ilk defa sigortalılığa girenler için de kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaş şartı getirilmiştir. Bu kanun ile aynı zamanda emekliliğin hesaplanmasında dikkate alınacak prim sürelerinde de değişiklikler yapılmıştır. Örneğin; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanuna tabi çalışan sigortalılar için prim ödeme gün sayısı 5000 günden, 7000 güne çıkarılmış; kısmi emeklilik için de 3600 günden 4500 gün prim ödeme gün sayısı zorunluluğu getirilmiştir. Kayıt dışı çalışmayı engellemek için 30 günün altında eksik sigortalılık gösterilmesi halinde sebebinin bildirilmesi aksi halde idari para cezası uygulaması getirilmiştir. 4447 sayılı Kanun ile prim oranlarında değişiklik yapılmış, sosyal güvenlik destek primi % 24'ten % 30'a çıkarılmıştır. Bunun yanında ilk defa işsizlik sigortası uygulaması başlanarak, işveren için devletin % 2 işverenin % 3 katkısıyla işsizlik sigortası yürürlüğe girmiştir. Daha sonra bu oran birer puan indirilmiştir. Bu Kanun ile aktüeryal dengeler kontrol altına alınmaya çalışılmış ise de daha sonra bunun da yeterli olmadığı görülmüştür.

4447 sayılı Kanundan sonra yapısal anlamda Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş ancak Emekli Sandığı bu kurumun dışında bırakılmıştır. 616, 618, 619 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemelerle yapısal anlamda düzenlemeler yapılmış ise de Anayasa

Mahkemesinin verdiği kararlar bu kararnameler iptal edilmiştir. 4958 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumunda Başkanlık Sistemine geçilmiş ve Sigorta İşleri Genel M¼d¼rl¼đ¼ ile Sağlık İşleri Genel M¼d¼rl¼đ¼ adı altında iki genel m¼d¼rl¼k kurulmuştur. En son olarak da Sosyal G¼venlik Reformu adı altında kapsamlı bir çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda ‘‘Sosyal G¼venlik Kurumu’’ kavramı ortaya çıkmış ve t¼m sosyal g¼venlik kurumları bir çatı altında birleştirilerek tek bir sosyal g¼venlik sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır.

3.4.2. Sosyal G¼venlik Reformunun Kapsamı

Sosyal G¼venlik alanında önemli reformların yapılmasına Sosyal G¼venlik Sisteminde yaşanan problemler neden olmuştur. Sosyal g¼venlik alanında dağınık halde bulunan ve farklı farklı uygulamalar veya kapsamlar sunan sosyal g¼venlik birimleri Sosyal G¼venlik Sistemini içinden çıkılmaz hale getirmiştir (Tiyekli, 2008:67). Reform ile modern, altyapısı g¼çlü, geniş kapsamlı, sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler y¼n¼ olan ‘‘Tek Çatı’’ modelinde bir yapıya ulaşılmak istenmiştir. Sosyal G¼venlik Reformu üç s¼reçten oluşmuştur. Bu s¼reçler;

- Öncelikle Sosyal G¼venlik Kurumları olarak hizmet vermekte olan Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı kurumlarının tek çatı altında birleştirilerek, tek Başkanlığa d¼n¼řt¼r¼lmesi,
- İkinci olarak, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı sigortalıların hak ve y¼k¼ml¼l¼kleri yeniden d¼zenlenerek eşit norm ve standartlarda ortak bir Sosyal G¼venlik Sistemi uygulanmaya başlanması,
- Üç¼nc¼ ve son olarak da, dağınık halde bulunan primsiz ödemeler yani sosyal yardım ve hizmetler birleştirilerek, hak kavramını geliştirerek tek çatı altında birleştirilmesi planlanmıştır.

Sosyal g¼venlik reformu kapsamında hazırlanan 5502 sayılı Sosyal G¼venlik Kurumu Kanunu 20.5.2006 tarihinde y¼r¼rl¼đe girmiştir. Bu kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı kurumları, Sosyal G¼venlik Kurumu Başkanlığına devredilerek tek kurum başkanlığına d¼n¼řt¼r¼lm¼řt¼r. Bu kanun ile Sosyal G¼venlik Sistemimizi temelinden değiştirecek olan s¼reç başlamıştır.

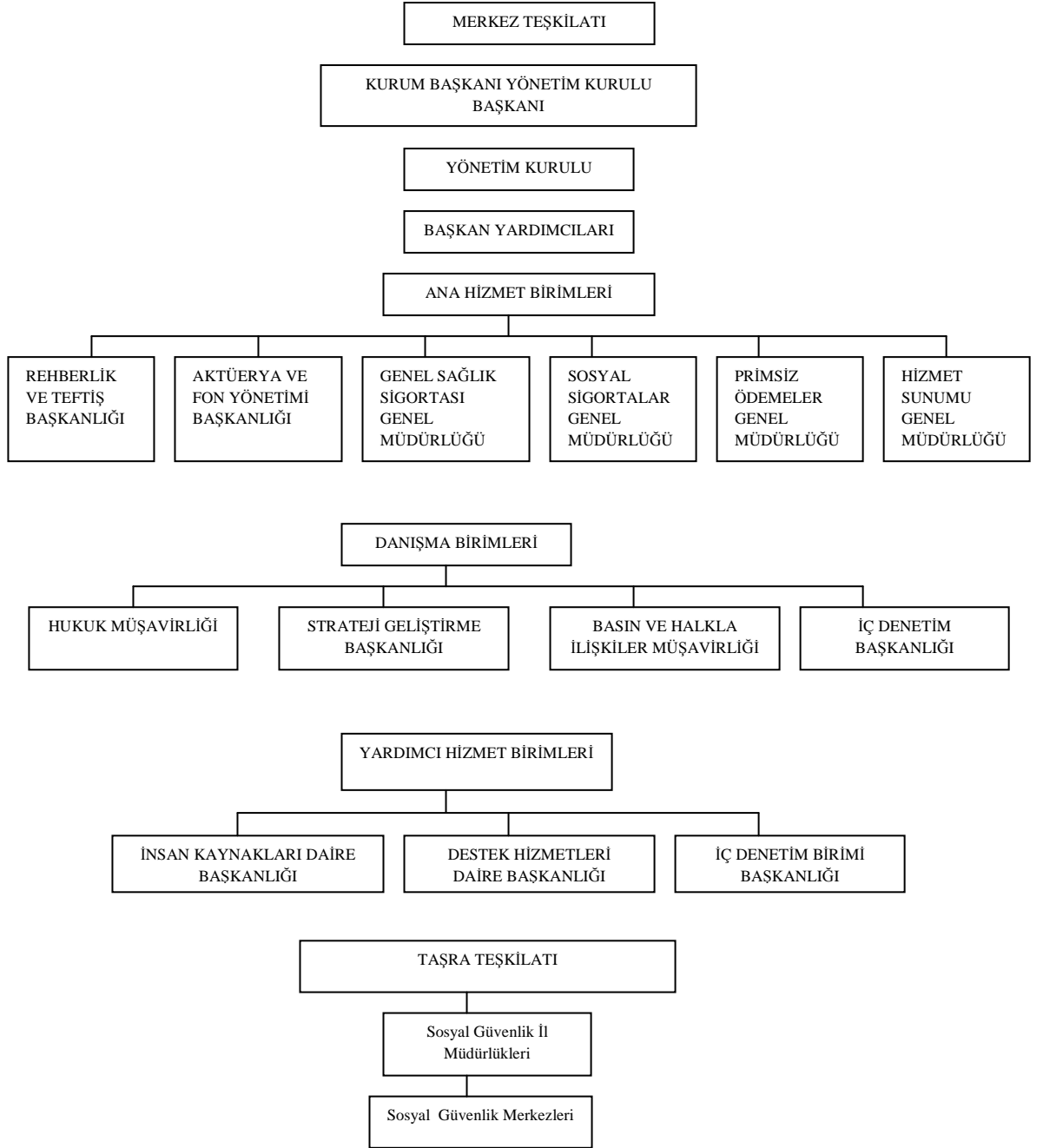
3.4.3. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve Gerekçesi

Sosyal güvenlik reformuna neden ihtiyaç duyduğunun gerekçelerini özetlersek (www.basbakanlik.gov.tr);

- Ülkenin genç nüfusunun yirmi yıl içerisinde yaşlanma sorunu ile karşılaşacağı,
- Geniş kaynak tahsisine rağmen sistemin kaynaklarının etkin ve doğru kullanımı sağlamadığı için sistemin yoksulluğu önlemede yetersiz kalacağı,
- Tüm nüfusun sosyal koruma altına alınamaması,
- Sosyal güvenlik kurumlarımız arasında koordinasyonun sağlanamaması,
- Sosyal Güvenlik Kurumlarının, finansman, örgütlenme, yönetim ve altyapı ile ilgili kemikleşmiş sorunlarının bulunması olarak saymıştır.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile oluşturulan yeniden yapılanmayla tüm sosyal güvenlik işlemlerinin tek bir birimden hizmet anlayışına uygun olarak kurulan sosyal güvenlik merkezlerinden yürütülmesine karar verilmiştir. Kurum bünyesinde oluşturulan Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü hızlı, kaliteli ve donanımlı bir şekilde sosyal güvenlik hizmeti verebilmek için kurulmuştur. Bunun için güçlü bir bilgisayar alt yapısı oluşturulmuş ve oluşturulmaya da devam etmektedir. Kurum prim tahsilât işlemleri ve sigortacılık işlemleri Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Yapılan çalışmalarla sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunda sigorta numarasından vatandaşlık numarasına geçişle tek bir numarayla bütün işlemlerin yapılması imkânı getirilmesi amaçlanmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığının tüm bilgi ve arşiv alt yapılarıyla, bilgisayar sistemleri tek elde toplanarak bürokrasi ve maliyet azaltılmaya çalışılmıştır. Başkanlık bünyesinde kurulan Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü ile kapsamdaki bütün sigortalılar için eşit sağlık hizmeti sunulma imkânı getirilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile oluşturulan Kurumun organizasyon yapısı Şekil 2’de yer almıştır.

Şekil 2: Sosyal Güvenlik Kurumu Organizasyon Yapısı



Kaynak: www.sgk.gov.tr

3.4.4. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

Sosyal güvenlik uygulamalarında standart ve norm birliğini sağlamak amacıyla 31.5.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yayımlanmıştır. 5510 sayılı Kanunun 1.1.2007 tarihinde yürürlüğe girmesi beklenirken

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER ve 118 milletvekilinin Anayasa Mahkemesine müracaat etmesi, Anayasa Mahkemesinin 15.12.2006 tarihli kararı ile yapılan itirazların bir kısmını kabul etmesiyle Kanunda yer alan bazı maddelerin yürürlüğe girmesi durdurulmuştur (Danar, 2007:134). Yapılan itirazlarda; sosyal güvenliğin sadece aktüeryal denge olgusuyla oluşturulmasının “Sosyal Devlet” ilkesiyle örtüşmeyeceği, sosyal güvenliğin “adil, makul, ölçülü” olması gerektiği, prim gün sayısı, emeklilik yaşının artırılması ve aylık bağlanma oranını düşürülmesinin bu ilkelere aykırı olduğu iddia edilmiştir (Danar, 2007:135). Anayasa Mahkemesi yapılan itirazları incelemesi sonucunda; “memurların “statü hukukuna” tabii olduğu, memurların kendi içinde eşitliğinin aranması gerektiği, memurlara ilişkin düzenlemelerin ayrıca kanunla yapılması gerektiği, maaş bağlama ölçütlerinde yapılan değişikliklerin Anayasaya aykırı olduğu, eşitliğin mutlak bir eşitlik olmadığı, herkesin her yönden eşit olamayacağı durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebileceği” gerekçesiyle Kanunun bazı maddelerini iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesinin kararı üzerine, 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi 1.7.2007 tarihine ertelenmiş, bilahare yürürlük tarihi 01.01.2008 olarak tekrar düzenlenmiş, en son olarak da Kanunun yürürlük tarihi 01.10.2008 olarak kabul edilmiştir (Yorgun, 2007:127). 5510 sayılı Kanun ile primli sosyal güvenlik sistemimiz yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanun ile sosyal güvenlik sistemimizin problemleri çözülmeye çalışılmıştır. Bu Kanunun temel ilkesi, “Tüm vatandaşlara eşit ve adil bir sigortacılık hizmeti sunulması” olarak benimsenmiştir (5510 sayılı Kanun gerekçesi).

3.4.4.1. 5510 Sayılı Kanun ile Getirilen Yeni Düzenlemeler

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik alanında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerde öne çıkan yapılanmalar;

- Sigortalı kavramı değişmiş, önceki Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı sigortalıları yerine Kanunun 4. maddesinde sigortalı sayılacak kişiler belirtilmiş, antrenör, jokey gibi yeni meslek grupları da sosyal sigortalar kapsamına alınmıştır.
- Her kurum için değerlendirilen sigortalılık çeşidi azaltılmış; isteğe bağlı sigortalılık, Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında

değerlendirilmeye başlanmıştır. Bazı sigorta kollarına tabi sigortalılar için kısa ve uzun vadeli sigorta kollarından ayrı ayrı yararlanma imkânı getirilmiştir.

- Bütün sigorta kolları 1.10.2008'den sonra ilk defa sigortaya başlayanlar için kısa ve uzun vadeli sigorta kolları olarak uygulanacaktır.
- Emeklilik yaşı, kadın ve erkekler için kademeli olarak 65 yaşına çıkarılmıştır.
- Aylık bağlama oranları değiştirilmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'da aylık bağlama oranı farklı farklı uygulanmaktayken 5510 sayılı Kanun ile aylık bağlama oranı % 90'ı aşmayacak şekilde her yıl için % 2 oranı getirilmiştir. Bu uygulamayla çok çalışana çok gelir bağlama mantığı getirilmeye çalışılmıştır.
- 5510 sayılı Kanun ile malullük geliri bağlanmada ciddi bir düzenlemeye gidilmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Emekli Sandığında malullük gelirinin bağlanmasında farklı farklı uygulamalar bulunmaktayken; Kanun ile on yıllık sigortalılık dönemi içerisinde 1800 gün prim yatırmış olması şartıyla ya da 1800 gün ve bakıma muhtaç olunması şartıyla ve % 60 çalışma gücünün kaybedilmiş olması halinde maluliyet geliri bağlanacağı hüküm altına alınmıştır. 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce Emekli Sandığı yönünden malullük gelirinin bağlanmasında 3600 gün gerekiyken, yeni düzenleme ile bu gün sayısı 1800 güne çekilmiştir.
- Ölüm aylığı hak kazanma şartları özellikle Emekli Sandığı sigortalıları açısından olumlu bir şekilde düzenlenmiştir. Emekli Sandığı sigortalıları ölen eşlerinden gelir alabilmek için 10 sene (3600 gün) sigortalı bulunması gerekirken, yeni uygulamayla bütün sigortalılara 1800 gün prim ödemiş olması halinde hak sahiplerine ölüm geliri bağlanması hüküm altına alınmıştır. Sadece Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalılar için borçlanma günü olmadan 5 yılda 900 gün prim ödemesi halinde ölüm geliri bağlanabilmesi imkânı getirilmiştir.

3.4.4.2. Genel Sağlık Sigortası Uygulamalarında Yapılan Düzenlemeler

Sosyal Güvenlik Reformunun ikinci aşamasını oluşturan Genel Sağlık Sigortası 5510 sayılı Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerinden biridir. 5510 sayılı Kanun ile genel sağlık sigortası alanında yapılan düzenleme ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-

Kur, Emekli Sandığı sigortalıları ile bunların isteğe bağlı sigortalılıklarının yanında sosyal hizmetlerden ve sosyal yardımlardan yararlananlar ile ve bunlardan yararlanma şartlarına haiz olanlar ayrıca Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı sigortalılığı kapsamında olmayıp da sadece genel sağlık sigortası primi ödeyenlerin genel sağlık sigortası kapsamında sayılması gerektiği vurgulanmıştır. Sosyal güvenlikte genel sağlık sigortası alanında yapılan düzenlemeler ile sosyal güvenlik alanındaki sağlık sisteminin en büyük problemi olan sağlık hizmetlerinden yararlanamayan kişi sayısının azaltılarak, Kanunda sigortalı kapsamında olmayan kişilerin de genel sağlık sigortası primi ödeyerek bu sigortalılıktan yararlanma imkânı getirilmesi amaçlandığı söylenebilir. Ayrıca, prim ödeyemeyecek durumda olmayanların primleri de devlet (Hazine) tarafından ödenmesi genel sağlık yönünde yapılan önemli düzenlemelerden biridir ve sosyal devlet anlayışına bağlı olan bir hükümdür. Kanunda 18 yaş altındaki çocuklar ile iş kazası meslek hastalığı geçirenler, bakıma muhtaç olanlar, acil tedavi hizmetleri, bulaşıcı hastalıklar, analık halleri, afet ve savaş durumlarında hiçbir kayıt ve şart aranmadan kişilere tedavilerinin sağlanacağıının yer alması sağlık hizmetlerinin tüm topluma sunulmasının sağlanması açısından da önemlidir (Bilgili, 2006:316).

3.4.4.3. Genel Sağlık Sigortasında Sunulan Hizmetler

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile;

- Hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı,
- Kişiyeye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri,
- Ağız ve diş muayenesi,
- Laboratuvar, tetkik, tahlil tedavi hizmetleri,
- Yurtdışlı tetkik ve tedavisi,
- Tedaviye ilişkin yol parası,
- Refakat giderleri genel sağlık sigortası kapsamında sayılmıştır.

5510 sayılı Kanununda yapılan düzenlemeler sonucunda genel sağlık sigortası sistemi ile aşağıda iyileştirilmelerin sağlanması amaçlanmıştır (Yeter, 2007:2-3);

- Ülke sınırları içinde, sağlık güvencesi olmayan vatandaş bırakılmaması,
- Sosyal güvenlik sisteminde uzun vadeli sigorta kolları ile kısa vadeli sigorta kollarının birbirinden ayrılması,
- Sağlık Sigortası Kurumunun sadece merkez teşkilatı olan uzman bir kurum olarak yapılandırılması, sağlık hizmeti sunmaması ve hizmet ihtiyacı dışında gayrimenkul edinmemesi,
- Sağlık finansmanını sağlayacak kuruluş ile sağlık hizmetlerini sunacak kuruluşların bütçe ve idari yapı olarak birbirinden ayrılması,
- Tüm nüfusu kapsayan sağlık sigortası sisteminin hayata geçirilmesi, sağlıkta temel teminat paketiyle kapsamlı bir sağlık yardım ve hizmeti verilmesi,
- Vatandaşların anlaşmalı hekim ve sağlık tesislerinden istediklerine müracaat edebilmesi,
- Hak ve yükümlülüklerde norm ve uygulama birliğine gidilmesi, eşit risk için teminat, aktüeryal prim ilkesi ile sigortacılık ve hakkaniyetin sağlanması,
- Sağlık hizmetlerinden yararlanmada tüm vatandaşların eşit haklara sahip olması,
- Prim ödeme gücü olmayan vatandaşlarımızın primlerinin devlet tarafından karşılanması,
- Halen dağınık bir şekilde yürütülen sağlık finansmanının tek elden koordine edilmesi,
- Sağlık sistemi ve kısa vadeli hastalık sigortası kollarının güçlü bir finansman yapısına kavuşturulması yer almıştır.

3.5.Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistikî Verilerin Değerlendirilmesi

Sosyal Güvenlik Kurumunun 2010 yılı Mart ayı istatistik verilerine göre düzenlenen tabloları aşağıda karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

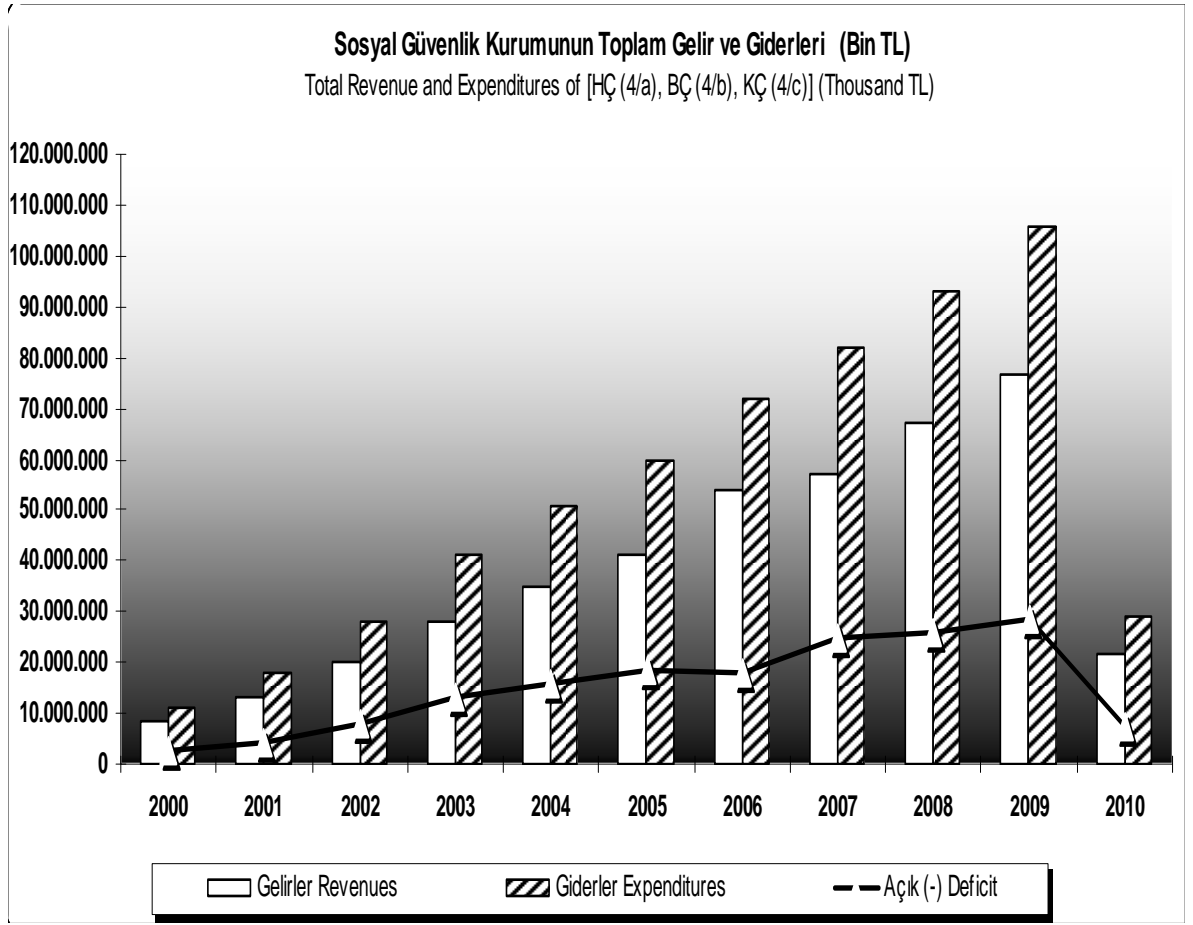
3.5.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi

Sosyal Güvenlik Kurumunun 2000-2010 yılları arasında gelir ve giderlerinde yaşanan artış oranı ile toplam gelirlerin toplam giderleri karşılama oranını inceleyerek;

Tablo 9. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi

Yıllar Years	Gelirler Revenues	Artış Oran (%) Rate of Increase	Giderler Expenditures	Artış Oran (%) Rate of Increase	Açık Deficit	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oran % Compensation Rate
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	76.876.878	14 , 3	105.579.533	13 , 3	-28.702.655	72 , 8%
2010	21.805.842		29.156.316		-7.350.474	74 , 8%
2010	Ocak - January	6.769.175	9.819.663		-3.050.488	68 , 9%
	Şubat - February	6.587.564	9.212.428	- 2 , 7	-2.624.863	71 , 5%
	Mart - March	8.449.103	10.124.225	28 , 3	-1.675.122	83 , 5%
Toplam- Total	21.805.842		29.156.316		-7.350.474	74 , 8%

Şekil 3: Sosyal Güvenlik Kurumunun Toplam Gelir ve Giderleri



Tablo 9.'da görüldüğü üzere toplam gelirlerin toplam giderleri karşılama oranının 2000-2010 yılları arasında önemli bir değişiklik olmadığı, süreçte 2008 yılından itibaren karşılama oranının yükselmesi beklenilmek ise de, sosyal güvenlik kurumlarının birleşme projeksiyonunun 2045 yılına kadar uzadığı dikkate alındığından ve yine 2009 yılında başlayan küresel mali krizin Türkiye'de de özellikle işsizlik oranında önemli bir artışın yaşanması beklenen hedefleri ulaşmayı engellemiştir.

3.5.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Sağlık Harcamaları

Tablo 10. Sosyal Güvenlik Kurumunun Sağlık Harcamaları

<i>Sağlık Harcamaları Health Expenditures</i>										
<i>Yıllar-Years</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(**)	2008(*)	2009	2010 Mart
4/a	2.258	3.594	4.981	6.636	7.065	11.106	14.738			
<i>Tedavi</i>	1.124	1.493	2.530	3.502	3.088	5.486	7.880			
<i>Devlet Hastanesi (MoH Hospitals)</i>	820	1.026	1.875	2.618	1.960	3.684	5.196			
<i>Üniversite Hastanesi (University Hospitals)</i>	118	195	281	383	473	707	1.002			
<i>Özel Hastane (Private Hospitals)</i>	185	272	374	500	655	1.095	1.682			
<i>Diğer Tedavi (KİT Hastaneleri, Sağlık Ocağı vb.)(Other)</i>										
İlaç	993	1.879	2.101	2.687	3.553	5.266	6.379			
Diğer (*)	141	222	350	447	424	354	480			
<i>Diğer(Tıbbi Cihaz Malzeme, Şahıs , vb.)</i>	122	199	308	390	387	285	347			
<i>Optik (Optic)</i>	19	23	42	57	37	69	133			
4/b	1.229	2.195	3.183	3.719	3.626	3.816	3.052			
<i>Tedavi</i>	330	693	966	1.269	1.363	1.667	1.385			
<i>Devlet Hastanesi (MoH Hospitals)</i>	250	562	798	1.028	1.125	1.269	997			
<i>Üniversite Hastanesi (University Hospitals)</i>	31	61	82	127	96	107	69			

Tablo 10'un devamı

<i>Özel Hastane (Private Hospitals)</i>	48	70	87	113	142	291	318			
<i>Diğer Tedavi (KİT Hastaneleri , Sağlık Ocağı vb.)(Other)</i>										
İlaç	780	1.322	1.997	2.188	1.841	1.841	1.407			
Diğer	118	181	220	262	422	308	260			
<i>Diğer (Tıbbi Cihaz Malzeme, Şahıs vb.)</i>	112	168	194	234	396	275	227			
<i>Optik (Optic)</i>	7	13	26	28	26	33	34			
4/c	1.089	1.840	2.498	2.796	2.917	2.744	2.193			
Tedavi	345	645	867	1.135	1.175	1.337	1.003			
<i>Devlet Hastanesi (MoH Hospitals)</i>	114	227	325	436	437	490	206			
<i>Üniversite Hastanesi (University Hospitals)</i>	181	364	464	569	515	511	452			
<i>Özel Hastane (Private Hospitals)</i>	50	54	78	130	224	336	345			
<i>Diğer Tedavi (KİT Hastaneleri , Sağlık Ocağı vb.)(Other)</i>										
İlaç	660	1.100	1.517	1.524	1.607	1.265	1.072			
Diğer	84	95	115	136	135	143	118			
<i>Diğer (Tıbbi Cihaz Malzeme, Şahıs vb.)</i>	65	65	70	89	87	99	82			
<i>Optik (Optic)</i>	19	30	44	48	47	44	36			
TOPLAM SAĞLIK TOTAL	4.576	7.629	10.662	13.150	13.608	17.667	19.984	25.346	28.811	7.981

Tablo 10'un devamı

<i>Tedavi</i>	1.799	2.831	4.362	5.906	5.626	8.489	10.267	13.953	15.129	4.645
<i>Devlet Hastanesi (MoH Hospitals)</i>	1.185	1.815	2.998	4.083	3.521	5.442	6.399	7.325	7.875	2.633
<i>Üniversite Hastanesi (University Hospitals)</i>	330	620	827	1.079	1.083	1.325	1.523	2.247	2.572	815
<i>Özel Hastane (Private Hospitals)</i>	284	396	538	743	1.021	1.723	2.345	4.381	4.682	1.197
<i>Diğer Tedavi (KİT Hastaneleri, Sağlık Ocağı vb.)(Other)</i>					0	0				
İlaç	2.434	4.300	5.615	6.399	7.001	8.372	8.858	10.717	13.161	3.238
Diğer	343	498	685	845	980	805	859	676	521	98
<i>Diğer (Tıbbi Cihaz Malzeme, Şahıs vb.)</i>	299	433	573	712	871	659	655	409	225	37
<i>Optik (Optic)</i>	44	66	112	133	110	146	203	267	296	61
<p>NOT: 1- 2001 - 2005 yılları arası 4/a kapsamındakilerin sağlık harcamaları diğer kaleminde, geçici iş göremezlik, yolluk ve sağlık personel-idame giderleri yer almamaktadır. 4/c kapsamındakilere sağlık yolluk giderleri dahildir.4/b kapsamındakilerin yolluk gideri yoktur.</p> <p>2- SGK sağlık harcamalarına, 2007, 2008 ve 2009 yıllarında yolluk giderleri dahil değildir. Yolluk giderleri 2007 yılında 61 Milyon TL, 2008 yılında 58 Milyon TL ve 2009 Aralık ayı itibariyle 53 Milyon TL'dir.2010 Ocak-Şubat itibariyle de 3 Milyon TL'dir.</p> <p>(*)4/a, 4/b ve 4/c kapsamındakilerin sağlık ödemeleri 2008 yılı Ocak ayından itibaren SGK adına tek bir yerden yapılmaktadır</p> <p>(**) 2007 yılı Kasım ve Aralık aylarına ait 4/b ve 4/c'lilere ilişkin sağlık ödemeleri 4/a üzerinden yapılmıştır.</p>										

Tablo 10'da görüldüğü üzere Sosyal Güvenlik reformunun bir parçası olan hastanelerin birleşmesi ve 5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) bendi kapsamındaki sigortalıların ve hak sahiplerinin tüm sağlık kuruluşlarından yararlanabilmelerinin sağlanması, ayrıca 01.10.2008 tarihinden itibaren genel sağlık sigortası ile sağlık kapsamının genişletilmesi nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumunu sağlık harcamalarında önemli bir artış yaşanmıştır.

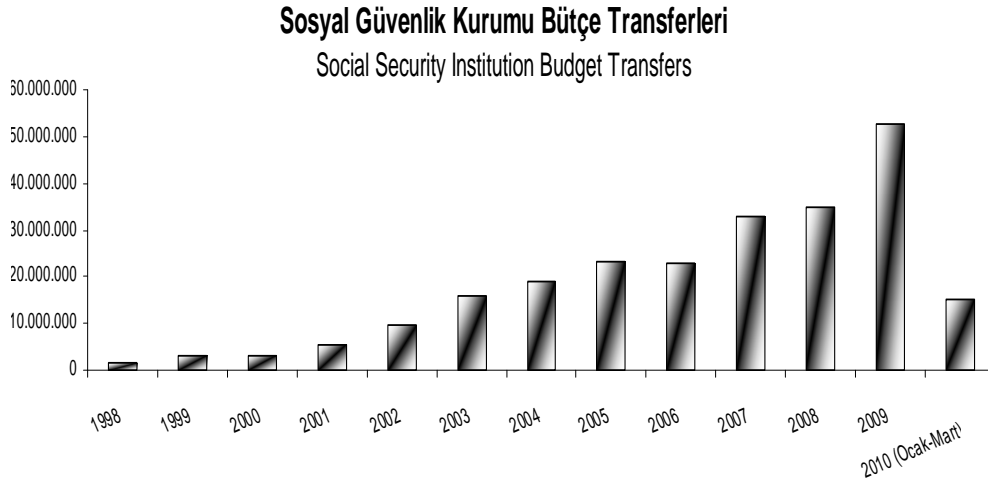
3.5.3. Sosyal Güvenlik Kurumuna Bütçe Transferi

Tablo 11. Sosyal Güvenlik Kurumunun Konsolide Nakit Akım Tabloları

Milyon TL Million TL	2007				2008				2009 GEÇİCİ GERÇEKLEŞME				2010 BÜTÇE			
	4/a	4/b	4/c	SGK Toplam	4/a	4/b	4/c	SGK Toplam	4/a	4/b	4/c	SGK Toplam	4/a	4/b	4/c	SGK Toplam
Prim Gelirleri	33.8 13	6.2 99	16. 762	56.8 75	39.2 58	10. 22 5	17.7 74	67.2 57	48.8 90	6.63 2	21. 355	76.8 77	54. 685	5.891	26.3 01	86. 877
Gelirler	29.5 63	5.7 42	8.7 46	44.0 52	34.7 34	9.5 23	10.2 89	54.5 46	38.0 54	5.05 9	11. 466	54.5 79	40. 749	4.451	15.2 33	60. 432
Diğer Gelirler	4.25 0	55 7	8.0 16	12.8 23	4.52 4	70 2	7.48 6	12.7 11	10.8 36	1.57 2	9.8 89	22.2 98	13. 937	1.440	11.0 68	26. 445
Giderler	46.6 28	13. 45 8	21. 829	81.9 15	61.9 13	9.6 25	21.6 22	93.1 59	70.8 04	11.2 76	23. 499	105. 580	80. 278	12.57 3	25.8 02	118 .65 3
Emekli Aylıkları	29.4 10	8.1 02	14. 800	52.3 12	33.5 08	9.0 99	16.5 29	59.1 37	38.3 63	10.7 65	18. 280	67.4 08	43. 179	12.03 0	20.3 15	75. 524
Sağlık Giderleri	14.7 38	3.0 52	2.1 94	19.9 84	25.2 29	38	78	25.3 46	28.7 87	0	24	28.8 11	32. 754	0	0	32. 754
Diğer Giderler	2.48 0	2.3 04	4.8 35	9.61 9	3.17 6	48 7	5.01 4	8.67 7	3.65 5	511	5.1 95	9.36 1	4.3 45	543	5.48 8	10. 376
Açık	- 12.8 15	- 7.1 59	- 5.0 67	- 25.0 40	- 22.6 55	60 0	- 3.84 7	- 25.9 02	- 21.9 14	- 4.64 4	- 2.1 44	- 28.7 03	- 25. 593	- 6.681	498	- 31. 776
Bütçe Transferleri	14.1 56	6.2 29	12. 675	33.0 60	23.4 51	2.1 54	9.41 1	35.0 16	41.6 28	1.53 4	9.4 38	52.6 00	39. 774	8.122	9.79 8	57. 694

Tablo 11'den anlaşılacağı üzere 2007 yılından itibaren Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan bütçe transferinde artış olduğu, bu artışın en önemli etkenlerinden birinin sağlık harcamalarındaki artışın sebep olduğu söylenebilir. Ancak kurumun yeni bir oluşum sürecinde olması, taşra teşkilatında sosyal güvenlik merkezlerinin kurulma çalışmaları, otomasyon sistemindeki alt yapı giderlerinin artması da bütçe transferinde artışına etken olan diğer sebepler olarak değerlendirilebilir.

Şekil 4: Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi



3.5.4. Sosyal Güvenlik Kurumunun Sigortalı Sayısı

Tablo 12. Aktif-Pasif Sigortalı Sayısı

	Hizmet Akdi İle Çalışanlar		Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar		Kamu Görevlileri		Toplam SGK	
	2008	2009*	2008	2009	2008	2009	2008	2009*
Aktif Sigortalı Sayıları (bin)	9.533	9.578	3.260	3.139	2.464	2.262	15.258	14.980
Pasif Sigortalı Sayıları (bin)								
Dosya	4.645	4.842	1.795	1.917	1.605	1.637	8.045	8.397
Kişi	5.024	5.193	1.965	2.068	1.756	1.791	8.746	9.053
Aktif-Pasif Oranı	2,05	1,98	1,82	1,64	1,53	1,38	1,9	1,78

Tablo 12’de Sosyal Güvenlik kapsamındaki sigortalıların aktif-pasif dengesinin reform sonucuna göre aktif sigortalılarda artış olması beklenmekte ise de, ekonomik krizler ve kayıt dışı istihdam konusunda istenilen sonucun alınamaması nedeniyle aktif sigortalı sayısı artışı sağlanamamıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bireyler, yaşadıkları dönemlerde iyi bir yaşam standardı istedikleri gibi gelecekte de endişe duymak istememektedirler. Bireylerin, geleceklerini güvence altına alma isteği, “sosyal güvenlik” olgusunu ortaya çıkarmıştır. İkel toplumlarda dahi sosyal güvenlik uygulamalarının bulunduğu görülmüştür. Sosyal güvenlik sanayileşme dönemine kadar, bireysel olarak tasarruf yoluyla karşılanmıştır. Türkiye’de sosyal güvenliğin tarihsel gelişim sürecinde görülen Lonca ve Ahilik Teşkilatları, dönemlerinin modern sosyal güvenlik sistemleri olarak yer almıştır. Sanayi devrimine paralel olarak Sosyal Güvenlik ihtiyacının artması, kurumsal yapılara olan ihtiyacı da beraberinde getirmiştir. Çalışma hayatındaki yenilikler, sosyal güvenlik ihtiyacını da tetiklemiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler ve değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 102 sayılı Sözleşmesiyle standart olarak kabul edilen sosyal güvenlik risklerine paralel olarak, tüm dünyada sosyal güvenlik kurumları da modern kurumsal yapılara dönüşmeye başlamıştır.

Türkiye’de cumhuriyet döneminde küçük sandıklar halinde olan sosyal güvenlik yapıları uluslararası yapılardaki değişimlere paralel olarak daha büyük kuruluşlar halinde dönüşmeye başlamıştır. Bu kurumlar; Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’dur. Bu kurumlar Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal güvenlik tarihin yaklaşık elli yıllık döneminde insanlarımızın sosyal güvenlik ihtiyaçlarını kurumsal düzeyde sunmaya çalışmışlardır. 1990’lı yıllara gelindiğinde, sosyal güvenlik kurumlarının hizmetlerinden çok, problemleri konuşmaya başlanmıştır. Özellikle, sosyal güvenlik açıkları, kayıt dışı istihdam, aktüeryal dengelerin bozukluğu gibi sorunlar ön plana çıkmıştır. Hükümetler, sosyal güvenlik alanında yaşanan bu finansal açıkları karşılamak amacıyla devlet bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarına kaynak aktarımı yapmaya başlamışlardır. Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’nın finansman açıkları, vergiler ya da hazine borçlanmasıyla finanse edilmiştir.

Devletin yüksek faizlerle borçlanması, bütçenin faiz yükünü artırmış, gelir dağılımında da yoksul kesimin daha da fakirleşmesine neden olmuştur. Hatta bazı dönemlerde, faiz giderleri bütçenin yarısından fazlasını oluşturmuş ve sosyal güvenlik kurumlarına aktarılan pay Gayri Safi Milli Hâsıla’nın % 5’ini geçmiştir. Bütçede faiz yükünün artması ile birlikte, sosyal devlet anlayışının gereği olarak gelir dağılımını iyileştirilmesi

yerine sosyal güvenlik sistemi gelir dağılımı bozulma durumuna gelmiştir. Bu nedenle, Türkiye'deki sosyal güvenlik reformu ve bu reformun sonucunda oluşan sosyal güvenlik kurumlarının birleşmesi olgusuna yönlendiren sebepleri incelerken, sosyal güvenlik alanında geçmişte yapılan yanlışlıkların ve bunun sonuçlarını iyi irdelemek gerekir.

1970'li yıllardaki Zelenka Raporu ile Türkiye'deki erken emeklilik sisteminin çözülmesi ve toplanan fonların daha sağlıklı kullanılması gerektiği tespit edilmiştir. Ancak hazırlanan rapora rağmen; sosyal güvenlik sistemi içinde toplanan fonların başka amaçlarla başka alanlarda kullanılması, emeklilik yaşının da raporda belirtilen yaşlara yükseltilmemesi sosyal güvenlik alanındaki popülist uygulamalar sonucunda oluşmuştur. Popülist uygulamalar sonucunda da kişiler 34 yaşında emekli olur hale gelmiştir.

Türkiye'de kurulmuş olan sosyal güvenlik kurumlarının problemleri; yapısal ve finansal problemler olmak üzere iki ana bölüm olarak değerlendirilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan yapısal problemler; aktüeryal dengenin bozulması, erken emeklilik, kayıt dışı istihdam, standart ve norm eksikliklerinin bulunmasıdır. Sosyal güvenlik kurumlarının en önemli finansal problemi ise; toplanan primlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarının giderlerini karşılayamamasıdır.

Sosyal güvenliğin daha modern bir yapıya kavuşması için üç aşamalı bir reform planlanmıştır. Reformun birinci aşaması, dağıntık haldeki Sosyal Güvenlik Kurumlarının birleştirilmesi, ikinci aşaması 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile standart ve norm birliğine sağlayacak şekilde bir sosyal güvenlik sistemi kurulması amaçlanmıştır.. Reformun son ve üçüncü aşaması olan primsiz ödemeler ise, halen yasalaşma aşamasındadır.

5283 sayılı Kanun ile hastanelerin, Sağlık Bakanlığına devredilmesi, devlet hastanelerinin ve özel hastanelerin tüm sigortalılara hizmet sunmaya başlaması ve sigortalıların serbest eczanelerden ilaç alma imkânı getirilerek reformun birinci aşaması olan tüm kurumların tek çatı altında toplanmasının temelleri oluşturulmaya başlandığı söylenebilir. 5502 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun uygulamaya girmesiyle de, kurumlar birleştirilmiş ve yeni bir Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurulmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasındaki amaç; kolay erişilebilir, tam otomasyonlu bir yapının kurulması, hizmete erişimini kolaylaştırılması, kalitenin artırılması, yolsuzluk ve sahtecilikte teknolojik imkânların kullanılması olarak değerlendirilebilir. Sosyal güvenlik kurumlarının birleşmesi sonucunda bu kurumlar arasında yaşanan yoğun bürokrasinin azaltılması amaçlanmıştır. Bürokrasinin azalması ile birlikte kurumların sunduğu hizmet kalitesinin artması bu reformun önemli amaçlarından biridir. Sosyal güvenlik kurumlarının birleşmesi sonunda kurumlar arasında kurulan otomasyon sistemi ile hızlı hizmet sunumunun sağlanabileceği ve otomasyon sistemlerinin birbirlerini kontrol edebilir duruma gelmesi halinde yaşanan sorunların zamanla azalacağını düşünmekteyiz.

Sosyal güvenlik kurumlarının birleşmesi sonucunda kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu merkez ve taşra teşkilatından oluşmuştur. Taşra Teşkilatında ilçelere kadar uzanan Sosyal Güvenlik Merkezleri sayesinde köydeki, kasabadaki, ilçedeki sigortalı ve hak sahiplerinin, merkeze gelmeden ilçelerde sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanabilme imkânları oluşmuştur. Sosyal Güvenlik Reformunun birinci aşaması olan kurumların birleşmesiyle sigortalıların hızlı ve kaliteli hizmet aldığı, gerek veri iletişimi gerekse yolsuzlukla mücadelede gerekli olan bilgisayar otomasyonu ile işlerin güvenilir ve hızlı yapıldığı bir yapıya ulaşılması amaçlanmıştır. Ancak sosyal güvenlik kurumlarının birleşmesi sonucunda bazı olumlu gelişmeler yaşanmakla birlikte özellikle kurumsal yapıda önemli sorunları da ortaya çıkarmıştır. Kurum çalışanlarının tüm kurum mevzuatına hâkim olamaması, bu konuda eğitimlerin yetersiz olması, kurum çalışanları arasında tam bir kaynaşmanın sağlanamaması, yani ortak bir örgüt kültürünün oluşturulamaması kurum çalışanlarının verimliliklerini düşürmektedir. Kurum çalışanlarının üzerindeki olumsuz baskılar kurum tarafından sunulan hizmet kalitesini de olumsuz yönde etkilemektedir. Sosyal güvenlik merkezlerinde yaşanan alt yapı sorunları ve personelin yetersizliği de sosyal güvenlik reformu sonucu oluşan sorunlar olarak değerlendirilebilir.

Sosyal Güvenlik Reformunun ikinci aşaması olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortasının Kanunu reformun ana kısmını oluşturmaktadır. Sosyal Güvenlik Reformunun bu aşaması ile sosyal güvenlik kurumları arasında yaşanan standart ve norm farklılığı giderilerek tüm sigortalılara eşit şartlarda sosyal güvenlik

hizmeti sunulması amaçlanmıştır. Ancak sosyal güvenlik alanında yapılan en önemli değişimlerden biri olan emeklilik yaşının (65 yaş) Türkiye'nin demografik yapısına uygun bir düzenleme olmadığı kanaatindeyiz. Ülkemizde 50–55 yaşın üzerinde tekstil sektöründe bir bayanın özel sektör mantığı içerisinde çalışabileceğini düşünmek ya da 60'lı yaşlarda inşaat iş kolunda bir erkeğin iş bulabilme imkânını düşünme Türkiye'nin sosyal yapısıyla pek örtüşmemektedir. Örneğin; Avrupa ülkelerinde emeklilikte 65 yaş uygulamasını getirirken, işleyen sağlıklı ve geniş kapsamlı bir işsizlik fonu mevcut idi. Bunun yanında, işsizlik ödeneği alma hakkı bittikten sonra vatandaşını mağdur etmeyen, iş bulamadığı zaman asgari standartlarında geçim imkânı sağlayan ve bu konuda gerekli gelir desteğini sağlayan Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet imkânını bulunmaktaydı. Yani işten çıkarılan bir işçi, 18 ay sonunda iş göremezlik ödeneği kesildiğinde belediyeler ya da diğer Sosyal Yardım Kuruluşları sayesinde evinin kirasını ödeyebilecek, çocuğunu okula gönderebilecek, asgari ihtiyaçlarını karşılayabilecek yardım alabilme imkânına sahiptir. Türkiye'de emeklilik yaşının 65 yaş olmasının çok yüksek olduğunu, bu uygulamanın alt yapısı hazırlanmadan getirilmiş bir norm olduğunu düşünmekteyiz.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortasının Kanunu'nun bize göre en önemli getirdiği yeniliklerden biri de genel sağlık sigortasıdır. Çünkü sağlık hizmetlerinde yaşanan problemler, sağlık sigortasından yararlanabilme imkânı oranının % 85'lerde olması genel sağlık sigortası alanında reform yapılmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Genel sağlık sigortasında yapılan reform ile ülkemizin % 99.7'sinin genel sağlık sigortası kapsamına alınması hedeflenmiştir. Genel Sağlık Sigortası'nın kapsamının geniş olmasının yanında sunmuş olduğu hizmetler de arzu edilen modern ve çağdaş ihtiyaçları karşılaması açısından da önemlidir (Tüp bebek uygulaması gibi.) Genel Sağlık Sigortası uygulaması ile birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu hizmet üreten kurumun dışına çıkıp, sigortalılarına hizmet satın alan kurum haline gelmiştir. Bu uygulama belirli kesimler tarafından tenkit edilmiş ise de, hiçbir ayırım gözetilmeksizin herkesin istediği sağlık Kuruluşuna gidebilmesi toplumda herkese eşit sağlık hakkını tanımak açısından doğru bir uygulama olduğunu düşünmekteyiz.

Genel sağlık sigortası uygulamasında tartışılan en önemli noktalardan biri de sigortalılardan hasta katılım payının alınmasıdır. Ancak kanunda, katılım payını

ödeyemeyecek durumda olan kişilerin ücretlerinin Sosyal yardımlaşma ve Dayanışma Fonu tarafından karşılanacağı hüküm altına alınmıştır. Genel sağlık sigortasında katılım payı uygulamasının yapılmasının nedenlerinden biri, sosyal güvenliğin en büyük finansal açığı olan sağlık harcamalarında kısıtlamalara gidilmesini sağlanması olarak değerlendirilebilir. Ancak, katılım payı uygulamasıyla sağlık harcamalarında yaşanacak azalmanın kısa vadede değil uzun vadede incelenmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenlik Reformunu üçüncü aşaması olan Primsiz Ödemeler Kanunu taslak halindedir. Primsiz Ödemeler Kanun Taslağında, tüm hizmetlerin tek bir elden sağlanması, tek bir alt yapı ve otomasyon sistemiyle Sosyal Yardım ve Hizmetlerin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sunulması yer almaktadır. Taslağın kanunlaşması durumunda, şu ana kadar uygulanmayan barınma yardımı, iş kurma yardımı, bir defalık yardım gibi uygulamalar ilk defa uygulanmaya başlanacaktır. Ancak Primsiz Ödemeler Kanunun özellikle siyasi endişeler nedeniyle hala taslak halinde olması, reformun bu aşamasının gerçekleşmesini engellemektedir.

Türkiye’de uygulanmaya başlayan Sosyal Güvenlik Reformu sosyal güvenlik alanında yaşanan ihtiyaçlar doğrultusunda oluşmuştur. Sosyal güvenlik reform sürecinde ve uygulamalarında muhtemel ortaya çıkabilecek sorunlara karşı sunacağımız öneriler;

- Kurum çalışanları arasında ortak bir örgüt kültürünün oluşturulması için sosyal faaliyetler düzenlenmeli, görev tanımları doğru olarak yapılmalıdır.
- Sosyal güvenlik reformunun nedenleri tüm topluma ve çalışanlara anlatılmalıdır. Böylece hem kamunun hem de çalışanların sosyal güvenlik reformuna desteği sağlanabilecektir.
- Sosyal güvenlik kurumlarının gerekli halkla ilişkiler çalışmalarını yaparak kamuoyunda kurumları ile ilgili olumsuz düşüncelerini kaldırmaya çalışmalıdır.
- Kurumlar arasında iletişim sağlanmalı, uygulamalar sürekli olarak izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Böylece gerekli zamanda gerekli müdahalelerin yapılması sağlanarak, sosyal güvenlik reformu ile hedeflenen sosyal güvenlik gelişim süreci daha sağlıklı bir şekilde yürütülebilecektir.

- Çalışma hayatında bulunan kişiler ile sosyal güvenlik kurumu çalışanlarına reform sonucu yayımlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hakkında eğitimler verilmelidir.
- Sosyal güvenlik reformundan beklenen başarının elde edilebilmesi için kayıt dışı istihdam ile ilgili etkin çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu çalışmalarda kurumun denetim sistemine ek olarak, bankalar, sendikalar, Organize Sanayi Bölgeleri ile ilgili diğer sivil kuruluşlardan da gerekli katkılar sağlanmalı ve ortak çözüm yolları bulunmalıdır.
- Aktüeryal dengelerin sağlıklı işlemesi için istihdam imkânları teşvik edilmelidir. İşsizlik oranının artması aktüeryal dengelerin bozulmasındaki en önemli etken olup, prim tahsilât oranını önemli derecede etkilemektedir. Bu nedenle işsizliği önlemek için sürdürülebilir uzun vadeli istihdam politikaları geliştirilmelidir. Şu an aktif bölümde yer alan genç nüfusun uzun vadede pasif konumdaki emekliler bölümünde olacağından istihdam politikaları geliştirilmesi aktüeryal dengenin korunması açısından da önemlidir.
- Sosyal güvenlik kurumlarının en büyük geliri primlerdir. Bu nedenle prim oranları ülkenin sosyo-ekonomik yapısına bağlı olarak belirlenmelidir.
- Kayıt dışı istihdamı engellemek ve prim tahsilâtını artırmak için işverenlere gerekli teşvikler sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, sosyal güvenlik reformu ile sosyal güvenlik sisteminde yaşanan problemlerinin çözülmesi, eşit, modern, kalıcı, sağlıklı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması amaçlanmaktadır. Ancak sosyal güvenlik reformunun uygulamaları arttıkça sorunların da artacağı göz ardı edilmemelidir. Yıllardır beklenen tek çatı sisteminin uygulanması, standart ve norm eşitliğinin sağlanması, uzun perspektifte gelir-gider dengesinin sağlanabilecek olması, hizmet kalitesi için müstakil genel müdürlüklerin kurulması, özellikle de yıllardır eksikliği hissedilen genel sağlık sigortasının uygulanmaya başlanması sosyal güvenlik reformunun gerekli olduğunu ve yapılanların vatandaşın lehine olduğu, eksikliklerin iyi yönetimle giderileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AKBULAK, Sevinç ve Yavuz AKBULAK, (2004), *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, Yayın no:17
- AKILLIOĞLU, Tekin, (1995), *Çalışma Yaşamını Düzenleyen Uluslar arası Belgeler*, A.Ü.S.B.F. İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Yayın no:16
- AKYILDIZ, Hüseyin, (2009), *Sosyal Güvenlik Reformunun Ulaştığı Son Şekliyle Sosyal Güvenlik Hukuku*, Alter Yayıncılık
- AKYİĞİT, Ercan, (2006), *İçtihatlı ve Açıklamalı 4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi*, Seçkin Yayınları, Yayın no:696
- BİLGİLİ, Özkan, (2006), *Sosyal Güvenlik Kılavuzu*, Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası, Yayın no:52
- CENTEL, Tankut, (1997) , *Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim*, MESS, Türkiye Sanayicileri Sendikası, Yayın no:247
- ÇAKAR, Erdem, (2008), *Türk Sosyal Sisteminde Primsiz Rejim*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi
- ÇAKMAK, İhsan, (2009), *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık sigortası İlgili Mevzuat*, Türkiye işçi Emeklileri Derneği
- ÇALIŞMA YASALARI, (2002), Türk Harb-İş Eğitim Yayınları
- ÇAMKERTEN, Elif Zeybek, (2006), *Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı(Emekli Sandığı Örneği)*, Harran Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi
- ÇELİK, Hande, (2006), *Türkiye’de Sosyal güvenlik Kurumlarında Yeniden Yapılandırma*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi
- ÇETİNER, Ahmet, (2007), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumları Birleşme Proje Analizi*, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi

DANAR, Cüneyt, (2007), *Mercek*, Türk Metal Sanayiciler Sendikası, Temmuz 2007

DEMİRAY , Muhammed Selim, (2006), *Sosyal Güvenlik Kurumlarını Türk Mali Yapısı İçindeki Yeri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi

DEMİRCİOĞLU, Fatma F.Tekin, (2006) , *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi Sorunu*, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi

ERDOĞAN, Gürbüz, (2009), *İş Ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, Detay Yayınları, Yayın no:119

GÜVEN, Yener, (2004), *Sosyal Güvenlik Mevzuatı ve Uygulamaları*, İzmir Tesmer Yayınları, Yayın no:24

GÜNDÜZ, Ömer, (2006), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarını Birleştirme Politikası*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi

GÜRBÜZ, Recep, (2009), *Sosyal güvenliğin Finansmanı*, SSK Başkanlığı Yayınları

GÜZEL, Ali, OKUR, Rıza, (2009), *Sosyal Güvenlik Hukuku Ders Kitabı*, Beta Yayınları, Yayın no:2117

http://www.ekodialog.com/Makaleler/sosyal_guvenlik_reformu.html

<http://www.sgk.tc/sgk-isveren/ssk-is-kazasi-ve-meslek-hastaligi-sgk.html>

<http://www.sgk.tc/emekli-sandigi/ssk-sgk-usul-ve-esaslar-sgk.html>

<http://www.sgk.tc/genel-duyurular/ssk-sgk-basin-yayin-sgk.html>

<http://dergi.teskomb.org.tr/270/index2.asp?dp=s12>

<http://www.ubdt.com.tr/makaleoku.php?id=263>

<http://www.hukuki.net/kanun/618.45.text.asp>

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/703.html>

http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=718&id=43

http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Mehmet%20Alag%C3%B6z%20-%20Sinem%20Yapar/439-450.pdf

<http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/63MaliCozum/2563%20AL%C4%B0%200%C3%96ZDEM%C4%B0R%20.doc>

KİTAPÇI, İsmail, (2007), *Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Ve Reform Arayışları*, Süleyman Demirel Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi

KORKUSUZ, Refik, UĞUR, Suat, (2009), *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*, Karahan Kitabevi, Yayın no:70

KURT, Resul, (2003), *İş Hukuku ve Sosyal Sigorta Mevzuatında Usül ve Esaslar*, İstanbul Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavirler Odası

OLGAÇ, Cüneyt, (2006), *İki Yüz Soruda Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Uygulaması*, Yaklaşım Yayınları

PINAR, İbrahim, (1998), *Emekli Sandığı Kanunu*, Seçkin Yayınları

SERTKAYA, Abdullah, (1999), *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi*, ÇSGB, Mart 1999, sayı:2

ŞAFAK, Ali Ve diğerleri, (1986), *İslamda Emek Ve işçi İşveren Münasebetleri*, Ensar Neşriyat

ŞAKAR, Mücahit, (2009), *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Beta Yayınları, Yayın no:2145

TİYEKLİ, Mustafa, (2008), *Sosyal Devlet İlkesi Bakımından Sosyal Güvenlik Uygulaması ve Sosyal Güvenlikte Reform Arayışları*, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi

TUNCAY, A. Can, EKMEKÇİ, Ömer, (2005), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Data Yayınları, Yayın No:1554

TUNÇOMAĞ, Kenan, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, Beta Yayınları, Yayın no:133

UŞAN, M. Fatih, (2009) , *Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları*, Seçkin
Yayınevi , Yayın no:945

ÖZGEÇMİŞ

29.05.1969 tarihinde Kayseri'nin Pınarbaşı ilçesinde doğdu. İlköğrenimini Kayseri'de, orta öğrenimini Mimarsinan Öğretmen Lisesinde yatılı olarak okudu. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yabancı Diller Meslek Yüksek Okulunda İngilizce hazırlık okudu. Daha sonra Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden 1995 yılında mezun oldu. 1997-2008 yıllarında Sosyal Güvenlik Hukuk Müşaviri avukat olarak çalıştı. 2008 yılından itibaren de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında Hukuk Müşaviri-Danışman olarak çalışmaktadır. Evli ve iki çocuk babasıdır.