T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ TÜRK KAMU MALİ YAPISI İÇİNDEKİ YERİ

Yüksek Lisans Tezi

Muhammet Selim DEMİRAY

İSTANBUL, 2006

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ TÜRK KAMU MALİ YAPISI İÇİNDEKİ YERİ

Yüksek Lisans Tezi

Muhammet Selim DEMİRAY

Tez Danışmanı:
Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN

İSTANBUL, 2006

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

MALİYE Anabilim Dalı MALİ İKTİSAT Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi MUHAMMET SELİM DEMİRAY nın SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ TÜRK KAMU MALİ YAPISI İÇİNDEKİ YERİ adlı tez çalışması ,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 22.06.2006 tarih ve 2006-6/13 sayılı kararı ile oluşturulan jüri tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

	Öğretim Üyesi Adı Soyadı	İmzası
Tez Savunma Tarihi :	03/10/2006	
1) Tez Danışmanı :	YRD. DOÇ.DR. MUSTAFA ÇELEN	
2) Jüri Üyesi :	DOÇ. DR. EROL ÖZVAR	
3) Jüri Üyesi :	YRD. DOÇ.DR. MEHMET EZHAN DOĞRUSÖZ	

ÖZET

Sosyal güvenlik sistemleri geçen asrın sonunda dünyada geniş çaplı bir uygulama ve gelişme yaşadıktan sonra bir sorun alanı olarak belirmeye başlamıştır. Sosyal güvenliğin temel olarak kamusal bir çalışma alanı olduğu düşünülecek olursa, kamu mali yapısı içerisinde de ciddi bir yükün kaynağını oluşturduğu görülmektedir.

Sosyal güvenliğin, emeklilik sistemlerini kapsamak üzere, kamu finansmanı içindeki yerinin çeşitli kuramsal modeller ve uygulama örnekleri ile ele alındığı çalışmada Türkiye için yeni uygulanmaya başlanacak olan idari ve mali yönleri güçlendirilmiş sosyal güvenlik reformunun başarı koşulları irdelenmiştir. Demografik açıdan bir fırsat penceresi yakalamış olan Türkiye için karmaşık bir sorun haline gelmiş olan sosyal güvenlik sisteminin kamu mali yapısı açısından bir sorun olmaktan çıkıp, başarılı bir sistem olma koşulları bulgulanmıştır.

Elde edilen bulgular çok başarılı bir sosyal güvenlik sistemi olmaya aday Türk sosyal güvenlik sisteminin geçmişte bu olumlu durumu değerlendirmediği ve fakat yapılan reform ile iyileşme olanaklarının bulunduğunu göstermektedir.

ABSTRACT

As widely applied and developed through the last half of the last century, social security systems appeared as a problem area presently. In case social security would be considered as a working area in public, it is seen that it creates a serious source of burden on public fiscal structure.

In the research where the place of social security in public finance is studied with various theoretical models and application cases, the success factors for the social security reform recently put into practice recently which is reinforced from administrative and financial points of views, confined merely to retirement systems. The social security system which turned to a complicated problem for Turkey who has met a unique chance from demographic point of view; the conditions for this system to be turn out from being a problem area and be a successful system are found.

Findings point out that the Turkish social security system, a candidate for a successful one, could not make use of that possibility in the past but improvement possibilities are determined upon the new reform move.

ÖNSÖZ

Günümüzde sosyal güvenlik kuruluşları dünyanın birçok ülkesinde olduğu üzere ülkemizde de kamu maliyesi açısından bir sorun kaynağı olmaktadır. Tez konusunun seçimi sırasında duyulan bu araştırma konusunun önemi ve ağırlığı giderek artmıştır.

Araştırma sırasında ülkede bir sosyal güvenlik reformuna hareket verilmiş olması çalışmanın önemini daha da arttırmaktadır. Ancak yeni Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu henüz yürürlüğe girmediğinden dolayı uygulamadan gelebilecek olan yankılarını değerlendirmek mümkün olamamıştır.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET ..... **i**
ABSTRACT ..... **ii**
ÖNSÖZ ..... **iii**
İÇİNDEKİLER ..... **iv**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **vii**
ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **ix**
KISALTMALAR ..... **x**

GİRİŞ **1**

1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ **3**
1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı 3
1.1.1. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı 4
1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı 4
1.2. Sosyal Güvenliğin Konusu 5
1.3. Sosyal Güvenliğin Ortaya Çıkışı ve Tarihi Gelişimi 6
1.3.1. Sosyal Güvenliğin Dünyadaki Tarihsel Gelişimi 6
1.3.1.1. İkinci Dünya Savaşı Öncesi Dönem 7
1.3.1.2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem 7
1.3.2. Sosyal Güvenliğin Türkiye'deki Gelişimi 9
1.3.2.1. Sosyal Güvenliğin Cumhuriyet Öncesi Dönemdeki Gelişimi 9
1.3.2.2. Sosyal Güvenliğin Cumhuriyet Sonrası Dönemdeki Gelişimi 11
1.4. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Günümüzdeki Durumu 13
1.4.1. Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması 14
1.4.2. İşçilere Tanınmış Korunmanın Geliştirilmesi 16
1.4.4. Korunmanın Ücretli Olmayan Sınıflara Yayılması 19
1.4.4.1. Sosyal Yardımlar 20
1.4.4.2. Sosyal Hizmetler 21
1.4.4.3. Sosyal Teşvik 22
1.4.5. Zorunlu Sigortalılık 22
1.4.6. Nüfus, İstihdam, İşgücüne Katılım, Yaşam Beklentisi Etkisi 23
1.5. Sosyal Güvenliğin Finansmanı 25
1.5.1. Genel Olarak Primli ve Primsiz Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman 26
1.5.2. Finansman Kaynakları 28
1.5.2.1. Sigortalıdan Alınan Primler 28
1.5.2.2. İşverenlerden Alınan Primler 29
1.5.2.3. Devlet Katkıları 29
1.5.3. Finansman Yöntemleri 30
1.5.3.1. Dağıtım Yöntemi 32
1.5.3.2. Kapitalizasyon Yöntemi 33
1.5.3.3. Tanımlanmış Fayda Yöntemi 36

1.5.3.4. Karma Yöntem 37
1.5.4. Türkiye'deki Finansman Yöntemi 37
1.6. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurumsal Yapısı 41
1.6.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Eski Kurumsal Yapısı 41
1.6.1.1. Sosyal Sigortalar Kurumu 41
1.6.1.2. Bağ-Kur 43
1.6.1.3. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı 45
1.6.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeni Kurumsal Yapısı 47
1.6.2.1. Türkiye İş Kurumu (İş-Kur) 47
1.6.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumu 48
1.6.2.3. Bireysel Emeklilik Sistemi 49
1.7. Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Uluslararası Anlaşmalar 51
1.7.1. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi 51
1.7.2. ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) 52
1.7.3. Avrupa Sosyal Şartı 53

2. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ TÜRK KAMU MALİ YAPISI İÇERİSİNDEKİ YERİ 56
2.1. Türk Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kamu Mali Yapısındaki Genel Olarak Yeri 56
2.2. Dünyada Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kamu Mali Yapılarındaki Yerleri 58
2.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Türk Kamu Mali Yapısındaki Yeri 63
2.3.1. SSK'nın Kamu Mali Yapısındaki Yeri 64
2.3.2. Bağ-Kur'un Kamu Mali Yapısındaki Yeri 70
2.3.3. Emekli Sandığı'nın Kamu Mali Yapısındaki Yeri 75
2.3.4. İş Kurumu'nun Kamu Mali Yapısındaki Yeri 81
2.3.5. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bütününün Türk Mali Yapı İçindeki Yeri 83
2.3.6. Açıklar ve Trend Analizleri 87
2.3.7. Yeni Emeklilik Sisteminin Projeksiyonu 96

3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ 101
3.1. Dünyada Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Sorunlar 101
3.1.1. Gelişmiş Ülkelerin Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Sorunlar 102
3.1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerin Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Sorunlar 102
3.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar 103
3.2.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının İdari ve Mali Özerklikten Yoksun Bulunması 104
3.2.2. Altyapı Yetersizlikleri 105
3.2.3. Oy Kaygısıyla Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapılan Hatalı Değişiklikler 107
3.2.4. Yaygın Kayıtdışı Çalışma 108
3.2.5. Primlerin Tahsil Edilememesi ve Prime Esas Kazançların Gerçeğe Aykırı Gösterilmesi 109
3.2.6. Sigortalılara Sağlanan Avantajların ve İsteğe Bağlı Sigortalılığın Artması 111

3.2.7. Sigortacılığa Aykırı Müdahaleler 112
3.2.8. Sosyal Güvenlik Kurumları Açıkları Nedeniyle Kamu Açıklarının Artması 114
3.2.9. Nüfus Trendleri ve Sosyal Güvenlik Sistemi Uyumsuzlukları 115
3.3. Sosyal Güvenlik Sistemine Yönelik Çözüm Önerileri 117
3.3.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Çözüm Arayışları 117
3.3.2. Sosyal Güvenlik Sistemine Özel Sektörün Katılımı 120
3.3.2.1. Özel Sektör Katılımının Kuramsal Çerçevesi ve Niteliği 120
3.3.2.2. Özel Sektör Katılımının Getireceği Sorunlar ve Çözümler 122
3.3.2.3. Özel Sektör Sigorta Şirketlerinin Katılımının Değerlendirilmesi 123
3.3.2.4. Sosyal Güvenlikte Model Bir Uygulama: Şili Modeli 125

SONUÇ 128

KAYNAKÇA 132

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa
Tablo 1.1. Devlet Katkısı Mevcut ve Reform Sonrası (2006) 40
Tablo 1.2. SSK Zorunlu Sigortalılar Sayılarının Yıllar İtibariyle Sektörlere ve Cinsiyete Göre Dağılımı 42
Tablo 1.3. Bağ-Kur'a Bağlı Sigortalı Sayısı 44
Tablo 1.4. Emekli Sandığı İştirakçi, Emekli, Dul ve Yetim Sayıları 46
Tablo 2.1. AB'de Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSMH Payı (%) (1995-2003) 60
Tablo 2.2. Analizlerde Kullanılan GSMH Deflatörü (Yıllara Göre) 64
Tablo 2.3. SSK'nın Enflasyon İndirgenmiş Toplam Gelir ve Giderleri (Hazine Yardımları Hariç) 65
Tablo 2.4. SSK Enflasyon İndirgenmiş Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (2001-2005) 67
Tablo 2.5. SSK Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (GSMH%) (2001-2005) 67
Tablo 2.6. SSK'nın Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri İçindeki Yeri (GSMH %) (1994-2005) 68
Tablo 2.7. SSK'ya Devlet Katkısı ve GSMH Payı (1998-2003) 69
Tablo 2.8. Bağ-Kur'un Enflasyon İndirgenmiş Toplam Gelir ve Giderleri (Hazine Yardımları Hariç) 70
Tablo 2.9. Bağ-Kur Enflasyon İndirgenmiş Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (2001-2005) 72
Tablo 2.10. Bağ-Kur Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (GSMH %) (2001-2005) 73
Tablo 2.11. Bağ-Kur'un Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri İçindeki Yeri (GSMH %) (1994-2005) 74
Tablo 2.12. Bağ-Kur'a Devlet Katkısı ve GSMH Payı (1998-2003) 75
Tablo 2.13. Emekli Sandığı'nın Enflasyon İndirgenmiş Toplam Gelir ve Giderleri (Faturalı Ödemeler Hariç) 76
Tablo 2.14. Emekli Sandığı Enflasyon İndirgenmiş Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (2001-2005) 78
Tablo 2.15. Emekli Sandığı Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (GSMH %) (2001-2005) 79
Tablo 2.16. Emekli Sandığı'nın Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri İçindeki Yeri (GSMH %) (1994-2005) 80
Tablo 2.17. TC Emekli Sandığı Devlet Katkısı ve GSMH Payı (1998-2003) 81
Tablo 2.18. İş Kur Devlet Katkısı ve GSMH Payı (2001-2003) 82
Tablo 2.19. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Katkısı ve GSMH Payı (1998-2003) 83
Tablo 2.20. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Enflasyon İndirgenmiş Gelir-Gider Dengesi (2001-2005) 84
Tablo 2.21. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir-Gider Dengesi (GSMH %) (2001-2005) 85
Tablo 2.22. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri (GSMH %) 88

Tablo 2.23. Sosyal Güvenlik Sistemine Devlet Katkısı, Katkının Milli Gelire ve Bütçeye Oranı (1994-2004) 90
Tablo 2.24. Sosyal Güvenlik Sistemine Enflasyon İndirgenmiş Devlet Katkısı, Katkının Milli Gelire ve Bütçeye Oranı (1994-2004) 92
Tablo 2.25. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Finansmanı 94
Tablo 2.26. Konsolide Bütçe Sosyal Güvenlik Transferlerinin Güncel Değeri 95
Tablo 2.27. Emeklilik Sisteminin Karşılaştırmalı Açık Projeksiyonu (GSYİH %) 98
Tablo 3.1. Yıllar İtibarıyla Emeklilik Yaşları 114

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 2.1. SSK'nın Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı (Enflasyon indirgenmiş, 2000-2005) 66
Şekil 2.2. Bağ-Kur'un Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı (Enflasyon indirgenmiş, 2000-2005) 71
Şekil 2.3. Emekli Sandığı'nın Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı (Enflasyon indirgenmiş, 2000-2005) 77
Şekil 2.4. Sosyal Güvenlik Kuruluşları (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı)'nın Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı (Enflasyon indirgenmiş, 2000-2005) 86
Şekil 2.5. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri (% GSMH) 89
Şekil 2.6. Sosyal Güvenlik Sistemine Enflasyon İndirgenmiş Devlet Katkısı, Katkının Milli Gelire ve Bütçeye Oranları (1994-2004) 93
Şekil 2.7. Emeklilik Sisteminin Açık Projeksiyonu (GSYİH %) 99
Şekil 3.1. Düşük Kapsam ve Prim Tahsilatı 106
Şekil 3.2. İdari ve İnsan Kaynakları Problemleri 107
Şekil 3.3. Nüfusun Yaşlanması ile Sosyal Transferler Arasındaki Korelasyon 111
Şekil 3.4. Demografik Fırsat Penceresi 117

KISALTMALAR

A.B.D. .....Amerika Birleşik Devletleri
AB .....Avrupa Birliği
Bağ-Kur .....Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
DPT .....Devlet Planlama Teşkilatı
EEC .....European Economic Community (Avrupa Ekonomik Topluluğu)
ILO .....International Labor Organization (Uluslar arası Çalışma Örgütü)
İŞKUR .....Türkiye İş Kurumu
KHK .....Kanun Hükmünde Kararname
MYÖ .....Malüllük, Yaşlılık ve Ölüm sigortaları
R.G. .....Resmi Gazete
s. .....Sayfa
SHÇEK .....Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SSK .....Sosyal Sigortalar Kurumu
T.C. .....Türkiye Cumhuriyeti
TBMM .....Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Sosyal güvenlik kurumlarının kamu mali yapısı içerisindeki yeri birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de önem arz etmektedir. Bu kurumlar son yıllarda verdikleri açıklar ile kamu mali yapısı içerisinde önemli baskı yaratmışlardır. Ülkemizde ortaya çıkan finansman sorununa çeşitli dönemlerde geçici çözümler ile yaklaşılmış ve sonunda bir sosyal güvenlik reformu ile kalıcı çözüm arayışı içerisine girilmiştir.

Çalışmanın amacı, sosyal güvenliğin tarihten günümüze geçirdiği evrim neticesinde ülke bütçelerindeki yükünün artması ve bunun sonucunda devletin bu yükten kurtulması ve sosyal güvenlik hizmetlerinin aksamaması için sosyal güvenlik hizmetinin özel sektör katılımının açıklanmasıdır.

Çalışma konusu, günümüzde sosyal devlet anlayışı sonucu devletlerin sosyal güvenlik harcamalarının çok artmış olması, sosyal güvenlik açıklarının bütçeden finansmanının bütçede önemli bir yük haline gelmesi, bu duruma karşı özel sigorta tekniğinin katılımının çözüm önerisi olarak getirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Çalışma, konusu itibarı ile sosyal güvenliğin kamu mali yapısı içerisindeki yerini ele almış olup, sağlık sisteminin finansmanı çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Konunun sigortacılık ile ilgisine ise bu çerçevede olmak üzere gerektiği kadar değinilmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde sosyal güvenliğin hem kavramsal hem de uygulama olarak ulusal ve uluslararası düzeyde gelişimi ele alınmıştır. Önce sosyal güvenlik bir kavram olarak ele alınmış ve konusu detaylı olarak analiz edilmiştir. Daha sonra sosyal güvenliğin ortaya çıkışına, tarihi gelişimine ve sosyal güvenlik kurumlarının günümüzdeki durumuna ve Türk sosyal güvenlik kurumlarının kurumsal yapısına değinilmiştir. Birinci bölüm sosyal güvenlik kurumlarını ve uluslararası anlaşmaları inceleyerek tamamlanmaktadır. Bölümdeki teorik açıklamalarda emeklilik sistemine odaklanılmış, sağlık sistemine ait açıklamalar kapsam dışında tutulmuştur. Ayrıca,

birinci bölümde sosyal güvenliğin finansmanı ve kamu mali yapısı içerisindeki yeri işlenmekte; finansman kaynakları ve yöntemlerine yer verilmektedir.

İkinci bölümde Türkiye ve diğer ülkelerdeki sosyal güvenlik kurumlarının mali yapılar içerisindeki yerleri incelenmektedir. Daha sonra, Türk sosyal güvenlik kurumlarının kamu mali yapısı içerisindeki yeri, verdikleri açıklar, bu açıkların bütçeden karşılanması, bu karşılamanın milli gelire etkisi ile bu etkinin borçlanma gereksinimini arttırması ele alınmaktadır.

Üçüncü bölümde ülkemizde ve diğer ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarında yaşanan sorunlar, yeni sosyal güvenlik reformu ele alındıktan sonra çözüm önerileri üzerinde durulmaktadır.

Sonuçta, geliştirilmiş kuramsal modeller çerçevesinde ve uygulamalardan gelen tecrübeler ışığı altında elde edilmek istenen husus Türkiye için yeni uygulamaya konacak olan, idari ve mali açıdan güçlendirilmiş sosyal sigortalar reformunun başarı koşullarının irdelenmesidir.

1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Bu bölümde; sosyal güvenliğin konusu olan riskler, sosyal güvenliğin tarihi gelişimi, bazı ülkelerdeki ve ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumlarının günümüzdeki durumu ile sosyal güvenlik sistemleri ve uluslararası anlaşmalar konu olarak ayrıca ele alınmaktadır.

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Güvenlik kavramı; sosyal yaşamın güvence altına alınması, korunması yönünde bir kavram olarak karşılaşılan tehlikelerin sigorta edilmesi yöntemine dayanmaktadır. Doğası gereği insanın fizyolojik ve sosyal çeşitli ihtiyaçları vardır. İnsan hayatında tehlikelerle de karşılaşmaktadır. Hayatın bu çeşitli tehlikelerine karşı korunma ve güvenlik içerisinde olmak da insan için hem fiziksel hem de sosyolojik bir gerekliliktir. Bu bakımdan maddi geleceğinden emin olmak ve özellikle kaza, hastalık, sakatlık veya yaşlılık gibi başlıca hayat risklerine karşı korunma ihtiyacı, insanları öteden beri bireysel veya toplu olarak önlem almaya zorlamıştır.[1] Sosyal güvenlik kavram olarak koruma ve evrimleşme temel motiflerinden ilkine önem verir.

Sosyal Güvenlik sosyal politikanın bir parçasıdır[2] ve sosyal güvenlik kavramına ilk olarak büyük ekonomik krizden sonra, Amerikan halkına gelir güvencesi sağlamayı amaçlayan ve Başkan Roosevelt'in Refah Devleti (Welfare State) kurma yolunda başlattığı New Deal (Yeni Dalga) politikasının bir parçasını oluşturan 1935 tarihli Amerikan Sosyal Güvenlik Yasasında yer verilmiş ve daha sonra bu terim bütün dünyada benimsenip kullanılmaya başlanmıştır.[3] Etimolojik olarak ise Sosyal Güvenlik terimini oluşturan sözcüklerden "sosyal" sözcüğü, somut olarak bir insan topluluğunu ifade etmekten öte, insani boyutu ile toplumu ilgilendirmekte ve zihniyet olarak karşılıklı yardımlaşma, eşitlik ve sosyal adalet unsurlarını içeren bir anlam taşımaktadır. "Güvenlik" sözcüğü ise tehlike ile birlikte hatırlanmakta, tehlikenin ve zararlarının olmadığı bir durumu ifade etmektedir. Terim olarak ise sosyal güvenlik, "tehlikenin

[1] Ali Çubuk, **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları,** İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No: 175, Ankara, 1982, s. 3.
[2] A. Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 3. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 1986, s. 4.
[3] Müjdat Şakar, **Sosyal Sigortalar Uygulaması,** 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, s. 1-2.

zararlarından uzak olma ve yarınından emin olma" duygusunu ve bu duygunun ifade ettiği tatmin anlamına gelmektedir.[4]

Literatürde sosyal güvenlik, kavram olarak çeşitli şekillerde tarif edilebilmektedir. Bu tanımlardan M. Horlick'inkine göre sosyal güvenlik, bireyleri kazanç kaybına uğratan veya evlenme, doğum, ölüm gibi bazı belirli harcamalar gerektiren nedenlere karşı güvence altına alan ve hükümetler tarafından yürütülen programları ifade etmektedir. H. Jager ise sosyal güvenliği, her insana yaşamın türlü durumları karşısında, aşırı bir muhtaçlığa düşmeden ve özgürlüğünden fedakârlık ettirmeden insana yaraşır bir varlık düzeyi sağlamaya yönelik kamusal sosyal düzenleme ve önlemler bütününü olarak tanımlamaktadır.[5] Sosyal güvenlik kavramı amaca göre de farklılaşabilmektedir. Bu farklılaşma da aşağıda ele alındığı üzere kavramın dar ve geniş anlamda manasının değişmesine yol açmaktadır.

1.1.1. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı

Dar anlamda sosyal güvenlik, insanın karşılaşacağı tehlikelerin sonuçlarına karşı korunmasını, ona bu konuda bir güvenliğin sağlanmasını ve insanı ihtiyaçlarının esaretinden asgari ölçüde kurtarmayı, muhtaç duruma düşmemeyi ve tehlikelere karşı asgari korumayı amaçlar.[6] Kavram burada genel anlamda ve tümel bir mantık içerisindedir.

1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik kavramı ön etkin (proactive), erken uğraşımlı (early involvement) ve geniş çaplı bir garanti şekilde de tanımlanabilir. Tehlike meydana gelmeden önce bu garantinin varlığına dayalı soyut bir tatmin duygusu, tehlike meydana geldikten sonra ise tehlikenin zararlarını ortadan kaldırmaya yönelik somut tedbirler bütünü olarak ortaya çıkmaktadır.[7] Bu anlayışı yansıtan çağdaş sosyal politikalar, bireyleri sosyal risklerin sonuçlarına karşı koruyucu ve bu risklerin ortaya çıkışını

[4] Yusuf Alper, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK),** Uludağ Üniversitesi Yayınları, No. 15, Bursa, 1997, s .4.
[5] Tuncay, **a.g.e.,** s. 4.
[6] Kadir Arıcı, **Sosyal Güvenlik,** Tes-İş Sedikası, Ankara, 1999, s. 3-5.
[7] Alper, 1997, **a.g.e.**, s. 4.

önleyici tüm çabaları kapsar.[8] Bu bağlamda, devlet, bazı kişiler için sosyal riske dayalı hasarın sürekli oluştuğunu göz önüne alarak, gelir kaynakları belirli bir sınırın altına düşen tüm vatandaşlara, asgari bir yaşam düzeyi sağlamak zorunda kalacaktır.

1.2. Sosyal Güvenliğin Konusu

Sosyal riskler kısaca sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran sebepler olarak da tanımlanabilir.[9] Muhtaç duruma düşebilecek, şu veya bu tehlike sonucu çalışma gücünü kaybeden insan, çalışamadığı sürece, çalışmaya bağlı olarak elde ettiği kazançtan mahrum olur. Kişi bu durumda yalnız kendisi ve ailesi bakımından değil, toplum açısından da büyük bir tehlike oluşturur.[10] Bu durumda sosyal sigortaların görevi, kişileri ve dolayısıyla toplumu çalışma hayatının içinden veya dışından gelebilecek sosyal risklerin ekonomik sonuçlarına karşı korumaktır.

Her ülke sosyal güvenlik politikasını belirlerken, toplumun büyük kesimine zarar verici nitelikteki tehlikeleri daha önce kapsama alacaktır.[11] Her ülkenin sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan sosyal riskler o ülkenin sanayi alanındaki gelişmesi, temel sanayi kollarının yapısı, toplumun demografik yapısı, toplumun sosyal korunmada devletten beklentileri gibi birçok etkenlere bağlıdır.

Sosyal riskler çeşitlerine göre sınıflanırken ya riskin kaynağı (fiziksel riskler, doğal riskler, sosyo-ekonomik riskler) ya da niteliği dikkate alınmaktadır. Riskin doğurduğu sonuçlara göre de sınıflandırıldığı görülmektedir.

Sağlanan koruma garantisi dikkate alınarak sosyal güvenlik sistemleri tarafından kapsama alınması gereken tehlikeler, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesinde hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm (sağ kalan hak sahiplerinin

[8] Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 6. Baskı, Beta Yayın No: 474, Hukuk Dizisi No: 204, İstanbul, 1998, s. 6-7.
[9] Turan Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik,** Fatih Gençlik Vakfı Matbaası İşletmesi, İstanbul, 1975, s. 13.
[10] Turan Yazgan, **Sosyal Sigorta,** İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1977, s. 27.
[11] Kenan Tunçomağ, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar,** İstanbul, 1975, s. 320.

korunması) ailevi yükler, işsizlik olarak belirlenmiştir.[12] Bu sözleşmede belirtilen tehlikeler Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı gibi daha sonra kabul edilen diğer uluslararası belgelerde de aynen yer almıştır.

1.3. Sosyal Güvenliğin Ortaya Çıkışı ve Tarihi Gelişimi

İlkçağlarda sosyal güvenlik ilkel, bir tür "doğal sosyal güvenlik" anlayışında, kurumsallaşmamış, kamusal girişimden yoksun, dinsel boyutları ağır basan, oldukça dağınık, dar kapsamlı ve sınırlı, güçsüz, bu nedenlerle de etkisizdir.

Sosyal güvenlik gereksinimi, zaman ve onun koşul ve gereksinimleri ile yakından ilişkilidir.[13] Sosyal güvenlik teknikleri, zamanla gereksinimlerin zorlamasıyla ortaya çıkmışlardır. Sosyal güvenliğin tarihi gelişimi, toplumsal risklerden korunmak için geliştirilen teknikler ile bir paralellik içerisindedir.

1.3.1. Sosyal Güvenliğin Dünyadaki Tarihsel Gelişimi

Bilinen en eski sosyal güvenlik sistemi örneğini Eski Mısır'da Yusuf Peygamber'in organize ettiği rivayet edilmektedir. Yusuf Peygamber'in yedi bolluk yılında çok geniş stoklar yaptığı ve izleyen yedi kıtlık yılında bunların dağıtımını yaptığı; böylece tasarrufla harcama arasında etkili bir denge kurarak, yaşam standartlarında olası derin değişmeleri önlediği belirtilmektedir. Daha sonraları Eski Roma, Yunan ve Mısır'da Milattan Önce 2000 yıllarında yoksul ve muhtaçlara yardım eden kurumların varlığından söz edilmektedir.[14]

---

[12] ILO, **102 Nolu Sözleşme, Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme**, ILO Kabul Tarihi: 28 Haziran 1952, Kanun Tarih ve Sayısı: 29 Temmuz 1971 / 1451, Resmi Gazete Yayım Tarihi ve Sayısı: 10 Ağustos 1971 / 13922, Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı: 1 Nisan 1974 / 7-7964, Resmi Gazete Yayım Tarihi ve Sayısı: 15 Ekim 1974 / 15037; Türkiye'nin Onayladığı Sözleşmeler, http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz102.htm, 22.12.2005.

[13] Arıcı, **a.g.e.**, s. 256.

[14] Hüseyin Cemal Güvercin, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi", **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, 2004, 57, (2), s. 89-95; http://www.ankara.edu.tr/rectorate/kutuphane/tipdergi/turkC57/57_2/02_06.pdf, 20.12.2005.

1.3.1.1. İkinci Dünya Savaşı Öncesi Dönem

Ortaçağda ticarette ve tarımda[15] bir tür meslek kuruluşları da denebilecek esnaf birlikleri olan loncalar sosyal güvenlik gereksinimini karşılamaya çalışmışlardır.[16] 1881 yılında Almanya'da ilk sosyal sigortanın kurulmasına rağmen, sosyal güvenlik liberal görüşün hâkim olduğu 19. yüzyıl ve 20. yüzyılın ilk çeyreğinde geniş bir uygulama alanı bulmamıştır.[17] 1929 İktisadi Buhranına kadar geçen dönemde ABD'de özellikle iktisadi ve sosyal olaylara karşı "tarafsız devlet" (jandarma devlet) bulunmaktaydı.[18] Bu dönemde işverenlerin sorumluluğu etkin ve kapsamlı bir sosyal güvenlik garantisi sağlamada yetersiz kalmıştır.

Roosevelt'in ihtiyaçtan kurtulma (Freedom from Want) şeklindeki politikası, aşağıda detayları verilen Beveridge'in eserini de etkilemiştir.[19] Böylece sosyal politika ile ekonomik politikalar arasındaki, o güne kadar önemsenmemiş bağların ekonomik politikaların başatlığı altında ortaya konduğu görülmektedir.

1.3.1.2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem

Pek çok ülkede kurumsal sosyal güvenlik sistemleri, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulmuş ve aşağıda detayları verilen Beveridge Raporu'ndan etkilenmiştir. Bu dönemi bireyselliğe dönüş dönemi izlemiştir.

Beveridge Raporu: İngiltere'de 1941 yılında 1911 tarihli yasanın (Insurance Act) etrafında parça parça oluşturulan sosyal güvenlik sisteminin yetersizlikleri ve boşlukları düşünülerek Sir William Beveridge başkanlığında İşçi Partisi hükümetince görevlendirilen komisyonun, "sosyal devrim" olarak nitelendirilen ve başka ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine model oluşturan ünlü raporu 20 Kasım 1942'de açıklanmıştır. Rapor, yoksulluğun çağdaş bir toplumun yüz karası olduğu, kapsamlı ve

---

[15] H. Sami Güven, **Sosyal Politikanın Temelleri**, 2. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995, s. 30.
[16] Rana Çetin, "İngiltere, Almanya ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri", **SendikaNet**, Sendikal İletişim Platformu, 04.04.2005, s. 1; http://www.sendikanet.org/tr/modules/news/print.php?storyid=25, 10.12.2005.
[17] Sait Dilik, **Türkiye'de Sosyal Sigortalar,** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1971, s. 3.
[18] Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 10. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, Yayın No: 337, İşletme Ekonomi Dizisi: 17, İstanbul, 1998., s. 93.
[19] Tunçomağ, **a.g.e.**, s. 24-26.

sistematik bir sosyal güvenlik modeliyle toplumun yoksulluk sorununun çözebileceği düşüncesinden temellenmektedir. Beveridge raporu Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 10.12.1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin hazırlanmasında da etkili olmuştur. Raporun ilkeleri aşağıda yorumlanarak ele alınmaktadır: **a) Genellik ve sigorta yardımlarında teklik ilkesi:** Genellik ilkesine göre mesleki faaliyetleri ne olursa olsun tüm İngiliz halkı, toplumun bir bireyi olma sıfatıyla, sosyal güvenlik kapsamına alınmalıdır. Teklik ilkesine göre ise gelirleri ne olursa olsun, sosyal bir riskle karşılaşan tüm vatandaşlara ulusal sigorta kurumu tarafından yardım yapılacaktır. **b) Yönetimde birlik ilkesi:** Tüm sigorta yardımları, sigortalılara verilecek tek bir kart üzerine uygun pulun yapıştırılması suretiyle sağlanmaktadır. Dağınık halde bulunan tüm sosyal sigorta kurumlarını birleştirmek ve tek elden yönetmek zorunludur. **c) Primlerde teklik, ödenmelerinde zorunluluk ve vergilerle katkı sağlama ilkesi:** Her 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. Sigortalılık herkes için zorunlu olmalı, devlet de sosyal sigortaların finansmanına katılmalıdır. **d) Sosyal Güvenlik Sisteminin tam istihdam ve ulusal sağlık politikalarıyla desteklenmesi ilkesi:** Sigorta yardımlarının dağıtımıyla ilgili olarak oluşturulacak kamu hizmeti, ülkede izlenen ekonomik ve sosyal politikanın bir parçasıdır. Onun için tam çalışma ve ulusal sağlık hizmeti gerçekleştirilerek tamamlanmalıdır. **e) Kişisel sorumluluk ilkesi:** Tekdüzen yardımlar esasını, ilke olarak, tekdüzen katkılar veya primler karşılamak gerekir. Bununla beraber aile yardımları ve sağlık yardımları hakkında, vergi yolu ile bir finansman kabul edilerek, ulusal dayanışma gösterilmelidir. **f) Ailenin ihtiyaçları ilkesi:** Yoksulluk ve muhtaçlıkla savaşılırken ailenin en az geçim standardı altına düşmesini önleyecek önlemler alınmalıdır. Asgari geçim, evlenme, doğum, çocuk yardımları yapılması gibi.[20]

Beveridge Planı hiçbir zaman tam bir doktrin tabanına oturamamış ancak tam istihdam ütopyası altında kapalı bir sistem özelliği ile başarı kovalamıştır.[21] Zamanla devlet, sadece asgari yaşam düzeyini koruyacak ölçüde maktu bir yardımla yetinecek

[20] Güzel ve Okur, **a.g.e.**, s. 28-30.
[21] Martin Powell and Martin Hewitt, "The End of the Welfare State?", **Social Policy & Administration**, March 1998, 32 (1), 1-13.

hale getirildi.[22] Böylece, Beveridge ilkelerinden yavaş yavaş uzaklaşıldığı ve İngiliz sosyal güvenlik sisteminin bir model olma özelliğini kaybettiği gözlenmiştir.

Şili'de 1983 yılından itibaren malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları yerine özel sigorta şirketleri ikame edilmiştir. Buna neden, fon birikimini öngören mevcut sistemin tıkanması ve devletin giderek artan oranda mali destek sağlamak zorunda kalmasıdır.[23] Şili reformu stratejisinde refah arttırma çabaları bulunmaktadır. Sistemin bağımsız çalışanlara odaklanmasının da bunda rolü olabilir.[24] Ancak Şili reformu tam bir başarı öyküsü olamamıştır.

1.3.2. Sosyal Güvenliğin Türkiye'deki Gelişimi

Türkiye'deki sosyal güvenlik kurumlarının tarih içerisindeki gelişimi aşağıda incelenmektedir.

1.3.2.1. Sosyal Güvenliğin Cumhuriyet Öncesi Dönemdeki Gelişimi

Türk tarihinin en eski devirlerinde bile sosyal güvenlik düşüncesi mevcuttu. Anadolu Selçukluları'nda, 13. yüzyılda sosyal güvenlik ihtiyacı bizzat devlet tarafından gerçekleştiriliyordu. Ayrıca vakıflar ve varlıklı kişiler de destek oluyorlardı. Bu dönemlerde sosyal yardım kurumları, hamamlar, hastaneler yaygın olarak bulunuyordu. Bunun yanında, yetimhaneler, acizler yurtları, kütüphaneler, zaviyeler, misafirhaneler, imarethaneler, medreseler, kervansaraylar birçok şehirde bulunmaktaydı. Bu oluşumların hepsi sosyal amaçlıydı ve ücretsizdi.[25] Cumhuriyetten önceki dönemde aile yardımlaşmaları ve sosyal yardımlar dışında sosyal güvenlik din, ahlak ve gelenek kuralları üzerine kurulmuş olan ahilik, loncalar ve vakıflar vasıtasıyla sağlanmaya çalışılmıştır.

---

[22] Şakar, 2002, **a.g.e.**, s. 31.

[23] "ILO 89. Uluslararası Çalışma Konferansı", **İşveren**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Haziran 2001; http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=322&id=19, 20.12.2005. s. 90.

[24] Abigail Barr ve Truman Packard, "Revealed Preference and Self-insurance: Can We Learn from the Self-employed in Chile", Background Paper for Regional Study on Social Security Reform, **Social Security Reform in Latin America, Institutional Reforms and Social Capital Research**, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region, the World Bank; http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/ad3c4ef3e1a53d6b85256d5c006c539a/$FILE/BarrPackard_RATP_edited.pdf, 20.12.2005.

[25] İsmail Güneş, **Sosyal Güvenlik**, Ders Notları, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Adana, 2005, s. 10.

Ahilerin ve loncaların yardımlaşma sandıklarının dayandığı zorunluluk esası günümüzün sosyal güvenlik düzenlerinde olduğu gibi kamu otoritelerince düşünülmüş ve konulmuş bir zorunluluk değildi. Ahi ocaklarının dayandığı temel düşünce ve amaç karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma düşüncesinin oluşturulması ve yaygınlaştırılmasıydı. Her lonca (esnaf birliği) kurduğu "Orta Sandığı" veya "Teavün Sandığı" adı verilen yardım sandıkları (fonlar) ile sosyal yardımlar yapmıştır. Sandıklar genel itibariyle; üyeleri veya bunların aile fertlerine, yaşlılık, sağlık, işsizlik, sakatlık ve ölüm yardımları ile sosyal yardım kapsamında, muhtaç durumda bulunan kimselere yardım yapmışlardır.[26] Esnaf birlikleri (loncalar), oluşturdukları fonlar ile çalıştırdıkları işçilere ve esnafa gerektiği durumlarda yardım ediyorlardı. Esnafların kurmuş oldukları bu birlikler ve yardım sandıkları ufak çaplı bir sosyal güvenlik oluşumudur.[27] Çalışamaz duruma gelmiş olan esnafa "efradı gayriâmile" denilmiştir. Bunlar, sandıktan aldıkları yardımlar itibariyle mütekâit (ihtiyarlık nedeni ile emekli), aceze (aciz duruma düşme nedeni ile işini terk eden), malûlîn (sakatlığa veya tedavisi mümkün olmayan bir hastalığa maruz kalan) olmak üzere üç kısma ayrılmıştır.[28] Ahi ocaklarının ve esnaf birlikleri olan loncaların dayanışma ve yardımlaşmaları yalnızca parasal bir sosyal güvenlik çerçevesinde olmayıp, bunu bir kurum kültürü olarak geniş tabanlı halk kitlelerine yaymalarını da kapsadığı görülmektedir.

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat döneminde sosyal güvenlik ile ilgili ilk özel tedbirler, Ereğli Kömür Bölgesi için çıkarılan Dilaver Paşa Nizamnamesi (1867) ve Maadin Nizamnamesi (1869) dir.[29] Bunun yanı sıra 1866-1910 yılları arasında askerler ve memurlarla sınırlı olarak ve bazı işyerlerinde çalışanların özellikle yaşlılık ve hastalık durumlarında korunmalarını öngören resmi ve özel emeklilik sandıkları kurulmuştur. Bu yaklaşım, TBMM döneminde ilk sınırlı "iş yasası" olarak tanımlanan "Ereğli Kömür Havzası Maden İşçisinin Hukukuna İlişkin Yasa" (1921) çıkarılmasına öncülük etmiştir.

---

[26] Murat Şen, "Tanzimat Öncesi (Klasik Dönem) Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik", **e-Akademi**, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 3, Mayıs 2002, s. 1; http://www.e-akademi.org/makaleler/msen-1.htm, 20.12.2005.

[27] Zahit Gönencan, "Osmanlı Güvenlik Sistemleri", **Çimento İşveren Dergisi**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası'nın Yayın Organı, Cilt 15, Sayı 1, Ocak 2001, s. 3-39.

[28] Şen, **a.g.e.**, s. 1.

[29] Sosyal Sigortalar Kurumu, SSK'nın Tarihçesi, 2006, s .1; http://www.ssk.gov. tr., (22.01.2006)

1.3.2.2. Sosyal Güvenliğin Cumhuriyet Sonrası Dönemdeki Gelişimi

İlk TBMM'nin kuruluşundan Cumhuriyetin ilanına kadar geçen (1920-1923) dönemde Türkiye'deki ilk sosyal güvenlik belgeleri üretilmiş ve kurumlaşmalara gidilmiştir. Yardım sandıkları 1921 yılında Amele Birliği adı altında birleştirilmiştir.[30] Cumhuriyetin ilanından sonra ise, değişik iş ve meslek grupları için çok sayıda sandık kurulmuştur. 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı ilk İş Kanununun 107'nci maddesinde Sosyal Sigortaların kademeli olarak kurulması ve temel ilkeleri belirlenmiştir.

Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kurumunun kurulması ilk kez 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile öngörülmüştür. 15.06.1937 tarihinde yürürlüğe giren 3008 sayılı kanunun 100. maddesi ile işçi sigortaları idaresinin kurulması emredilmiştir. Ancak bu hükmün uygulanması 3516 ve 3612 sayılı kanunlarla iki kez ertelendikten sonra 16.07.1945 tarih ve 6058 sayılı resmi gazetede yayınlanan 09.07.1945 tarih ve 4792 sayılı kanunla yürürlük tarihi 01.01.1946 dan başlamak üzere İşçi Sigortaları Kurumu Kurulmuştur.

3008 sayılı İş Kanunu'na dayanılarak çıkarılan, 07.07.1945 tarihinde kabul edilen ve 01.07.1946 tarihinde yürürlüğe konulan 4772 sayılı iş kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu ile mesleki risk sigortası uygulanmaya konulmuştur.[31] 1949 yılında çıkarılan 5417 sayılı Kanunla 01.04.1950 tarihinde uygulamaya konulan İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 5752, 5937, 6391, 6708 sayılı Kanunlarla 1952, 1954 ve 1956 yıllarında yapılan değişikliklerden sonra, 01.06.1957 tarihinde yürürlüğe giren 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu ile tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. 1959 yılında yapılan son değişiklikten sonra 01.03.1965 tarihinden kısa vadeli sigorta kollarını da kapsayan, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu metni içerisinde müstakil bölümler halinde yer almıştır. Kısa vadeli sigorta kolu olan Hastalık ve Analık Sigorta Kolları da, 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile 01.03.1951 tarihinden itibaren uygulamaya konulmuş, uygulama

[30] Ereğli Kömür Havzası Amelebirliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı Tarihçesi, T.C. Çalışma Bakanlığı, Amelebirliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı Resmi Internet Sistesi, 2006; http://www.amelebirligi.gov.tr/baskanlik/tarihce.htm, 20.01.2006.

[31] Güzel, **a.g.e.**, s. 30-33.

alanı sigortalılar yönünden zaman içerisinde genişletilerek 01.10.1961 tarihinde tüm ülkeye teşmili sağlanmıştır.

5502 ve değişiklik getiren Yasalar, 506 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesiyle uygulamadan kaldırılmış, İşçi Sigortaları Kurumu'nun adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının yürürlüğe girdiği 01.03.1965 tarihine kadar mevcut sigorta haklarından sadece 3008 sayılı İş Kanunu ile 5953 sayılı Deniz İş Kanunu ve 6379 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştırılanlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkındaki Kanun uygulamasına giren işyerlerinde çalıştırılanlardan bu Kanunlara göre sigortalı sayılanlar yararlanmakta iken, 01.03.1965 tarihinden itibaren Kanunun uygulama alanı, istisnalar hariç, bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan herkesin sigortalı sayılacağı hükmü getirilerek kapsamı genişletilmiştir. Bakanlar Kurulunca zaman içerisinde çıkarılan kararnamelerle, tüm yurtta bir kişi çalıştıran iş veya işyerlerinde 506 sayılı Yasa hükümlerine tabi tutulmuştur.[32] Çalışma Bakanlığına bağlı olarak kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu, 18.12.1974 tarihinde Sosyal Güvenlik Bakanlığına, daha sonra 184 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmıştır.

Cumhuriyet dönemindeki önemli sosyal güvenlik yasalarından biri de, 08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası'dır. Bu yasa ile kamu kesiminde çalışan memurların sosyal güvenliğini sağlayan ancak çok çeşitli ve dağınık olan yasalar ve memur sandıkları birleştirilmiştir.

2 Eylül 1971'de 1479 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik hükümlerini uygulamak üzere bu kanun ve özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe haiz bir kamu kurumu olarak esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanlardan ticari kazanç veya serbest meslek kazancı dolayısıyla gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar ile gelir vergisinden muaf olanlardan esnaf ve sanatkar sicili ile birlikte kanunla kurulu meslek kuruluşlarına usulüne uygun olarak kayıtlı olanları, kollektif şirketlerin ortaklarını, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortaklarını, limited şirket ortaklarını, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortaklarını,

[32] Sosyal Sigortalar Kurumu, **a.g.e.**, s. 1.

donatma iştirakleri ortaklarını ve anonim şirketlerin kurucu ortakları ve yönetim kurulu üyesi olan ortaklarını kapsayacak şekilde "Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu" (Bağ-Kur) adı ile kurulmuş, 1 Ekim 1972 tarihi itibari ile de uygulamaya başlanılmıştır.[33]

Sistemde özellikle 1970'li yılların ikinci yarısında 25 yılını dolduranların emekli olmaya başlaması ile baş gösteren finansman sorunu emeklilik yaşı sorunun ele alınmasına neden olmuş, 2002 yılında yürürlüğe giren 4759 sayılı Kanunla kademeli olarak yaşlılık riski karşılanarak, demografik gelişmelere uyumlu hale getirilmiştir.[34]

Türkiye İş Kurumu Kanunu (İŞKUR) 2003 yılında 4904 sayılı Kanun ile kurulmuştur. İşsizlik Sigortası 1999'da 4447 sayılı Kanunla kurulmuş, Haziran 2000'den itibaren prim kesintisi başlamış ve Mart 2002 itibarıyla prim şartını tamamlayanlara işsizlik ödeneği verilebilmesi olanaklı hale gelmiştir.[35] Bu gelişmelerin detayı aşağıda Türkiye İş Kurumu başlığı altında ele alınmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu ise bir eşgüdümcü kurum olarak 2003 yılında faaliyete geçmiştir.[36] Bu kurum aşağıdaki bölümlerde ayrıca detaylı olarak incelenmektedir.

1.4. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Günümüzdeki Durumu

Sosyal güvenlik korumacı ve evrimci görüşler çerçevesinde tekrar ele alınacak olursa, bu kavramın kurumsallaşmasında da bu çerçeveye paralel olarak başlıca iki yaklaşım görülmektedir. Bunlardan sırası ile ilkine göre sosyal güvenlik yasalarla verilmiş bir haktır. Hiçbir kimsenin insafına, merhametine bırakılmış bir yardım değildir.[37] Yaklaşımlardan ikincisinin hüküm sürdüğü liberalist ülkelerde ise sosyal güvenlik hukukunun her aşaması, liberalizm'den bir gerileme (ödün verme) anlamını taşır. Buna göre ilk sosyal yasalar, ekonomik mekanizmanın serbest işlemesini

[33] Sosyal Sigortalar Kurumu, **a.g.e.**, s. 1.
[34] Emel Danışoğlu, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı", Kalkınmanın İtici Gücü: İnsan Kaynağı, **Planlama Dergisi**, Özel Sayı, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı, Ankara, 2002, s. 219-228; http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/danisoge.pdf, 20.12.2005.
[35] **4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu** (Kabul Tarihi: 25/06/2003, R.G.: 05/07/2003 Sayı: 25159, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2004; http://www.iskur.gov.tr/mydocu/iskur.html, 22.01.2006.
[36] **Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası Neler Getiriyor**, Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, İlk Adımlar, 2003; http://www.calisma.gov.tr/ilkatilimlar/sos_guv_yas_get.htm, 22.01.2006.
[37] Faruk Andaç, **İşsizlik Sigortası,** Kurtuluş Matbaası, Bursa, Ocak 1999, s. 7.

bozabilecek (değiştirebilecek) her türlü devlet müdahalesini yasaklayan ilkelere, birçok engeller koymuşlardır.[38] Bunlara neden olarak liberalizmin sorumluluk ve karşılıklı yardım gibi temel kurumlarının duruma yardımcı olamaması gösterilebilir.

Bu bölümde sosyal güvenlik kurumlarının günümüzdeki durumu genel olarak ele alındıktan sonra, aşağıda yaygınlaştırma, işçilere tanınan korumanın geliştirilmesi, korumanın ücretli olmayanlara yayılması, zorunlu sigortalılık, nüfus, istihdam, işgücüne katılım ve yaşam beklentisi etkisi konuları işlenecektir.

1.4.1. Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması

Almanya'da dünyanın ilk kapsamlı sosyal sigortalar süreci 1890 ile 1914 yılları arasında tamamlanırken 1911 yılında kapsamı sanayi işçileri dışında, diğer sosyal gruplara da yayıldı. Ölen işçinin geriye kalan hısımları yararına ölünceye kadar irad veya küçük bir sermaye ödenmesinin kabul edildiği görülür. Daha sonra genel anlamda olmak üzere 1929 ekonomik buhranından sonra belirli sosyal güvenlik tehlikelerine karşı işverenler bir tazminat sorumluluğu niteliğinde sorumlu tutulmaya başlanmış, ancak bu sorumluluk etkin ve kapsamlı bir sosyal güvenlik garantisi sağlamada yetersiz kalmıştır. Başta, kusura dayalı olan sorumluluğun daha sonra kusura dayanmayan sorumluluk esasının kabulü ile daha da genişletilmiş olduğu görülür. Bu ikisini bütüncül olma çabasında olan 1935 tarihli ABD sosyal güvenlik yasası ile getirilen önlemler, yalnızca üretim sektörünü değil, fakat kaderleri (kötü bir olayla) altüst olmuş ve bugünden yarına büyük bir çöküntüye düşmüş olanların tümünü kapsaması izlemektedir. Bu kilometre taşlarının en sonuncusu olarak Beveridge Raporunda (1942) genellik ilkesi olarak mesleki faaliyetleri ne olursa olsun (tüm bağımlı ya da bağımsız çalışanları, işverenleri, ev kadınlarını, işsizleri, çocukları, yaşlıları) tüm İngiliz halkı, toplumun bir bireyi olma sıfatıyla, sosyal güvenlik kapsamına alınmasının vurgulanışı gelir.[39]

Emekliliğe doğrudan etkisi olmayan (asgari ücret, zorunlu kıdem tazminatı kesintisi gibi) çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatına dayalı ekonomi politikasının

[38] Tunçomağ, **a.g.e.**, s. 23.
[39] Tunçomağ, **a.g.e.**, s. 18-20.

sosyal güvenliğin kapsamın genişliği üzerinde önemli etkisi bulunmaktadır.[40] Sosyal sigortaların meslek ayrımı yapmaması ile genel kadınlar bile birçok ülkede kapsama alınmışlardır. Aslında bu yaygınlaştırmanın halk tabanını hedef alması daha doğru olacaktır. Böyle bir yaklaşım ile kitlenin ne kadar büyük bir kısmının tabanda kaldığı da tescil edilebilir.

Sosyal korumanın yaygınlaştırılması için seçenekler arasında sosyal sigortaların zorunlu kapsamının yaygınlaştırılması, katkılı planlara gönüllü katılımın desteklenmesi, devlet gelirlerinden finanse edilen tüm nüfusu kapsayan yardım ve hizmetlerin oluşturulması ve ayrıca gereksinimi olanlara sağlanan yardım ve hizmetlerin yaygınlaştırılması yer almaktadır. Bu açıdan sosyal sigortaların kolay giremediği bir alan tarım kesimidir. Bunun nedenleri arasında tarım işlerinde daha çok aile bireylerinin çalışmaları ve gelenekler sayılabilir.[41] Bununla birlikte ülkemizde tarım işlerinde çalışanların büyük bir bölümü son yıllarda kabul edilen çeşitli kanunlarla sosyal güvenliğe kavuşturulmuştur.

Küreselleşme sürecinde sosyal korumanın geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerektiği konusunda bir uzlaşma vardır. Küreselleşme süreci riskleri artırırken, sosyal koruma gereksinimini de yükseltmektedir. Ancak, aynı süreç devletlerin sosyal koruma sistemlerini yaygınlaştırmaya yönelik yeteneklerini de sınırlamaktadır. Sosyal güvenlikten beklediklerini bulamayanlar ile korumaya erişimin zorlaştırılması sonucu bıkanlar sisteme olan güvenin kaybedilmesine yol açmaktadır. Bunun sonucu, primlerini ücretlerine katılarak ödenmesini talep etme ile sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması değil daraltılmasından söz edilebilir. Gelirlerinin yetersizliği ile prim ödeyemedikleri için güvenlikten yararlanamayanları da bunlara eklemek gerekir.[42] Ayrıca, sosyal güvenlik programlarının gelişmekte olan ülkelerdeki kapsamının darlığı işçilerin bu programa dâhil işleri bulamamalarından kaynaklanarak kaçak istihdama

---

[40] Salvador Valdés-Prieto, "Social Security Coverage in Chile, 1990-2001", Background Paper for Regional Study on Social Security Reform, **Social Security Reform in Latin America, Institutional Reforms and Social Capital Research**, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region, the World Bank; http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/5664dd22c8695af585256d5c007900d5/$FILE/SValdes_CoverageChile_edited.pdf, 20.12.2005.

[41] Tuncay, **a.g.e.**, s. 30-31.

[42] Recep Kapar, "Sosyal Korumanın Yaygınlaştırılması", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 5, Sayı:4, 2003, s. 49-69.

dayalıdır.[43] Çeşitli acizliklerin bahane edildiği bu yaklaşımlarda rekabet ortamının rol oynadığından söz edilebilir.

Sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesi için sosyal diyalogun yaygınlaştırılması ve konu ile ilgili çeşitli taraflar arasında ortaklığın yaratılması önerilmektedir.[44] Kapsam dışında kalanların yaygınlaştırma kararını alabilecek olanlar ile diyalogu çok zayıftır. Bu kapsamda kadınların, çocukların, göçmenlerin, muhtaçların ve sakatların sosyal güvencesi önem kazanan konulardır.

1.4.2. İşçilere Tanınmış Korunmanın Geliştirilmesi

Her ülkenin sosyal güvenlik sistemi Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesinde belirtilen 9 riski (hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm (sağ kalan hak sahiplerinin korunması) ailevi yükler, işsizlik) kapsayamaz. Çünkü sosyal risklere karşı korumanın arttırılması geniş ölçüde ülkenin ekonomik düzeyine bağlıdır. Örneğin, fakir bir ülke sosyal güvenlik işine büyük kaynaklar ayıramaz. Bu gerçeği göz önünde tutan 102 sayılı sözleşme, bu 9 riskten en az 3 tanesinde (ancak bu 3 riskten en az biri; işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık veya ölüm olacaktır), halkının belli bir oranına sosyal güvenlik sağlamış bir ülkeye Sözleşme'ye katılma hakkı tanımıştır. Amaç, henüz sosyal güvenlikten yoksun ülkeleri bu yolda ilk adımlarını atmada cesaretlendirmektir.[45] Günümüzde Türk sosyal güvenlik sistemi, ILO'nun belirttiği sosyal risklerin (aile yardımları hariç) hepsini kabul etmiş durumdadır ve uygulamaktadır. Böylece Türkiye, ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde onay için öngörülmüş minimum koşulların üstüne çıkmış; fakat sözleşmeyi tam olarak uygular duruma gelmemiştir.

Sosyal korumanın yaygınlaştırılması yalnızca kapsama alınan nüfusun büyüklüğü ile ilgili bir sorun değildir. Nüfusun yanında, sağlanan korumanın düzeyi ve

---

[43] Carmen Pagés, "Labor Markets: Security and Social Protection in the Informal Sector", s. 2, II. Paralel Oturum Tebliği, **Securing Development in an Unstable World**, ABCDE (The Annual Bank Conference on Development Economics) Europe 2005 Amsterdam, 23-24 Mayıs 2005, The Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam, 2005; http://siteresources.worldbank.org/INTAMSTERDAM/Resources/CarmenPagesPaper.pdf, 20.12.2005.

[44] "ILO 89. Uluslararası Çalışma Konferansı", **a.g.e.**, s. 1.

[45] Tunçomağ, **a.g.e.,** s. 315.

niteliği, kapsanan risklerin çeşitliliği de belirleyicidir.[46] ILO'nun 102 sayılı sözleşmesi her ne kadar 9 adet sosyal risk ve sigorta tespit etmişse de bugün dünyada kapsanmaya çalışılan sosyal risklerin sayısının 30'a yükseldiği ifade edilmektedir.[47] Analizlerin derinliğine ve küreselleşemeye dayalı olarak risklerin başka riskler ile temas etmelerinin sonucuna göre bu sayının artacağı beklenebilir. Bu kapsamda olmak üzere riskleri fiziksel, mesleki ve sosyo-ekonomik alt çerçevelerde aşağıdaki gibi ele almak yerinde olacaktır.

Fiziksel riskler: Bu risklerden, hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm riskleri[48], kişinin kendinde, kendi bünyesinde meydana gelen fakat mesleki riskler dışında kalan riskler yani fiziksel risklerdir.[49] Bu kapsamda olmak üzere işçi ve işveren arasındaki doğrudan ilişkilerin yerini yavaş yavaş işçi, işveren ve sigorta kurumları arasındaki üçlü ilişkiler almıştır.[50] Sosyal güvenlik haklarını kullanmak için işçiler bu kurumların alacaklıları olmuş ve en sonunda, işverenler topluluğu, işçi topluluğunun sosyal güvenliklerini sağlamakla yükümlü tutulmuştur.

Mesleki riskler: İş kazası ve meslek hastalıkları riskleri yapılan iş veya meslekle doğrudan doğruya ilgili olan mesleki risklerdir. Bugün, artık bu risklerin tazmini hiçbir sosyal güvenlik sisteminde tartışma konusu değildir. Ancak iş kazası ve meslek hastalığı mağdurlarını daha iyi korumak isteği bazı sonuçlar doğurmuştur. Bu sonuçlar arasında işverenin ilk andaki sorumluluğunun silinmesi ve genel bir surette, işletme içinde her türlü sorumluluk ilişkisinin kalkması (iş kazası ve meslek hastalığının tazmininde, sorumluluğun işverenlerin yerine, bunların katkıları ile finanse edilen sigorta şirketleri geçmesi) gibi sonuçlar sayılabilir. Örneğin; Liman İşlerinde Sağlık ve Güvenliğe İlişkin (ILO) 152 Sayılı Sözleşmenin (1979) Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında 4946 Sayılı 16.7.2003 Tarihli Kanun'da Bölüm III Teknik Tedbirler Madde 34 Fıkra 1. 'Kaza riski veya sağlığa zararlı durumlara karşı yeterli korunmanın diğer imkânlarla sağlanamıyor olması halinde işçilere, işlerini icra ederken,

---

[46] Kapar, **a.g.e.**, s. 49-69.
[47] Duncan Chappell ve Vittorio Di Martino, "Violence at the Workplace: the Global Challenge", Tebliğ, **International Conference on Work Trauma**, Johannesburg, 8 - 9 Kasım 2000, ILO, InFocus Programme on Safety and Health at Work and the Environment, 2000, s. 1; http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/violence/violwk/violwk.pdf, 20.01.2006.
[48] Alper, 1997, **a.g.e.**, s. 6-7.
[49] Tuncay, **a.g.e.,** s. 7.
[50] Tunçomağ, **a.g.e.**, s. 31.

makul ölçüler içinde, gerekli kişisel koruyucu teçhizat ve elbise verilecek ve işçilerin bunları kullanmaları zorunlu tutulacaktır'[51] ibaresi bulunmaktadır. İşverenin işçiyi gerekli önlemleri alma konusunda teşvik etmesi ve öğrenen örgütler çerçevesinde yapılan takım çalışmalarına mesleki risklerin değerlendirilmesinin eklenmesi dikkate değer çalışmalardır.

Sosyo-ekonomik riskler: Ailevi yükler ve işsizlik ise; toplum, aile ve iş hayatında meydana gelen sosyo-ekonomik risklerdir.[52] Aile kurmak sosyal güvenlik bakımından bir takım risklerin hem sebebi hem de kaynağı olup, bu risklere karşı sosyal güvenlik sağlanması ailenin korunması bakımından önemlidir. Bu sigorta kolundan genel olarak çocuk parası olarak bilinen ödemeler yapılır ve bu ödemeler çocuk sayısına bağlı olarak artan veya azalan oranlı olarak verilebilir. Aile yardımlarında, yardım yükünü yaymak isteği, aynı zamanda sigorta kuruluşlarının müdahalesini kurumlaştırma (sürekli kılma) sonucuna götürmüştür.[53] Günümüzde bu yardımların zorunlu çalışamama (mecburi gayri faallik) devresinde de bir hak olarak verilmesi genel olarak kabul edilmektedir.

İşsizlik emek geliriyle sosyal gelir arasındaki rekabetten de doğabileceği için işsizlik ödeneği yalnızca, işsize, iş ve işçi bulma örgütünce uygun yeni bir iş bulunmadığı hal ve sürece ödenmektedir.[54] Bunun önemli nedenlerinden birisi de geçici bir süre için bile olsa işini kaybetmek halkın büyük çoğunluğu için önemli bir sosyal risk oluşturmasıdır.

Ücret düzeyi düştükçe kişinin tasarruf yeteneği azalmakta olduğundan işsizlikler dayanma gücünün düşmesi açısından tehlikeli olabilmektedir.[55] İşte işsizlik sigortası bu anlayış içinde doğmuştur. İşsizlik sigortası kuruluşlarının tarihsel gelişiminin her üç kesimin (işçi, işveren ve devlet kesimleri) katkılarıyla oluştuğu görülür.[56] Modern

---

[51] **Ülkemiz Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmelerine İlişkin Bilgi Notu**, Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, Araştırma Planlama Koordinasyon (APK) Dairesi, Ankara, 2003; http://www.calisma.gov.tr/birimler/apk/ilo_soz_bilgi_notu.htm, 22.01.2006.
[52] Tuncay, **a.g.e.,** s. 8.
[53] Tunçomağ, **a.g.e.**, s. 30-31.
[54] Dilik, 1971, **a.g.e.,** s. 71-72.
[55] Tamer Müftüoğlu, **Türkiye'de Esnaf Sanatkar ve Küçük İşletmelere Kesimine Yönelik Sosyal Güvenlik Sisteminin Değerlendirilmesi**, Türkiye Esnaf Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR), TES-AR Yayın No. 8, Ankara 1993, s. 9.
[56] Andaç, **a.g.e.**, s. 32.

anlamda işsizlik sigortası ilk kez İngiltere'de 1911 yılında kurulmuş ve oradan diğer ülkelere geçmiştir.[57] İşsizlik sigortaları genellikle işsize gelir kaybını telafi etmek için parasal destek olması yanında, kendisine en kısa bir zaman içinde iş bulmak zorundadır. Uzun süre işsize yardımcı olması kurumun masraflarının artmasına neden olur. İşsizlik Sigortası, 25.08.1999 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 4447 sayılı kanunla kabul edilmiştir. İşsizlik sigortası, kapsama giren tüm sigortalılar için zorunlu olup (Md 48), tüm ülke düzeyinde 1.6.2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[58] Bu yeni düzenleme ile sosyal güvenlik şemsiyesi işsizlere ve aile fertlerine de yaygınlaştırılmaktadır. İşsizlik sigortasına ilişkin oluşacak fon; üretken alanlarda istihdam artışı sağlayan ve bölgelerarası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirildiğinde ise ülke ekonomisine katkıda bulunacaktır.[59] Türkiye'deki gizli, açık yapısal ve mevsimlik işsizliğin büyüklüğü nedeni ile işsizlik sigortasının toplam nüfusu kapsamasını engelleyici özelliği vardır.[60] İşsizlik sigortasının kurulması ile OECD'nin bu sigorta dalını uygulamayan tek ülkesi konumundan artık çıkılmış ve Avrupa Birliği'ne sosyal açıdan daha fazla yaklaşılmasını sağlayan önemli bir adım atılmıştır.

1.4.4. Korunmanın Ücretli Olmayan Sınıflara Yayılması

İşçinin, çalışma gücünü etkileyen olaylara karşı sosyal sigorta tekniği ile korunması biçiminde ilk sosyal güvenlik anlayışı, yerini, bireyin ekonomik durumunu olumsuz yönde etkileyen olayların türü ve kaynağı ne olursa olsun primli ya da primsiz olarak toplumun tüm bireylerine her yaşta ekonomik güvence sağlamak düşüncesine terk etmiştir. Bu eğilim, ilk kez 1938 yılında Yeni Zelanda'nın sosyal güvenlik sisteminde, yoksulluğu, onu doğuran neden ve nedenin türü fazla bir önem taşımayacak şekilde (klasik sosyal riskler yanında; deprem, sel, kuraklık, yangın gibi doğal afetler dâhil olmak üzere), ortadan kaldırmayı amaçlamıştır.[61] Aynı eğilim 1942 tarihli Beveridge raporu ile de doğrulanmış, uluslararası düzeyde ise 10 Mayıs 1944 tarihli Philadelphia Bildirisi ile ilk adımlar atılmıştır. 1989 yılında kabul edilen Avrupa Birliği

[57] Tunçomağ, **a.g.e.**, s. 316.
[58] **İşsizlik Sigortası Kanunu**, Kanun No. 4447, Kabul Tarihi 25.08.1999, RG 23810 - 08.09.1999
[59] **İşsizlik Sigortasını Tanıyalım**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, Kasım 2000, s. 1-2.
[60] Müftüoğlu, **a.g.e.**, s. 9.
[61] Güzel ve Okur, **a.g.e.**, s. 58-59.

(AB) Temel Sosyal Haklar Şartı da sosyal güveliğin bu yöndeki çağdaş eğilimlerini yansıtmaktadır.

Sosyal güvenlik; kurum olarak işlevlerini sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler aracılığı ile gerçekleştirir. Sosyal sigortalar, ilgilinin (yardım görecek olanın) maddi katkısı ile işlerken sosyal yardımlar ve hizmetler ilgilinin herhangi bir katkısı bulunmaksızın, kısmen ya da tamamen devletin bütçesinden sağlanır.[62] Sosyal korumanın yaygınlaştırılmasına yönelik bütünleşik, hızlı ve etkin stratejilerinden biri, sosyal korumaya en çok gereksinimi olan, ancak, sosyal korumadan dışlanmış gruplar için sosyal yardım programlarının geliştirilmesidir. Kendi başına çalışanlar, tarımda mevsime bağlı çalışanlar, aile çalışanları, ev hizmetlerini görenler gibi geçici çalışanlar sıklıkla dışlanmaktadır.[63] SHÇEK, Yeşil Kart gibi uygulamalar bu açıdan önemlidir. Gönüllü katılım biçimlerine farklı örnekler; sosyal sigorta programlarına isteğe bağlı katılım, isteğe bağlı özel emeklilik ve sağlık sigortası veya bireysel fonlara katılım ile mikro-sigorta programlarına katılım şeklinde sayılabilir.

Bu kapsamda olmak üzere konu; sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal teşvik alt başlıkları halinde aşağıda ele alınmaktadır:

1.4.4.1. Sosyal Yardımlar

Bismarck (Alman) tipi sosyal güvenlik sistemlerinde çalışanlara ödedikleri primler ile sosyal koruma sağlanır. Çalışmayan ve muhtaç durumda olan nüfus ise devletin yardımlarına ihtiyaç duyar. Bu açık sistemde sosyal yardımlar ile kapatılmaya çalışılır. Beveridge (İngiliz) tipi sosyal güvenlik sistemlerinde ise tüm nüfus, vergiler ile finanse edilirken, tek düze edimlerden oluşan bir koruma kapsamındadır.[64] Ülkemizde de sosyal yardım amaçlı olarak muhtaç durumda bulunan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde dağıtılmasını

---

[62] Salim Kaynar, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanı ve Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) Uygulaması- Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, Tez Danışmanı: Prof. Dr. Nur Serter, T.C. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1993, s. 6.

[63] Kapar, **a.g.e.**, s. 49-49.

[64] Ali Nazım Sözer, **Türkiye'de Sosyal Hukuk: Sosyal Tazmin, Sosyal Hizmet, Sosyal Yardım, Sosyal Teşvik**, 2. Baskı, Barış Yayınları, İzmir, 1998, s. 87.

sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek üzere 29 Mayıs 1986 tarihli ve 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Yasası kabul edilmiştir.

Sosyal yardım iştirak esasına dayanmaz ve iştirak ile ivaz arasında hiç bir ilişki yoktur. Devletin sosyal bütçesi ile veya bu amaca yönelik özel vergilerle finanse edilir. Zorunluluk özelliği olduğundan iane, sadaka değildir. İstenebilir bir haktır.[65] Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu[66] sosyal hizmetlerle bir bölüm sosyal yardımları bünyesinde toplamış bulunmaktadır. Ülkemizde sosyal yardımlar, çeşitli yasa hükümlerine göre farklı kurumlarca sağlanmaktadır. Çok dağınık ve yetersiz olan bu kurumlardan bazıları madalya aylıkları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, vatani hizmet aylıkları, muhtaç asker ailelerine yardım, terör kurbanı kamu görevlilerine ve ailelerine yardım ve bunların yanı sıra 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanmasını öngören düzenleme[67] şeklinde sıralanabilir.

1.4.4.2. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler; sosyal sigorta ve sosyal tazmin müesseselerinden yararlanamayan ihtiyaç sahiplerini kapsar. Prensip olarak sosyal yardımlardan yararlananlar da sosyal hizmetlerin kapsamı dışında kalırlar.

Sosyal hizmetler, sosyal yardımlarda olduğu gibi, devlet bütçesinden (vergiler ile) finanse edilirler ve yoksul kişilere yöneliktirler. Sosyal yardımlar nakdi ağırlıklı iken, sosyal hizmetler hizmet ağırlıklıdır.[68] Ülkemizdeki sosyal hizmet kurumları; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), T.C. İçişleri Bakanlığı Darülaceze Müessesesi, Yeşil Kart Uygulaması[69] ve gönüllü kuruluşlar şeklinde sıralanabilir.

---

[65] Andaç, **a.g.e.**, s. 11.
[66] 24.5.1983 tarihinde kabul edilen 2828 sayılı **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu**.
[67] **65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında**ki 2022 Sayılı Kanun, Kabul Tarihi 01.07.1976 ve 10.07.1976 Tarihli 15642 Sayılı Resmi Gazete.
[68] Sözer, 1998, **a.g.e.**, s. 31.
[69] **Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında 3816 Sayılı Kanun**, Kabul Tarihi: 18.6.1992 Yayımlandığı R Gazete Tarih: 3.7.1992 Sayı: 21273.

1.4.4.3. Sosyal Teşvik

Çocuk parası, mesken parası, eğitimi teşvik, mesleki geliştirme gibi devletçe sağlanan olanaklarda kişilere asgari bir yaşam düzeyi sağlanmasından öte bir durum vardır. Geliştirme yardımları denilen bu tür yeni olanaklar, klasik risklerin dışında kalan ihtiyaçlara cevap vermektedirler. Sosyal güvenliğin ulaştığı son aşamanın ifadesidirler. Eğitim, mesleki teşvik, konut, çocuk ve tasarruf yardımları gibi olanaklarda amaç kişiyi orta noktadan daha yukarıya çekmektir.[70]

Anayasada[71] yer alan herkesin maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı (Md. 17/1), devletin kişiliğin gelişimini sağlama ve bu amaçları geliştirmek üzere gerekli şartları hazırlama yükümlülüğü (Md. 5), eğitim sağlanması ve burslar ile desteklenmesi (Md. 42), gençlerin cehaletten koruması tedbirleri (Md. 58/2), çalışmayı desteklemek ve mesleki eğitim (Md. 49), sporun yayılmasını teşvik etme ve sporcuyu koruma (Md. 59), konut ihtiyacını karşılayacak tedbirlerin alınması ve toplu konut teşebbüslerini destekleme (Md. 57) konularını sosyal teşvik kapsamında değerlendirmek mümkündür.

1.4.5. Zorunlu Sigortalılık

Sosyal sigortalar mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerden dolayı geliri devamlı ya da geçici olarak kesilmiş bulunan kişilerin geçimini ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan, devlet güvencesine dayalı zorunlu bir sistemdir.[72] Bu özelliğinden dolayı yapılan yardımlar istenebilir bir haktır. Hibe, sadaka gibi yardımlardan ayırt edilir.[73] Sosyal huzuru, barışı ve sosyal adaleti sağlayıcı fonksiyonu da olan sosyal güvenlik kuruluşlarından sosyal sigortalara katılış, devletçe yasalarla zorunlu kılınmıştır. Buna sosyal güvenlikte zorunluluk ilkesi denilmektedir.

---

[70] Sözer, 1998, **a.g.e.**, s. 32.
[71] **T.C. Anayasası**. Kanun No: 2709, Kabul Tarihi: 7.11.1982, Kurucu Mecliste Kabul Tarihi: 18.10.1982; Halkoyuna Sunulmak Üzere Tasarının Resmî Gazetede İlanı: 20.10.1982-17844; Kanunun Halkoyu ile Kabul Tarihi: 7.11.1982; Halkoyu Sonucunun Yayımlandığı Resmî Gazete Tarihi: 9.11.1982-17863 Mükerrer, 2005; http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm, 22.12.2005.
[72] Kaynar, **a.g.e.**, s. 7.
[73] Andaç, **a.g.e.**, s. 15.

Sosyal sigortaların kamu hukuku özelliğinin bir sonucu da sigorta ilişkisinin yasaca kendiliğinden otomatik olarak kurulmasıdır. Sigortalı olmak için çalışanın bir irade açıklamasına bile gerek yoktur. Sigortalı çalıştırılmaya başlandığının süresi içinde kuruma bildirilmemesi halinde veya geçici görevle yurt dışına gönderilse dahi sigorta yardımları kurumca sağlanır. Buna da zorunluluk kuralı denir. Ancak zorunluluk kuralının isteğe bağlı sigorta, topluluk sigortası, TBMM üyesi seçilme, sendika yöneticisi seçilme, belediye başkanı seçilme, tarımda süreksiz çalışma gibi bazı istisnaları vardır.[74] Zorunluluk ilkesi ile zorunluluk kuralı bir bütün içerisinde değerlendirilmelidir.

Sosyal sigortalar, esas itibariyle, bir kamu hukuku zorunlu sigortasıdır. Yasaca düzenlenmiş olma ve sözleşme ile değiştirilememe, sadece meydana gelmeye değil; aynı zamanda sigorta ilişkisinin konusuna ilişkindir.[75] Kişiler (işçiler), sosyal sigortalara tâbi olup olmama noktasında bir karar yetkisine sahip değildirler. Sigorta primlerini ödeyemeyecek durumda olan işçiler bile sigortalı olmak ve prim ödemek zorundadırlar. Zorunlu sigorta ilişkisi, sözleşme ile değil de, yasanın açıkladığı olaylar gerçekleşir gerçekleşmez ve tarafların iradelerinden bağımsız olarak, yasa ve tüzük gereğince meydana gelir.[76] Bu durumda; gereksinim içindeki insanlara, bir alıcı değil daha çok bir vaka olarak bakılmakta, bu yönde yapılan ödemeler de gereksiz olarak görülebilmektedir.

1.4.6. Nüfus, İstihdam, İşgücüne Katılım, Yaşam Beklentisi Etkisi

Nüfus yapısının istatistikî olarak incelenmesini konu alan demografi ile sosyal güvenlik arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Ortalama yaşama umudu, doğurganlık hızı, yaşlı nüfusun sayısı gibi demografik veriler bir ülkede emeklilik yaşının belirlenmesinde önemli rol oynar. Ayrıca, aile ödenekleri, genç nüfusu arttırmada bir araç olarak kullanılabilir. Diğer bir deyişle, sosyal güvenlik düzenlemelerinin demografik verileri yakından değerlendirmesi gerekir.[77]

---

[74] Tuncay, **a.g.e.**, s. 91.
[75] Tunçomağ, **a.g.e.**, s. 205.
[76] Değişen Dünyamızda Gelir ve Sosyal Güvenlik, **Dünya Çalışma Raporu**, Uluslararası Çalışma Ofisi, Cenevre, 2000, s. 25.
[77] Müjdat Şakar, **Sosyal Sigortalar Uygulaması,** 8. Baskı, Der Yayınları, No: 379, İstanbul, 2006, s. 54.

Demografik değişimlerin en önemli etkileri nüfus seviyelerini değiştirmelerinden çok, nüfusun değişik yaş grupları arasındaki dağılımını değiştirmelerinden ileri gelir. Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımıdır. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması bir yandan da giderlerinin artması sonucunu doğurur.[78]

Türkiye'de 1993-2003 dönemindeki %25.6'lık (9 milyon 955 bin kişilik) çalışabilir nüfus artışına karşılık, bu nüfusun ancak %26,6'sı bir iş bulabilmiştir. Bu kişilere iş arayanlar da katıldığında, bu oran ancak %33,4'e çıkmaktadır. [79] Diğer bir ifadeyle, çalışma çağına giren nüfusun ancak üçte biri işgücüne katılmaktadır. Bu da Türkiye'de istihdama katılım oranının düşük olduğunu göstermektedir.

Ülkemizde kurumsal olmayan sivil nüfus 2003 yılı verilerine göre 69 milyon 479 bin kişi, çalışma çağındaki nüfus (15 ve daha yukarı yaşta) ise 48 milyon 912 bin kişidir; buna karşın, işgücü 23 milyon 640 bin kişi, diğer bir ifadeyle işgücüne katılma oranı %48,3'tür (1989 yılında %58,1). Diğer bir ifadeyle, çalışabilecek yaştaki her 100 kişiden, ancak 48 kişi ya çalışmakta veya bir iş aramaktadır. İstihdam oranında özellikle 2001 yılından itibaren çok ciddi düşüşler görülmektedir. 1989 yılında %53,1 olan istihdam oranı, 2001 yılında %45,6'ya, 2003 yılında ise %43,2'ye düşmüştür. [80] Yeni istihdam alanları yaratılmasında güçlükler vardır.

İşgücüne katılma oranı ve istihdam oranı düşüş eğiliminde olduğu yukarıda belirlendikten sonra, nüfus dinamikleri de aşağıda incelenmektedir. Nüfus dinamikleri (nüfus artışı ve yaş dağılımı gibi) kamu yönetimi açısından bazı zorlukların yanı sıra fırsatlar da ortaya koymaktadır. İstihdam olanaklarının artırılması durumunda sosyal güvenlik sistemi de gelişecek, yaşlılara yönelik emeklilik ve sağlık hizmetleri çok daha doyurucu hale gelecektir. Buna karşılık, çalışabilir kişilere yönelik talebin bu kişilerin potansiyel arzının gerisinde kalması durumunda, işsizlik, yoksulluk ve sosyal

[78] Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, T.C. Çalışma Bakanlığı, Nisan 2005, Ankara, s. 5 ve 8.
[79] TÜSİAD, **Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Yayın No. TÜSİAD-T/2004-11/381, İstanbul, 2004, s. 29.
[80] TÜSİAD, 2004, **a.g.e.**, s. 29.

huzursuzluk daha önce görülmemiş boyutlara ulaşacaktır.[81] Nüfus dinamiklerine bağlı bu zorlukların ve fırsatların yönetilmesi kamu yönetimi açısından büyük önem arz etmektedir. Bu durumda, yukarıda işlenen zorlukların yanı sıra, gelecekteki fırsatlara ait inceleme aşağıda ele alınmaktadır.

Nüfusun hızla yaşlanmasından kaynaklanan sorunlara rağmen, Türkiye'nin önünde 'demografik fırsat penceresi' olarak adlandırılan bir dönem bulunmaktadır. Gelecek 20 yıl çalışabilir nüfusun artacağı dönem, aynı zamanda gerek büyüme hızının, gerek toplam tasarrufların yükselmesi, dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması beklenen bir dönemdir. Bu fırsat dönemi 2025 yılından sonra çalışanlara bağımlı olan nüfusun toplam nüfus içindeki payının hızlı artmaya başlamasıyla sona erecektir. Mevcut nüfus yapısı ile bu kadar büyük sorunlar yaşayan bir sosyal güvenlik sistemin, yaşlanma sorunu ile karşılaşıldığında sürdürülmesi mümkün olmayacaktır. Bundan 20-30 yıl sonra alınması gereken önlemler ise çok daha ağır olacaktır. Hayatta kalma beklentisi kademeli olarak artarken, mevcut sistemin devamı halinde emeklilikte daha uzun süre geçirilecek ve çalışma süresi azalacaktır. Sosyal güvenlik reformu kapsamında çalışma süresi hayatta kalma beklentisi paralelinde artırılmakta, böylece emeklilikte geçen sürenin orta ve uzun dönemde sabitlenmesine çalışılmaktadır.[82] Eğer bu başarılabilirse, Türkiye'nin demografik dinamiklerinden ortaya çıkmakta olan fırsat da değerlendirilebilmiş olacaktır.

1.5. Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Kurumsallaşmamış bir sosyal güvenlik sistemi koruma işlevini yürütemeyeceği gibi yeterli finansman kaynaklarını da sağlayamaz. Bütün bunlar sosyal güvenlik sistemine sağlanmış olsa da sürdürülebilir bir koruma işlevi için uygun bir finansman yönteminin seçilmiş olması önemlidir.

Sosyal güvenlik sistemleri son yıllarda genel olarak ağır bir mali yükün altına girmek durumunda kalmışlar ve dünya çapında bir finansman bunalımı yaşamaktadırlar. Finansman sorunları ülkenin ekonomik, sosyolojik ve politik dinamiklerinden

[81] İŞKUR, **İstihdam Durum Raporu**, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Ankara, 2003, s. 37.
[82] SSK, **50 Soruda Sosyal Güvenlik Reformu**, SSK Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.ssk.gov.tr, 30.05.2006.

etkilenerek farklı nedenler ile ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. İkinci dünya savaşı sonrası ülkelerin istikrarlı ekonomik büyümeler göstermelerine paralele olarak 1970'li yıllara kadar sosyal güvenlik sistemleri bir refah dönemi sergilemişlerdir. Ancak içerisinde bulunulan bunalımın nasıl çözülebileceğine dair kesin bir reçete hiçbir ülkede keşfedilememiştir. Sorunun kaynakları hakkında araştırmacılar farklı belirlemelerde bulunsalar dahi bunların özleri hakkında ortak bir noktaya doğru toplanıldığı gözlemlenmektedir. Bunlara örnek olara ölçüsüz hizmet borçlanmaları, genç nüfusun istihdama katılamaması, sigortasız (kaçak) işçi çalıştırılmasının önüne geçilememesi, sürekli erken emeklilik politikaları, sosyal güvenlik fonlarının iyi işletilememesi ve enflasyon karşısında erimesi verilebilir. Bunun sonucunda da bütçeden yapılan aktarımlar kamu mali yapısını olumsuz yönde etkilemiştir.

Sosyo-ekonomik politika ile yakından ilgisinden dolayı geniş çaplı tartışmaları bir kenara bırakıp bu analiz çevresini bir sosyal güvenlik planı çerçevesine bağlamak yerinde olacaktır. Gerekli olan, gerçekçi ve uzun soluklu, ayakları oldukça yere basan bilimsel bir sosyal güvenlik planı olmalıdır.[83]

Kamu maliyesindeki terminoloji ile ele alınacak olursa devletçe bakılma ve sosyal yardımın finansmanı nitelik olarak fiskal gelirlerle (vergi gelirleri), sosyal sigortanın finansmanı ise temel olarak nitelik açısından parafiskal gelirlerle (vergi benzeri gelirler) karşılanmaktadır.[84]

Sosyal güvenliğin finansmanı konusu aşağıda konunun genel olarak ele alınmasından sonra, finansman kaynaklarının incelenmesi, primler ve devlet katkısının işlenmesi ile sürmektedir. İlerleyen bölümlerde ise finansman yöntemleri ile sosyal güvenliğin Türkiye'deki finansmanı üzerinde durulmaktadır.

1.5.1. Genel Olarak Primli ve Primsiz Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman

Sosyal sigortaların teknik anlamda primli ve primsiz olarak çalıştıkları önceki bölümlerde ele alınmıştı. Primli sosyal güvenlik (contributory scheme) rejimi alanında

[83] Şakar, 2002, **a.g.e.**, s. 51.
[84] Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 201.

çalışan bir sosyal sigorta düzeni toplanacak primler ile bir mali kaynağın oluşturulmasını öngörmektedir.[85] Prim toplanarak korunması düşünülen kesimlerin bir kurumsal çatı etrafında düzenlenmesi, düzenli bir prim toplama süreci için gerekli görülmektedir. Primlerin önceden toplanmasındaki mantık ise, sosyal riskin hasara dönüşmeden korunulması gereken risklere karşı sigortalıdan, işvereninden (varsa, sigortalı kişi bağımlı çalışıyorsa) ve devletten alınmasına dayanır.

Sosyal riskle karşılaşan ve korunmaya muhtaç olanlara yönelik sosyal güvenlik programları ise primsiz sosyal güvenlik (non contributory scheme) rejimi olarak adlandırılmaktadır.[86] Bu rejim devletin genel vergi gelirleri ile finanse edilir ve faydalanandan sigortalı olma ve prim ödemiş olma koşuları aranmaz. Rejimin çalışmasını ve sürdürülebilirliğine sağlamak üzere toplum kesimlerini örgütlemek de gerekmemektedir. Tahsilat ve ödemelerin yapılacağı kurumların yaygınlaştırılmasına da gerek duyulmaz. Finansman kaynağını oluşturan vergilerle, sağlanan sosyal koruma arasında bir ilişki bulunmadığından, özel kayıtlara da gereksinim duyulmamaktadır. Bu rejimde bütün topluma devletin genel gelirlerinden ayrılan paylarla sosyal güvenlik hizmeti sağlanır. Bu hizmeti sağlamayı yüklenen görevli kurum veya kurumlar, bir sosyal sigorta kurumu değil, diğer kamu hizmeti gören kurumlar gibi kamu harcamaları yapan bir kamu kuruluşu niteliğindedirler.

Sosyal güvenliğin yüksek oranlarda primsiz rejime bırakılabilmesi ya devletin kalkınma sorununu çözümlemiş olmasına ya da bireylerin sosyal korumaya gereksinimleri kalmamış olmasına bağlıdır. Yoksa sosyal güvenlik diğer hizmetlere alternatif hale gelir ve çoğu zaman parasal sermaye yatırımları, hükümetlere sosyal güvenlik sağlamaktan daha cazip görünür ve bir beşerî sermaye yatırımı olan sosyal güvenliğin ihmaline yol açar.

Sosyal güvenliğin finansmanında primle veya vergiyle finansman bir tercih sorunudur. Ancak genellikle, şimdiye kadar primli rejim uygulamış ülkeler, ek kaynak sağlamak ve tam bir vergilendirmeyle ekonomik yapıyı altüst etmemek düşüncesiyle

[85] Roger Beattie, "Social Protection For All: But How?", **International Labour Review**, 2000, 139 (2), 129-148.
[86] Chantal Euzeby, "Non-Contributory Old-Age Pensions: A Possible Solution In The OECD Countries", **International Labour Review**, 1989, 128 (1), 11-28.

primli rejimden vazgeçememektedirler. Sadece, sosyal sigorta tekniğinin ihtiyacı karşılamadığı durumlarda primsiz sosyal güvenlik rejimine başvurulmaktadır. Nitekim, ülkemiz açısından da durum budur.[87] Ülkemizde, vatanî hizmet tertibinden bağlanan aylıklar, madalya aylıkları, 65 yaşım bitirmiş muhtaç veya sakatlara bağlanan aylıklar, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu bünyesinde yapılan yardımlar gibi primsiz rejim uygulamaları görülmekle birlikte, yeterince düzenli oldukları söylenemez.

1.5.2. Finansman Kaynakları

Sosyal sigortaların en önemli gelir kaynağı primdir. Primlerin yanı sıra diğer kaynakların işletmesinden doğan faiz, rant ve kâr gibi gelir unsurları da bulunmaktadır. Primli rejimi uygulayan ülkelerin oldukça önemli bir bölümü, aralarında sigortalı, işveren ve devlet bulunan üçlü sosyal sigorta finansman sistemine (tripartite financing system) sahiptir.[88] Primlerin işçi ve işverenden ne oranda alınacağı karşılanan riskin özelliğine, ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal şartlarına bağlıdır. İlk yıllarında sosyal sigortalarda işçi ve işverenden eşit oranda prim alınmakta iken, zamanla işçilerin ödedikleri primin göreceli payı azalmıştır. Kayda değer bir başka belirleme ise, devlet payındaki artış eğilimidir.[89]

Özel sigortalardan farklı olarak, sosyal sigortalar prim miktarını kişisel riske göre belirlemezler. Bu durum ya her sigortalıdan eşit prim alınmasını, ya da emek geliri (veya belirlenebilecek başka bir değer) üzerinden belirli bir oran (yüzde) üzerinden prim alınmasını gerektirir. Ayrıca, sigorta kollarına göre ve birden fazla risk için tek prim alınmaktadır.

1.5.2.1. Sigortalıdan Alınan Primler

Sosyal sigortalar olmasaydı sosyal tehlikeler için bireysel tasarruf yoluyla özel bir fon ayırması gereken sigortalılar, bunun yerine sigortaya prim ödemektedirler. Buna

[87] Şakar, 2006, **a.g.e.**, s. 58-59.
[88] Güzel ve Okur, **a.g.e.**, s. 71.
[89] Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1992, s. 235

dayanarak sigortalıların sosyal güvenliğin finansmanına katılması, kişisel sorumluluk ilkesiyle açıklanmaktadır.[90]

Sigortalıların ödedikleri prim payı zaman içerisinde azalmıştır. İşverenlerin karşıladıkları prim paylarını aslında bazıları da sigortalı olan müşterilerinin oluşturmuş olduğu göz önüne alındığında ortaya bir yansıtma mekanizması çıkmaktadır.

1.5.2.2. İşverenlerden Alınan Primler

Primlerin yukarıda açıklanan yansıtma mekanizmasından dolayı işverenler ve devletten alınmaması görüşünü öne sürenler karşısında işverenlerden prim alınmasının gerekçesi aşağıdaki üç unsura dayandırılmaktadır: [91]

- İşverenin sigortalının uğradığı bir kısım risklerden (iş kazası, meslek hastalığı, işsizlik gibi) doğrudan sorumlu görülmesi
- Sosyal güvenliğin (yani yarın endişesinden kurtulmanın) emeğin verimliliğini arttırması ve bundan işverenlerin kârlı çıkmaları
- Üretim araçlarını amorti etmek, bunların bakımını sağlamak işverenin sorumluluğu olduğuna göre, üretimdeki emek yani insan unsuru için de aynı şeyi söylemek mümkündür.

İşverenlerin ödedikleri primler yukarıda açıklanan yansıtma mekanizması sayesinde onlara doğrudan bir çıkar sağlamamalarından dolayı vergi olarak düşünülebilirler.

1.5.2.3. Devlet Katkıları

Devletin sosyal güvenlik sistemine katkısı aşağıda örnekler sayılan çeşitli yollardan sağlanabilir:[92]

1. Prim payı

2. Sosyal gelir ödemelerine katılım

[90] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 215.
[91] Şakar, 2002, **a.g.e.**, s. 57.
[92] Şakar, 2002, **a.g.e.**, s. 57.

3. Yönetim giderlerini karşılama

4. Sigorta açıklarını kapama

5. Vergi bağışıklığı

6. Özel dolaylı vergi salmak

Devletin sosyal güvenlik sistemine katkısı bütün dünyada giderek artmaktadır. Ancak devlet katkısını da sonsuz bir kaynak olarak görmemek gerekir.[93] Ekonomik koşullardaki değişikliklere bağlı olarak bu kaynakların azalması veya çoğalması söz konusu olabilmektedir. Başka bir deyişle bu kaynakların kullanılabilirliği genel ekonomik duruma oldukça yüksek düzeyde bir bağlılık göstermektedir.

Türkiye'de sosyal sigortalarda devlet katkısı; TC Emekli Sandığı (SSK ve Bağ-Kur da dahil edilebilir) açıklarının devlet tarafından kapatılması, genel uygulama olarak primlerin gelir vergisi matrahından düşülmesi şeklinde vergi indirimi ve sosyal gelirlerdeki gelir vergisi bağışıklığı yoluyla sağlanmaktadır.[94]

Devletin sosyal sigortaların primlerine katkıda bulunmasının bir gerekçesi, enflasyonun sosyal sigorta fonlarının ve ücretlilerin alım güçlerini zayıflatması yüzünden onların gelirleri üzerindeki etkileri olarak gösterilmektedir. Ödenen prim ile elde edilen menfaatler arasında çok sıkı bir bağ olmaması, primin zorunlu olarak alınması onun vergiye benzetilmesine yol açmaktadır.

1.5.3. Finansman Yöntemleri

Uygulanan finansman yönteminin türünü belirleyen ayırt edici faktör ayrılan karşılıkların durumuna dayanır. Bundan dolayı, elde edilen gelirlerden genel olarak hangi tür karşılıkların ayrıldığının ve bunların özelliklerinin ele alınması gerekir. Ayrılan karşılıklar incelendiğinde genelde matematik karşılık, ödenmiş primler

[93] Yazgan, 1992, **a.g.e.**, s. 116.
[94] Şakar, 2002, **a.g.e.**, s. 57-58.

karşılığı, diğer karşılıklar ve olağanüstü karşılıklar biçiminde bir sınıflandırma yapılarak aşağıdaki biçimde açıklanmaktadır: [95]

- **Matematik karşılık:** Sigortalılar ve hak sahiplerine bağlanmış olan gelir ve aylıkların ödenmesini sağlamak amacıyla ayrılmakta olup, ödenmekte olan bu sosyal gelirlerin peşin değerlerine karşılık gelmektedir.
- **Diğer karşılıklar**: Çeşitli küçük harcamalar için ayrılan birçok müteferrik hesabı içermekte olup, bir iç sigorta fonu biriktirmeyi de içeren amaçlarla ayrılmaktadır.
- **Olağanüstü karşılıklar:** Gelir ve harcamalar arasındaki beklenmeyen değişiklikleri karşılamak amacıyla, her hesap yılı sonunda o yılın gelirlerinin matematik ve ödenmiş primler karşılıkları, genel giderler ve ayrılan başka karşılıkları aşması durumunda ortaya çıkmaktadır. Olağanüstü karşılıkların amacı herhangi bir hesap yılına ilişkin gelirlerin, o yılın giderlerle ayrılacak karşılıklara yetmemesi halinde kullanılmasıdır.

Ödenmiş primler karşılığı, ileride bağlanacak sosyal gelirlerin herhangi bir bilanço tarihindeki değeri ile ileride ödenecek primlerin bugünkü değerleri arasındaki farktır.

Diğer karşılıklar ve olağanüstü karşılıklar, genel işletmecilik ve muhasebe tekniği sonucunda ortaya çıkan karşılıklar olup finansman yönteminin türünü belirleme açısından önemli olan matematik karşılık ve ödenmiş primler karşılıklarıdır.[96]

Sosyal sigortalar sisteminin finansmanı yöntemleri açısından dağıtım (pay as you go), kapitalizasyon ve tanımlanmış fayda olmak üzere üç başlık halinde aşağıda incelenmektedir. Bunların karışımı olan bir dördüncü yöntem de aşağıda ayrıca ele alınmaktadır.

[95] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 251.
[96] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 253.

1.5.3.1. Dağıtım Yöntemi

Dağıtım yöntemi belirli bir sigorta dönemindeki gelirlerle giderler arasında dengenin sağlanmasına dayanır. Bu yönteme pay-as-you-go system de denilmektedir.[97] Bu finansman yöntemi, nesiller arası sözleşme denilen ve nesiller arası dayanışmayı sağlayan bir finansman şeklidir. Farklı nesiller veya aynı nesil içindeki farklı yaş grupları arasında finansman yapılması söz konusu olabilmektedir. Belirli yılın gelirleri, o yıla ait sigorta harcamalarında kullanılır. Aktif çalışan nesil, emekli nesle yapılan harcamaları finanse eder. Bu teknikle toplanan primlerin enflasyondan dolayı değer kaybına uğramasının önlenmesi amaçlanmaktadır. İş kazası, meslek hastalığı, analık, hastalık gibi kısa vadeli riskler için avantajlı bir teknik olduğu vurgulanmaktadır. Bu finansman yönteminin işleyebilmesi için belirli dönemlerdeki gelirler ile giderler arasında bir denge bulunması büyük önem taşımaktadır.[98]

Bu yöntemde belirli bir yılın prim gelirleri ile aynı yılın giderleri karşılanmaktadır. Diğer bir ifade ile aktif sigortalılardan elde edilen prim gelirleri, o dönemdeki pasif sigortalılar için yapılması gereken giderlere ayrılmaktadır.[99] Aşağıda işlenen kapitalizasyon sisteminden en önemli farkı, başta enflasyon olmak üzere bir takım ekonomik etkenler dolayısıyla oluşturulan fonun değer kaybına uğrayıp anlamını yitirmesinden kurtulmuş olunmasıdır.

Dağıtım yönteminde primler (gelirler), ilgili dönemlerin gider tahminlerine göre bir denge oluşturacak şekilde belirlenirler. Prim yükünün ağırlığı, ilgili devrede sosyal gelir alanlar ile çalışarak prim ödeyenler arasındaki orana göre değişmektedir (diğer koşullar sabit kalmak koşulu ile). [100] Bunun tersi de düşünülebilir. İlk ifadede gelirlerin ve primlerin seviyesi giderlere, son ifadede ise giderlerin seviyesi gelirlere bağlı olarak değişir.

---

[97] Susan B. Anders ve David S. Hulse, "Social Security: The Past, the Present, and Options for Reform", **The CPA Journal**, New York, May 2006, 76 (5), 20-31.

[98] Güray Küçükkocaoğlu, "Emeklilik Ve Sigorta Fonları, İşsizlik Sigortası, İş Güvencesi, SSK, Bağ Kur, Emekli Sandığı Borsası", **Finansal Pazarlar**, Başkent Üniversitesi, İİBF İşletme Bölümü Yayını, Ankara, 2004, s. 5.

[99] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 246.
Güzel ve Okur, **a.g.e.**, s. 76.

[100] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 246.

Dağıtım yönteminde kuşaklararası bir transfer ve dayanışma şeklinde finansman özelliği göze çarpmaktadır. Bazı özel durumlarda ortaya çıkabilecek giderleri karşılamak amacıyla belirli ve sınırlı bir fon oluşturulabilirse de, önemli bir düzeyde olmayacağı belirtilmektedir.[101] Aslında böyle bir sistemin fon birikimine gereksinimi bulunmamaktadır.[102] Aşağıda işlenen kapitalizasyon yönteminde ise belirli bir dönemde geleceğe yönelik olarak ciddi düzeyde bir artık değer yaratılması hedeflenmektedir.

Uygulamada her çalışan neslin kendisinden önceki nesille toplumun muhtaç kesimlerini finanse etmesi esasına dayanan dağıtım sistemi, primli ve primsiz olmak üzere kendi içinde iki şekilde ortaya çıkmaktadır.[103] İş kazası, meslek hastalığı, analık ve hastalık gibi kısa süreli risklerin karşılandığı sigorta kollarında daha uygun ve avantajlı olarak uygulanabilen dağıtım yönteminde etkin kullanımı sağlamak için gelir-gider dengesi zorunlu olmaktadır.

Nüfus yapısındaki değişiklikler, konjonktürel gelişmeler, bu sisteme dayalı emeklilik sistemlerini oldukça etkilemektedir. Çünkü aylıkları finanse eden primler bakımından nesil farkı bulunmakta ve ödenen primler ile alınan aylıklar arasında bir bağlantı aranmamaktadır. Dağıtım sisteminin işleyebilmesi için yaşlı neslin aylıklarını finanse etmeye yetecek oranda sigortalı bulunmalıdır. Yaşlı nüfusun artması ve istihdamın azalması eğilimleri ile bu sistemin işleyişinde sıkıntılar ortaya çıkmaktadır.[104] Türkiye için istihdamın azalması, gelişmiş Avrupa ülkeleri için ise nüfus dinamiğinde yaşlı nüfusun toplam nüfuz içerisindeki payının giderek artması, bu sistemin uygulanabilirliğini sınırlayıcı bir rol oynayabilmektedir.

1.5.3.2. Kapitalizasyon Yöntemi

Fon biriktirme yöntemi olarak da bilinen kapitalizasyon yöntemi beklenen riskler ile ilgili olarak ileride yapılacak ödemeleri karşılamak amacıyla, bir fon oluşturulması temeline dayanmaktadır. Kapitalizasyon yöntemi çağlar ve nesiller arası

[101] Güzel ve Okur, **a.g.e.**, s. 76.
Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 247.
[102] Yazgan, 1992, **a.g.e.**, s. 117.
[103] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 5.
[104] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 5.

bir transfere neden olmaktadır.[105] Geleceğe yönelik bir artık değer oluşturulması ilkesi bu yöntemin temel prensibini oluşturmaktadır.

Günümüz sosyal güvenlik sistemlerinde fon oluşturma karşılıklı dayanışma ve sosyal risk yükünün dağıtılması ilkelerine dayalı olarak iki biçimde olabilmektedir:[106]

1. Kollektif kapitalizasyon yöntemi.

2. Bireysel kapitalizasyon yöntemi (Tanımlanmış fayda yöntemi olarak aşağıda ayrı bir başlık altında ele alınmaktadır)

Kolektif kapitalizasyon yönteminde bütün sigortalılar tarafından primler ortak bir fonda toplanmakta ve ileride bunlara yapılacak harcamaların kaynağını oluşturmaktadır. Bu yöntemde denge, kolektif sorumluluklar içindir ve sosyal sigorta, bireylerin sübjektif durumuna bakılmaksızın herkesten eşit oranda primi tahsil etmektedir.[107] Toplanan primler ortak bir fonda toplandıktan sonra sigortalılar veya hak sahipleri için kullanılırlar.[108] Bu gelişmeler kapitalizasyon yönteminin kamu finansmanı açısından önemini giderek arttırmaktadır.

Daha önce ele alındığı üzere kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği fon birikiminin oluşumu ayrılan matematik ve ödenmiş primler karşılıkları ile sağlamaktadır. Bu iki karşılığın ayrıldığı durumda tam bir kapitalizasyon yöntemi (full funded system) söz konusu olmaktadır.[109] Diğer bir deyişle, bu finansman yönteminde, risklerle ilgili olarak önceden ödenen primlerin bir fonda toplanması ve nema elde edilmesi esaslarına dayanmaktadır. Cari giderler karşılandıktan sonra, ortak bir fonda toplanan primler, aktüeryal hesaplamalar yapılarak nemalandırılmaktadır. İleride kullanılmak üzere biriktirilen fonların işletilmesiyle faiz ve benzeri gelirler elde edilmekte ve finansmanı kolaylaştırıcı bir durum ortaya çıkmaktadır.

---

[105] Anders ve Hulse, **a.g.e.**, s. 21.
[106] Sevda Taştekil, "Hukuki Açıdan Türkiye'de Sosyal Sigortaların Finansmanı", (Basılmamış yüksek Lisans Tezi), DEÜ, SBE, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri, İzmir, 1984, s. 112-117; aktaran Suat Uğur, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Yayın No: 244, Haziran 2004; http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1121, 25.04.2006.
[107] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 247-248.
Güzel ve Okur, **a.g.e.**, s. 75-76.
[108] Yazgan, 1992, **a.g.e.**, s. 162.
[109] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 253.

Bu finansman yönteminin temelini matematiğe dayalı aktüerya hesapları oluşturmaktadır. Sistem, çeşitli risk olasılıklarının matematiksel ve istatistiksel yöntemlerle hesaplanarak, uzun vadede sigortanın gelir gider denkliğinin gerçekleştirilmesini sağlayan aktüeryal bir temele oturtulmuş ise de, fonda birikenler sistemin yükümlülüklerine eşit olmaktadır. Fonun büyüme ölçeğini ve büyüme hızını nüfus dinamiği belirlemektedir.[110] Her kuşak kendinden önce gelen kuşaktan sayıca büyük olduğu sürece, sistemin toplam tasarrufları artmaktadır.

Kısaca belirtilecek olursa, kapitalizasyon yönteminin uygulanması sonucu oluşan fonlar sosyal gelirlere karşılık teşkil etmek dışında, sermaye teşekkülü ve iktisadi amaçlı yatırımları artırma, iktisadi konjonktüre istikrar kazandırma, primler ve sosyal gelirlere istikrar sağlama, sosyal sigortalara gelir getirme ve sosyal amaçlı yatırımları artırma gibi birçok fonksiyonlara sahiptir[111] Bu kadar çok fonksiyonu olan fonların etkin biçimde işletilmesi de önemli bir konu olup, kapitalizasyon yönteminin dayandığı sigortacılık tekniğine göre güven, verimlilik, likidite ve kararlılık ilkelerinin göz önünde tutulması gerekmektedir.[112] Fonların işletilmesi ile ilgili belirtilen bu ilkeler daha çok işletmecilik yönünden düşünülmüş olup, milli ekonomi açısından değerlendirilmemiştir. Sosyal güvenlik fonları bilinçli ve sistemli olarak iktisadi ve sosyal amaçlı gerçek yatırımların finansmanında kullanılmalıdır.

Bu finansman yönteminin yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun vadeli riskleri karşılamakta avantajları vardır. Bundan dolayı yaşlılık, malûllük ve ölüm gibi uzun süreli riskleri karşılayan sigorta kollarında, kapitalizasyon yönteminin daha uygun ve avantajlı olarak uygulanabildiği görülmektedir.

Bu sistemde, aynı neslin tehlikesiz geçen dönemlerinden tehlikeyle karşılaştığı döneme bir gelir transferi söz konusu olur. Ancak uygulamada başarı sağlanması için ekonomik istikrarın olması ve sisteme müdahalenin olmaması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, ekonomik koşulların özellikle para değerinin değişmemesi etkinlik koşulu olarak kabul edilmektedir. [113] Kısaca enflasyon, devalüasyon gibi, fonlarda değer

[110] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 5.
[111] Dilik,1992, **a.g.e.**, s. 225.
[112] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 221.
[113] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 248.

kaybına yol açan gelişmelerin ve fonların işletilmesinde devlet müdahalesinin olmadığı durumda, kapitalizasyon yönteminin etkin olarak uygulanabileceği söylenebilir.

1.5.3.3. Tanımlanmış Fayda Yöntemi

Özel sigorta firmalarınca yürütülecek, emeklilerin alacakları maaşların önceden belli olduğu "getirisi belli (defined-benefit / maaş esaslı) fon sistemi" dünyada ilk kez Şili'de uygulanan bir model olmuştur. Çalışanların maaş düzeyine, çalışma süresine ve yaşına bağlı olarak önceden belirlenmiş aylık emekli maaşı sağlayan emeklilik planıdır. Bu planlar için gereken para genelde işverenin katkı paylarını bir emanet fonuna yatırması ile sağlanır. Bu modelde her sigortalının kendine ait bir sigorta fonu olur ve sadece işçinin maaşından kesilen primler bu fona yatırılır. Fonda biriken paralar sigorta şirketleri tarafından (hesap sahiplerinin tercihleri de dikkate alınarak) hisse senetleri ve hazine bonolarına yatırılmakta ve hesapta biriken paralar kazanımlarıyla birlikte emeklilik yaşına gelmiş olan kişi tarafından bir irat (annuity) satın alınmasında kullanılmaktadır. Kişinin alacağı emeklilik maaşı, birikimlerine ve onların getirisine bağımlı kılınmaktadır. Bu model dağıtım modelinin sahip olmadığı bir özelliğe, bireysel tasarruf oranlarını artırma özelliğine sahiptir. Her kuşağın kendi hesabı emeklilik yaşına kadar biriktirileceğinden fonlar tasarrufları müthiş bir biçimde yükseltir, bu tasarruflar da hem sermaye piyasalarını canlandırıp büyütür hem de yatırımları finanse ederek ekonominin büyüme hızını artırır.[114]

Tanımlanmış Fayda, her katılanın ödediği prim karşılığında emekliliğinde elde edeceği garanti bir gelir (sabit maaş) sağlayan, yatırılan katkıların fonlarda değerlendirildiği bir sistemdir. Genellikle fonlu ve emekli olana sabit bir gelir amaçlayan maaş sistemine dayalı bir sistemdir. Belirli yararlar planı (Defined-benefit plan); sağlanacak hakların belirtilmiş olduğu, dolayısıyla ödenecek aidatların bu yararlara göre hesaplandığı bir emeklilik planıdır. Örneğin çalışılan yıl veya çalışma hayatının son dönemlerindeki çalışma gelirinin düzeyine bağlı olarak bir emeklilik

[114] Emin Alper, "Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye", **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu**, Araştırma Raporu, İstanbul, 2004, s. 3-4.

ödemesi, peşinen bilinen bir formüle bağlı olarak hesaplanır ve ödenir. Bireyin katkıları ve katkılarından elde edilen gelir hesaplara katılmaz.[115]

Tamamen fonlu bir sistem olan "Tanımlanmış Katkı" sisteminde her katılımcı periyodik ödemelerde bulunur. Bu ödemeler fonlarda değerlendirilir ve katılımcı emeklilik zamanı geldiğinde, hesabındaki birikimleri karşılığında toplu para ödenmesini veya kendisine maaş bağlanmasını talep edebilir. Aktif katkı payı ödeme süresi, katkı payı tutarı/oranı ve yatırım tercihi emeklilik gelirini etkiler. Belirli katkı planı (Defined-contribution plan); yapılan ödemelerin (katkıların), her çalışanın hesabına alacak olarak kaydedildiği ve emeklilik planının bu katkılarla emeklilik sandığının bunların üzerinden kazandığı getiri oranına bağlı olduğu bir emeklilik planı türüdür.

1.5.3.4. Karma Yöntem

Karma yöntem, dağıtım yöntemi, kapitalizasyon yöntemi, tanımlanmış fayda yöntemi olmak üzere her üç yöntemin de bazı nitelikleriyle yer aldığı bir uygulama olarak dördüncü bir yöntem şeklinde uygulanmaktadır. Uygulanan finansman yöntemini belirlemede, matematik ve ödenmiş primler karşılıklarının ayrılıp ayrılmadığına bakıldığında, genelde matematik karşılıkların ayrılmasına karşın ödenmiş primler karşılığının ayrılmadığı bir karma yöntem uygulanmakta olduğu görülmektedir.[116] Özellikle, yüksek enflasyon sonucunda fonlarda meydana gelen aşınma ve fonların etkin olarak işletilmemesi gibi nedenlerle, kapitalizasyon yönteminin değişik biçimlerde uygulanması olarak görülmektedir.

1.5.4. Türkiye'deki Finansman Yöntemi

Ayrılan karşılıkların durumu uygulanan finansman yönteminin türünü belirleyen unsurdur.

Emekli Sandığı kurulduğunda karşılıkların ayrılması öngörülerek kapitalizasyon finansman yönteminin benimsendiği ve fon sistemi oluşturulduğu görülmektedir. Böyle bir yöntem içinde fon oluşumu için ayrılan karşılıklarla, carî yıl gelirlerinin aynı yılın

[115] Deniz Gökçe, "Sosyal Güvenlikte Paradigma Değişimi", **Akşam Gazetesi**, 25.02.2006; http://www.aksam.com.tr/yazar.asp?a=29427,10,12, 25.09.2006.
[116] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 251.

giderlerini karşılayamaması gibi bir sorunun ortaya çıkmaması gerekmekteydi. Ancak bu sistemden sapma olmuştur.[117] Aktüeryal dengenin gerektirdiği gelir artışları sağlanmadan, ödeme yükünü arttıran kanunî değişiklikler sebebiyle nakit açığı ortaya çıkmış, açıkların genel bütçeden karşılanması öngörülmüş ve 'Hazine Garantisi Altında Kapitalizasyon Yöntemi' olarak adlandırılan, aslında dağıtım yönteminden başka bir şey olmayan bir finansman yöntemi uygulanmaya başlanmıştır.[118] Kapitalizasyon finansman yönteminin gerektirdiği karşılıklar uygulamada ayrılmamaktadır. Böylece, Emekli Sandığına ait özel bir durum olarak çıkarılan yasalarla sağlanan devlet garantisi ile fiilen dağıtım yönteminin geçerli olduğu söylenebilir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nca her hesap yılı sonunda o yılın gelirlerinden şu karşılıkları ayırmak zorunludur:[119]

- Matematik karşılık

- Ödenmiş primler karşılığı

- Diğer karşılıklar

- Olağanüstü karşılıklar.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nca kapsanan sigorta kolları incelendiğinde; iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında sürekli sosyal gelirler için matematik karşılık ayrılır fakat ödenmiş primler karşılığı ayrılması söz konusu değildir ve uzun dönemli yardımlar açısından daha çok kapitalizasyon yöntemine yaklaşan karma bir yöntem, kısa süreli yardımlar açısından ise dağıtım yönteminin uygulandığı görülmektedir. Geçici iş göremezlik ödenekleri ve sağlık yardımları bakımından ise iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında dağıtım yöntemi uygulanır.

Hastalık ve analık sigortasında ise dağıtım yöntemi uygulanmaktadır. Karşılık ayrılmamakta olup, fon teşekkülü de yoktur.

---

[117] 1971 yılında 1425 sayılı kanunun geçici 146. maddesi
[118] Şakar, 2006, **a.g.e.**, s. 64.
[119] 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 137. maddesi.

Malüllük, yaşlılık ve ölüm (MYÖ) sigortalarında tam bir kapitalizasyon yönteminin uygulanması gerekmekte (mevzuat öngörmekte) ise de başlangıç yılları hariç bunun öngörüldüğü biçimde gerçekleşmediği görülmektedir. Bu yöntemde fonlar, sürekli sosyal gelirlerin matematik karşılıkları ile yeni bağlanacak sosyal gelirler için ayrılacak ödenmiş primler karşılığını kapsamaktadır. Ancak, özellikle erken ve kolaylaştırılmış emekliliğin yol açtığı malî sıkıntılar ve hızlı enflasyon sebebiyle yeterli fon ayrılamamakta, yöntem dağıtım yöntemine doğru gitmektedir.

Bağ-Kur için de her yıla ait gelirlerden matematik karşılık, ödenmiş primler karşılığı, diğer karşılıklar ve olağanüstü karşılıkların ayrılması öngörülmektedir.[120] Bağ-Kur'ca kapsanan yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları için de uygulanan finansman yöntemi bu durumda kapitalizasyon yöntemi olmaktadır.

Ancak, karşılıkların gerektiği miktarda ayrılmaması ve gittikçe anlamını yitirmeye başlaması göz önüne alındığında, öngörülen kapitalizasyon yönteminin tam olarak uygulanamadığı görülmektedir.

Bu açıklamalar ışığında, Türkiye'de, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri incelerken belirtilen nedenlerden dolayı çoğu ülkede terk edildiği açıklanan kapitalizasyon yönteminin, ağırlıkta olduğu karma bir finansman yönteminin uygulanmakta olduğu sonucuna varılabilir.[121]

Ülkemizde MYÖ sigortalarının finansmanında dağıtım yöntemine geçilmesi ve düzenli devlet katkısının sağlanması kaçınılmaz olmuştur. Özellikle yüksek enflasyonla fonların erimesi ve öteden beri fonların iyi işletilememesi, fon oluşturma yönteminin terk edilmesini zorunlu kılmaktadır. Zaten finansman dengesi bozuk sosyal sigorta kurumlarında, ayrılması gereken karşılıklar da ayrılamamakta, fiilen dağıtım yöntemine geçilmiş bulunmaktadır.[122]

Reforma göre[123] devlet toplam prim tahsilatının belirli bir miktarı kadar (dörtte biri oranında) sosyal güvenliğe katkıda bulunacaktır. Sosyal güvenlik kurumlarının bu

[120] 1479 Sayılı Bağ-Kur Kanunu'nun 79. maddesi.
[121] Dilik, 1992, **a.g.e.**, s. 253-254
[122] Şakar, 2006, **a.g.e.**, s. 65.
[123] SSK, 2006, **a.g.e.**, s. 1.

koşullar altında kendilerini yönetmesi gerekecek ve daha ileri bir katkıya devlet kalkışmayacaktır. Böylece toplam sosyal güvenlik harcamalarının beşte biri devlet tarafından karşılanmış olacaktır. Bu oranlarla devletin mevcut durumda sağladığı katkıların miktar ve oranı ciddi bir biçimde azalacaktır.

2004 yılı verilerine göre üç sosyal güvenlik kurumunun prim tahsilatı 23.4 Milyar YTL'dir. Aynı yıl üç sosyal güvenlik kurumuna yapılan devlet katkısı ise (işsizlik sigortası hariç) 18.8 Milyar YTL'dir. Devlet katkısının tahsil edilen prime oranı yüzde 80'dir. Bu durum da üç sosyal güvenlik kurumunun toplam giderlerinin %45'i devlet tarafından karşılandığı ortaya çıkmaktadır. Eğer 2004 yılı verilerine reform sonrası devlet katkısı oranı uygulanacak olursa devlet katkısının miktarının 5.8 Milyar YTL'ye gerileyeceği bulunur.[124] Devlet katkısını reform öncesi ve sonrası olarak karşılaştıran tablo aşağıda verilmektedir.

Tablo 1.1. Devlet Katkısı Mevcut ve Reform Sonrası (2006)

		Milyar YTL
Mevcut Durum	SSK, Emekli Sandığı, Bağkur Prim Gelirleri	23,4
	Toplam Devlet Katkısı	18,8
	Toplam Harcama	42,2
	Devlet Katkısının Prim Tahsilatına Oranı	%80
	Devlet Katkısının Sosyal Güvenlik Harcamaları İçindeki Oranı	%45
Reform Sonrası	SSK, Emekli Sandığı, Bağkur Prim Gelirleri	23,4
	Toplam Devlet Katkısı	5,85
	Toplam Harcama	29,25
	Devlet Katkısının Prim Tahsilatına Oranı	%25
	Devlet Katkısının Sosyal Güvenlik Harcamaları İçindeki Oranı	%20

Kaynak: Aziz Çelik, "Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak", **Kristal İş**, 2006, 3(81), 1.

Sosyal güvenlik sisteminin amacına uygun hizmet vermesi ve mali yapısının güçlenmesi için reforma ihtiyacı vardır. Ancak reform ile düzensiz ve belirsiz olan

[124] Aziz Çelik, "Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak", **Kristal İş**, 2006, 3 (81), 1.

devlet katkısının azaltılmasını hedeflemenin tersine devlet katkısının düzenli hale getirilmesi hedeflenmektedir. Sosyal devlet olmanın olmazsa olmaz gereği sosyal güvenliğin bir kamusal yükümlülük olmasıdır.

1.6. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurumsal Yapısı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 60. maddesinde belirtilen sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesi için Türk sosyal güvenlik sistemi bünyesinde genel olarak iki farklı program oluşturulmuştur. Birincisi primsiz sistem; kimsesiz, muhtaç, yaşlılar, malul, dul, yetim ve korunmaya muhtaç çocuklara karşılıksız olarak yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal yardım ve hizmetlerdir.[125] Bu bölümde ele alınan ikinci program ise, esas olarak sigorta edilen kişinin kendi katkısı ile finanse edilen ve katkı oranında fayda sağlama ilkesine dayanan primli sistemdir.

1.6.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Eski Kurumsal Yapısı

Bu bölümde Türk sosyal güvenlik sisteminin değiştirilmekte olan fakat hala geçerli durumda olan eski kurumsal yapısı ele alınmaktadır. Bu kapsamda olmak üzere sosyal sigorta sistemi üç temel kurum tarafından yürütülmektedir. Bu kurumlar Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ve T.C. Emekli Sandığı'dır. Bu üç kurumun yanı sıra mesleki sosyal güvenlik kurumları olarak çeşitli sandıklar ve özel hayat sigortaları da faaliyetlerini yürütmektedir. Bu noktada, sosyal güvenlik reformundan önce, SSK ve Bağ-Kur'un Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, T.C. Emekli Sandığı'nın ise Maliye Bakanlığına bağlı olması bir dağınıklığa işaret etmekteydi.

1.6.1.1. Sosyal Sigortalar Kurumu

Kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi olan 1945 yılında kurulmuş SSK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik

[125] Konu 1.4.4 bölümünde ele alındı.

Bakanlığı'nın bağlı kurumu olan Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşudur[126] ve ülkemizin en büyük sosyal güvenlik kuruluşu olarak ülke nüfusunun yaklaşık %50'sine sigorta ve sağlık hizmeti sunmaktadır. Bu kurumun görevi, iş hayatında çeşitli risklere karşı ilgili sigorta yasasının gerektirdiği hükümleri uygulayarak, hizmet sözleşmesi ile çalışanların sosyal güvenliğini sağlamaktır.[127] SSK'nın sadece hizmet sözleşmesi ile çalışanları değil, onların eş ve çocukları ile ölmeleri durumunda hak sahiplerini de kapsamına alması ile birlikte yasal yükümlülüklerinde ve görevlerinde büyük bir artış olmuştur.

Yurtdışındaki Türk vatandaşları ve aileleri de aynı haklara sahiptir. Bu bağlamda 14 ülke ile yapılan sözleşmeler uygulanmaktadır. Aşağıdaki tablo SSK'nın zorunlu sigortalı sayısının gelişimini detaylı olarak incelemektedir.

Tablo 1.2. SSK Zorunlu Sigortalılar Sayılarının Yıllar İtibariyle Sektörlere ve Cinsiyete Göre Dağılımı

Yıllar	Kamu	Özel	Toplam	Kadın	Erkek
2000	762.684	4.491.441	5.254.125	1.027.332	4.226.793
2001	751.958	4.134.923	4.886.881	972.744	3.914.137
2002	702.402	4.520.881	5.223.283	1.046.732	4.176.551
2003	686.157	4.929.081	5.615.238	1.166.739	4.448.499
2004	661.380	5.519.871	6.181.251	1.254.166	4.927.085

Kaynak: SSK, 2004 Yılı Çalışma Raporu, Sigorta Hizmetleri, Ankara, 2005, Tablo 5, s. 4; http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/ssk_calisma_raporu_2004.zip, 22.01.2006.

SSK'daki zorunlu sigortalılar sayılarının kamu ve özel sektör arasındaki dağılımı yıllar içerisinde özel sektör lehine geliştiği yukarıdaki tablonun incelenmesinden görülür. Öyle ki, 2000 yılında %17 olan kamu/özel sektör sigortalı sayısı oranı 2004 yılına gelindiğinde %12'ye düşmüştür. Sigortalı sayısının da genel olarak zaman içerisinde arttığı söylenebilir. SSK'daki kadın zorunlu sigortalıların sayılarının erkek zorunlu sigortalıların sayılarına oranının yükseldiği yine yukarıdaki tablonun analizi ile görülebilir. SSK'daki kadın zorunlu sigortalıların sayılarının erkek zorunlu sigortalıların sayılarına oranı 2000 yılında %24,3 iken 2004 yılında %25,5'e yükselmiştir.

[126] **Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu**, Kanun Numarası: 4947, Kabul Tarihi: 16.07.2003, Yayımlandığı R. Gazete: 24.07.2003- 25178, 2003, s. 1; http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/sos_guv_kur_tes_kanunu.htm, 22.12.2005.
[127] Sosyal Sigortalar Kurumu, **a.g.e.**, s. 1.

Türkiye'de bu üç büyük sosyal güvenlik kurumlarının yanı sıra, vakıf statüsünde bulunan SSK tarafından minimum standartları belirlenen ve faaliyetleri Çalışma Bakanlığı'nca uygun görülen, vakıf niteliğindeki bu örgütler; oda, borsa veya banka ve sigorta şirketlerine ait sosyal sigorta sandıklarıdır. Bu vakıfların mali, idari ve hukuki denetimleri sadece Vakıflar Genel Müdürlüğünce yürütülen klasik denetim çerçevesinde yapılmakta olup bu vakıflarda toplanan kaynakların büyüklükleri hakkında resmi bir bilgi bulunmamaktadır.[128]

1.6.1.2. Bağ-Kur

1 Ekim 1972 tarihinden itibaren çalışmaya başlayan Bağ-Kur[129] (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı bir kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kuruluşu olup[130], mali ve idari bakımdan özerktir. Kurumu Yüksek Denetleme Kurulu denetler. Kuruluş amacı, yasayla ve yasalarca verilen yetkiye dayanarak kurulan sosyal güvenlik kurumları kapsamı dışında kalan ve herhangi bir işverene bir hizmet sözleşmesi ile bağlı olmadan, kendi nam ve hesabına çalışan esnaf ve sanatkârları ve diğer bağımsız çalışanları, sosyal güvencesi olmayan köy ve mahalle muhtarları, tarımda kendi adına ve hesabına çalışanları sosyal güvenlik kapsamına almaktır.[131] Buna göre Bağ-Kur'un amacı genel olarak esnaf, çiftçi gibi işçi, memur, asker olmayanlara da sosyal güvence getirmektir. Aşağıdaki tablo Bağ-Kur'un sigortalı sayısındaki gelişimi ele almaktadır.

[128] **Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e.**, s. 109.
[129] Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu (2 Eylül 1971 tarih 1479 sayılı kanun).
[130] **Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu**, **a.g.e.**, s. 1.
[131] Bağ-Kur, Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.bagkur.gov.tr, 20.01.2006.

Tablo 1.3. Bağ-Kur'a Bağlı Sigortalı Sayısı

Yıllar	Aktif Sigortalılar	Yaşlılık Aylığı	Malullük Aylığı	Hak Sahipleri	Aylık Alanlar	Kapsamdaki Nüfus
2000	3.312.694	740.291	16.020	521.133	1.277.444	15.036.318
2001	3.336.655	788.834	16.681	538.325	1.343.840	15.261.654
2002	3.321.332	820.546	16.749	556.375	1.393.670	15.547.991
2003	3.383.849	852.981	16.391	576.448	1.445.820	15.881.624
2004	3.448.549	899.832	16.515	602.843	1.519.190	16.233.984
2005	3.354.372	963.818	16.097	620.379	1.600.294	15.990.253
2006	3.359.646	966.478	16.082	620.535	1.603.095	16.017.022

Kaynak: Bağ-Kur, Aylık İstatistik Bülteni, Ocak, 2006;
http://www.bagkur.gov.tr/finansman/bulten_dosyalar/sheet003.html, 02.02.2006.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden kapsamdaki nüfusun ve Bağ-Kur'a bağlı aktif sigortalı sayısının yıllar içerisinde genel olarak arttığı görülmektedir. Ancak kapsamdaki nüfus içerisindeki Bağ-Kur'a bağlı aktif sigortalı sayısının yıllar içerisinde azaldığı gözlenmektedir. Öyle ki, aylık alanların kapsamdaki nüfusa oranı ise bu eğilimin tersine, yıllar içerisinde (2000 yılında %8'den 2006 yılında %10 düzeyine) artmaktadır. Aynı şekilde aylık alanların Bağ-Kur'a bağlı aktif sigortalı sayısına oranı da yıllar içerisinde (2000 yılında %39'dan 2006 yılında %48 düzeyine) artmaktadır.

1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'na (ve 2929 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa ve de 2108 Sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanununa) göre sigortalılara yapılan yardımlar malullük aylığı, yaşlılık aylığı, yaşlılık toptan ödemesi, ölüm aylığı, ölüm toptan ödemesi, cenaze yardımı ve sağlık yardımı olarak 7 grup altında toplanmaktadır.[132] Primlerin yani külfetin düşüklüğü göz önüne alınacak olursa bu yardımların yani nimetlerin bedelleri de SSK ve Emekli Sandığı'na göre düşüktür.

2926 sayılı kanuna göre, kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan sosyal güvenlik kuruluşları kapsamı dışında kalan ve herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın, tarımsal faaliyette bulunan kimselerden; 18 yaşını doldurmuş erkekler ve kadınlar sigortalı olmak zorundadırlar. Ayrıca, tarımsal faaliyette bulunmakla beraber bu kanuna tabi sigortalıların yanında aile mensubu olarak ücretsiz

[132] Bağ-Kur, **a.g.e.**, s. 1.

çalışan eş ve çocuklarından herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayan 18 yaşını dolduran ve yazılı talepte bulunanlar isteğe bağlı sigortalı olabilirler. Öte yandan, zorunlu sigortalılıkları sona erenler diğer sosyal güvenlik kuruluşları kapsamı dışında kalmak kaydıyla, evvelce prim ödemiş oldukları son basamak üzerinden sigortalılıklarını isteğe bağlı olarak devam ettirebilirler. 2229 sayılı kanuna göre ev kadınları, herhangi bir sosyal güvenlik kanunu kapsamında çalışmayanlar, 1479 ve 2926 sayılı Kanunlara göre zorunlu sigortalılıkları sona erenler, Türkiye'de ikamet eden ve herhangi bir işte çalışmayan yabancı uyruklular ve yurtdışındaki vatandaşların yanlarında bulunan ve herhangi bir işte çalışmayan eşleri olmak üzere beş grupta toplanabilen kişiler isteğe bağlı sigortalı olmak hakkından yararlanabilirler.[133] Buradan da görülebileceği üzere, Bağ-Kur uygulamaları geniş ve esnektir.

1.6.1.3. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı

T.C. Emekli Sandığı Maliye Bakanlığına bağlı bir kurum olarak 1950 yılında 5434 sayılı Kanunla kamu kesiminde çalışan memurlarla askeri personelin (ve onların aile bireylerinin) emekliliklerinde ve maluliyetlerinde, kendilerinin ölümleri halinde ise dul ve yetimlerinin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla kurulmuştur.[134] Çalışılan üç sosyal güvenlik kuruluşu arasındaki en eski olanıdır.

Emekli Sandığı'nın iştirakçi, emekli, dul ve yetim sayılarının yıllara göre değişimini aşağıdaki tablo ele almaktadır.

[133] Bağ-Kur, Sigortalama Bilgileri, Kimler Bağ-Kur Sigortalısıdır, 2006; http://www.bagkur.gov.tr/sigorta/kimler.shtml, 20.02.2006.
[134] T.C. Emekli Sandığı, Tarihçesi ve Kuruluşu, 2006; http://www.emekli.gov.tr/kurulus_ve_gorev.htm, 20.01.2006.

Tablo 1.4. Emekli Sandığı İştirakçi, Emekli, Dul ve Yetim Sayıları

Yıllar	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	Emekli, Dul ve Yetim	Emekli Olanlar	Dul/Yetim
1999	2.129.085	1.099.336	1.239.314	67.537	26.585
2000	2.156.176	1.154.515	1.296.935	61.157	23.653
2001	2.236.050	1.210.761	1.355.558	75.829	28.457
2002	2.372.777	1.260.058	1.408.941	69.772	29.302
2003	2.408.148	1.314.574	1.466.679	85.566	24.849
2004	2.404.091	1.381.745	1.534.576	86.168	40.337

Kaynak: T.C. Emekli Sandığı, Sağlık ve Mali İstatistikler, 2006; http://www.emekli.gov.tr/saglik_mali_istatistik.html, 22.01.2006.

Emekli Sandığı'na ait yukarıdaki tablodaki veriler incelendiğinde hem iştirakçi sayısının hem de emekli olanların sayısının yıllar içerisinde arttığı gözlenebilmektedir. Ayrıca emekli olanların iştirakçi sayısına oranlarının yıllar içerisinde yükseldiği gözlenmektedir. Bu oran 1999 yılında %3,2 iken 2004 yılına gelindiğinde %3,6'ya yükselmektedir. Orandaki yükselişin yüksek bir eğilime (yıllık ortalama %o1 den az) sahip olmadığını söylemek mümkündür.

Sandığın görevleri; emekli, adi malullük, vazife malullüğü, dul ve yetim aylığı bağlamak ve ödemek, kesenek iadesi, toptan ödeme yapmak, emeklilik ve evlenme ikramiyesi vermek, 2022 sayılı kanuna 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 ve de emekli, dul ve yetimler için dinlenme ve bakımevleri tesis etmek ve işletmek olmak üzere 10 konu etrafında özetlenebilir.[135] Kurumun Maliye Bakanlığı'na bağlı olması diğer iki kurum olan SSK ve Bağ-Kur'un Çalışma ve Güvenlik Bakanlığına bağlı olmalarının yanında, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesinde dağınıklık yönünden bir engel oluşturmaktadır.

[135] **T.C. Emekli Sandığı Kanunu**, Kanun Numarası: 5435, İkinci Kısım, Sandıktan Faydalanacaklar, M. 12, 2006; http://www.emekli.gov.tr/ESKanunu/5434_02.html#12.m, 20.01.2006.

1.6.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeni Kurumsal Yapısı

Bu bölümde Türk sosyal güvenlik sisteminin değiştirilmekte olan fakat hala tam bir işlevselliğe kavuşturulamamış durumda olan yeni kurumsal yapısı ele alınmaktadır. Bu kapsamda olmak üzere sosyal sigorta sistemi iki temel yapı tarafından yürütülmektedir. Bunlar Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu'dur (İş-Kur). Bunların yanında yer alan Bireysel Emeklilik sistemi tamamlayıcı bir emeklilik sistemi olarak bulunmaktadır.

1.6.2.1. Türkiye İş Kurumu (İş-Kur)

Türkiye İş Kurumu istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere 4904 Sayılı Kanun'un 25159 Sayılı Resmi Gazete'de 05.07.2003 tarihinde yayınlanması ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak[136], özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe haiz, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kuruluşu olarak kurulmuştur.

Kurumun görevleri ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek, işgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizleri ile iş ve meslek analizleri yapmak, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek, yurtiçinde ve yurtdışında iş ve işçi bulma faaliyetlerine aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen özürlü, eski hükümlü ve terörden etkilenenlerin işe yerleştirilmelerine yardımcı olmak ve de özel istihdam bürolarına ilişkin olarak verilen

[136] **Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu**, **a.g.e.**, s. 1.

görevleri yerine getirmek olmak üzere 10 konu içerisinde özetlenebilir. [137] Buradan da görüleceği üzere kurum aynı zamanda bir danışma kurumu özelliğine de sahiptir.

1.6.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumu

24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resim Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4947 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü yerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, genel bütçeye dâhil yapıda, Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Aynı kanun ile SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR Sosyal Güvenlik Kuruluşunun ilgili kuruluşları olarak yapılandırılmıştır. Kuruluş amacı dağınık bir yapı arz eden primli sosyal güvenlik rejimini uygulamakla görevli sosyal güvenlik kuruluşlarının ve sosyal yardım kuruluşlarının uzun vadede tek çatı altında toplanması, SSK, Bağ-Kur ve işsizlik sigortasını uygulayan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)'nun özerk yapıları korunmak suretiyle, teşkilat yapılarında birliktelik temini ile kurumlar arası norm ve standart birliğinin sağlanması, bunlara ait istatistikî veri ve bilgilerin değerlendirilmesi, mali durumlarının ve aktüeryal hesaplarının incelenmesidir.

Kurumun görevleri arasında sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve bunların gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri almak, sosyal güvenlikle ilgili hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmeleri için gerekli çalışma ve hazırlıkları yürütmek ve sonuçlandırmak, ilgili kuruluşları arasında koordinasyonu ve bu kuruluşların sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliğini sağlamak, aktüeryal hesaplarını incelemek, mali hareketlerini ve çalışmalarının kuruluş amaçlarına uygunluğunu izlemek, ortak veri tabanı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmak ve de 506 sayılı Kanunun Geçici 20. Madde kapsamındaki sandıklarla ilgili işlemleri yapmak bulunmaktadır. [138] Bugün için bir eşgüdüm kurumu durumunda olan kurum ileride bütün sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında toplayacak bir kurum olma özelliklerini taşımaktadır.

---

[137] **İşkur Kanunu Neler Getiriyor**, Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, İlk Adımlar, 2003; http://www.calisma.gov.tr/ilkatilimlar/iskur_yas_get.htm, 22.01.2006

[138] **Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası Neler Getiriyor**, **a.g.e.**, s. 1.

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı olarak aktüeryal açıdan ödenen primler ile sağlanan faydaların eşitlendiği tek bir sosyal sigorta sisteminin kurulması, kamu-özel-serbest gibi çalışma gruplarının sosyal sigortalar açısından farksızlaştırılması açısından gereklidir.[139] Ancak halen bu sosyal sigorta kuruluşlarının sigortalıların istihdam şekillerine göre ayrımlaştırılması yüzünden eşitliği zedeleyici bir yapı bulunmaktadır.

Genel Sağlık Sigortası, sosyal yardımlar ve hizmetler, emeklilik sigortası ve kurumsal yapılanma olarak ortaya konan Sosyal Güvenlik Reformu'na[140] ait düzenlemeler ile böylesi birleşmeden ortaya çıkacak devasa bir fonun yönetimi sorunu ile karşılaşabilecektir.[141] Bu fonun nasıl yönetileceği ve özerkliğinin şüphe altında oluşu eleştirilebilecek konular arasındadır.

1.6.2.3. Bireysel Emeklilik Sistemi

Bireysel emeklilik sistemi, kişilerin aktif çalışma yaşamları süresince birikimlerini uzun vadeli yatırıma gönüllü yönlendirerek emeklilik dönemlerinde, yaşam standartlarını koruyabilecekleri bir (ek) gelir elde etmelerini sağlayan özel bir emeklilik sistemidir. Sosyal güvenlik reformunun bir parçası olan ve kamu emeklilik sistemini tamamlaması amaçlanan bireysel emeklilik sistemi[142] 27.10.2003 tarihinde fiilen başlamıştır.

Bireysel emeklilik sisteminin genel özelliklerini şöyle özetlemek mümkündür:[143] Emeklilik hakları, belirlenmiş katkı esasına göre belirlenmektedir. Birikimler, bireysel hesaplarda takip edilmekte ve Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından uygun görülen bir saklama kuruluşunca (Takasbank) saklanmaktadır. Emeklilik yatırım fonları, Sermaye Piyasası Kanununa tabi portföy yönetim şirketleri tarafından, uzman ekiplerce yönetilmektedir. Hazine Müsteşarlığı, SPK, Gözetim Merkezi (EGM), Takasbank,

---

[139] T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gereklidir?", Ankara, 2001; http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf, 20.12.2005.

[140] Ali Nazım Sözer, **Sosyal Güvenlik Reform Önerisi Taslak Metin**, Önsöz: Murat Başesgioğlu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 29.07.2004, Ankara; http://www.harb-is.org.tr/media/sos.guv.tas.pdf, 20.01.2006.

[141] **Türk Harb-İş**, Türkiye Harp Sanayi ve Yardımcı İşkolları İşçileri Sendikası, (Türk-İş) S. 39, s. 10.

[142] **Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu**, 4632 Sayılı kanun TBMM tarafından 28.03.2001 tarihinde kabul edilmiş, 7.04.2001 tarih ve 24366 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve de 7.10.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

[143] **Bireysel Emeklilik Sistemi 2004 Gelişim Raporu**, Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM), Best Yayıncılık, İstanbul, Mayıs 2005, s. 21.

bağımsız denetim şirketleri ve iç denetim organları aracılığıyla etkin gözetim ve denetim altyapısı oluşturulmuştur. Katkı payı ödeme, birikim ve emekliliğe hak kazanım aşamalarında vergi teşvikleri sağlanmaktadır.

Sosyal riskin özel operatörlere transfer edilmesi yeni bir altyapının geliştirilmesine, mevcut altyapının operasyonlarında iyileştirmelere ve bütçeden yapılan yardımlarda azalmaya yol açar.[144] Bu açıdan özel sigorta şirketlerinin sosyal güvenlik sistemindeki yeri Dünya Bankası uzmanlarının da ilgisini çeken bir konudur.

Gelecek nesillerin yaşam koşullarının iyileştirilmesine olanak sağlayacak olan bireysel emeklilik sisteminin, ekonomik kalkınmaya sağlayacağı katkılar; ikinci emeklilik geliri ile bireylerin emeklilikte refah seviyelerinin artması, altyapı yatırımları ve uzun vadeli yatırımlara kaynak oluşturarak yeni iş ve istihdam olanakları yaratması, uzun vadeli fonların artması, böylece mali sektörün daha sağlıklı işlemesi, enflasyonla mücadele ve istikrarlı büyümeye olumlu katkı sağlaması, kurumsal yatırım stratejileri ile piyasalardaki dalgalanmaların ve spekülasyonların azalması ve de sermaye piyasasının derinleşmesine olanak sağlaması şeklinde sıralanabilir.[145] Bu katkılara rağmen sistemin henüz eleştirilecek ve dolayısı ile geliştirilecek yönleri bulunmaktadır.

Bireysel emeklilikte vergisel teşvikler aynı zamanda vazgeçilen kamu geliri açısından kamu maliyesi üzerindeki etkileri ve gelirin farklı gelir grupları arasında adaletli dağıtımı dikkate alındığında oldukça hassas bir politika aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda ülkeler hem vergisel teşviklerin kamu maliyesi üzerindeki etkilerini hem de teşviklerin adaletli dağıtılması amacıyla vergisel teşviklere bazı limitler getirmektedir.[146] Bu sınırlamalarda ülkelerin ekonomilerini ve önceliklerini dikkate aldıkları söylenebilir.

---

[144] Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo E. Perry ve Mateen Thobani, **Dealing with Public Risk in Private Infrastructure**, World Bank Latin American and Caribbean studies, Report No: 17322, The IBRD, The World Bank, ISBN 0-8213-4030-1, Washington D.C., 1997, s. 1.

[145] **Bireysel Emeklilik Sistemi 2004 Gelişim Raporu, a.g.e.** , s. 22.

[146] Hazine: İşverenin katkısı vergi teşviki kadar etkili, **Sigortacı Gazetesi**, 13.09.2005, Enigma Haber No: 170, http://www.sigortacigazetesi.com.tr

1.7. Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Uluslararası Anlaşmalar

Birleşmiş Miletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa Sosyal Şartı genel olarak uluslararası sosyal güvenlik sistemlerine hem ilham veren hem de çelişki ve çatışmaların hakem belgeleri olarak günümüzde geçerliliklerini sürdüren en temel belgelerdir. Bu bölümde konu genel olarak ele alındıktan sonra Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Birleşmiş Milletler ve Avrupa Sosyal Şartı başlıkları altında işlenmiştir.

1.7.1. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 22. maddesinde, her kişinin, toplumun üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Aynı maddede bu hakkın, her ülkenin örgütü ve kaynakları göz önünde tutularak, ulusal çalışma ve uluslararası işbirliği sayesinde, insan haysiyeti ve kişiliğinin serbest gelişmesi için gerekli ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının tatminini sağlamak için konulmuş olduğu da açıklanmıştır. Öte yandan, aynı bildirinin 23 ve onu izleyen maddelerinde, insanın ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının bir sayımı yapılmıştır. Bu konuda önemli diğer bir hüküm ise, 25. maddede yer almıştır. Adı geçen maddeye göre, her kişi, sağlığı, refahı, ailesinin sağlık ve refahı, özellikle beslenmesi, giyinmesi, oturması, sağlık bakımları ve gerekli sosyal hizmetler sağlamaya yeterli bir hayat düzeyi (isteme) hakkına sahiptir. Aynı madde gereğince, kişinin işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık hallerinde veya iradesinden bağımsız olaylar sonucu var olma araçlarını yitirdiği öbür hallerde, sosyal güvenlik hakkı vardır. Özellikle bu 25. maddeden anlaşıldığına göre, kişi, hem yeterli bir hayat düzeyi (isteme) hakkına ve hem de bazı riskler karşısında özel bir koruma isteme hakkına sahiptir.[147] Bildiriden bu alıntılar, bildirinin sosyal güvenlik ile ilgisinin önemini açıkça göstermektedir.

İnsan hakları evrensel bildirisinde yazılı birçok insan hak ve özgürlükleri, ayrıca başka uluslararası anlaşmalarda da tekrar edilmiştir. Bunlardan biri Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmış "Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Sözleşmesi"dir. Avrupa Konseyi'nin Fransa ve İsviçre dışındaki bütün üyelerince

[147] **Birleşmiş Milletler. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi**, 10 Aralık 1948, Birleşmiş Milletler Enformasyon Merkezi UNIC-Ankara, 04.06.2001; http://www.un.org.tr/doc_pdf/h_rigths_turkce.pdf, 22.12.2005.

onaylanmış bulunan bu anlaşmanın özelliği, üye ülke hükümetlerinin uygulanmasını sağlamak üzere, tarafları bağlayan bir mekanizma kurmuş olmasıdır.

1.7.2. ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü)

1919 yılında kurulmuş olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), sosyal adaletin ve uluslararası insan ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için çalışan bir Birleşmiş Milletler ihtisas kuruluşudur. ILO, hükümetlerarası bir kuruluş olmakla birlikte, tüm faaliyetlerini hükümet-işçi-işveren temsilcilerinden oluşan üçlü (tripartite) yapı çerçevesinde yürütmektedir.[148] Uluslararası Çalışma Örgütü, Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları yoluyla, çalışma hayatına ilişkin temel haklar, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık, zorla çalıştırmanın engellenmesi, fırsat ve muamele eşitliği gibi çalışmaya ilişkin tüm konuları düzenleyici, uluslararası çalışma standartları oluşturur. Mesleki eğitim ve rehabilitasyon, istihdam politikası, iş hukuku, endüstriyel ilişkiler, çalışma şartları, yönetimin geliştirilmesi, kooperatifler, sosyal güvenlik, çalışma istatistikleri, iş sağlığı ve güvenliği konularında teknik yardım sağlar. Bağımsız iş ve işveren örgütlerinin kurulmasını destekler ve bunlara eğitim ve danışmanlık hizmeti verir.

Örgüte, Cumhuriyetin kuruluşunun henüz 9. yılında, yani 1932 yılında üye olan Türkiye, 2004 yılına kadar toplam 185 Sözleşmeden 56'sını onaylamıştır.[149] Avrupa Birliği ülkelerince onaylanan sözleşme sayısı ortalaması 73, ILO'ya üye ülkeler ortalaması 38'dir. Türkiye ILO'nun temel haklara ilişkin 8 adet sözleşmenin tamamını onaylayan 38 dünya ülkesinden biri durumundadır.[150] Sosyal bir ücreti içeren asgari ücretle ilgili en önemli düzenleme ILO'nun Sosyal Politika Hakkında 117 Sayılı Sözleşmesi'dir. Bu sözleşmeyle, asgari ücretin belirlenmesinde göz önünde tutulacak ölçütler geliştirilmiş ve bu bağlamda, işçi ailesinin beslenme, giyim, konut, sağlık ve eğitim gereksinimlerinin dikkate alınması ve saptanacak asgari ücretin insan onuruna

---

[148] Uluslararası Çalışma Örgütü Ankara, ILO Hakkında, ILO Ne Yapar, Ekim 2004; http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/neyapar.htm, 22.12.2005.

[149] **T.C. Anayasası**, Madde 90
Bu madde hükümlerine göre Türkiye Cumhuriyetinin onayladığı ILO Sözleşmeleri yasa hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz. Ancak Sözleşmelerin uygulanabilmesi için, eğer gerekiyorsa iç hukukta düzenleme yapılması yoluna gidilmektedir.

[150] Güven, **a.g.e.**, s. 148-149.

yakışır bir düzeyde olması öngörülmüştür.[151] Burada ILO'nun tabandaki kitleleri koruyucu politikasının izlerini görmek olanaklıdır.

1994 yılından itibaren ve özellikle 1995'te Kopenhag'da yapılan "Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi"nde ILO'ya yüklenen özel roller, ILO'nun faaliyetlerini artan biçimde işsizlik ve yoksulluk ile savaşın ve dünya ticaretinin serbestleştirilmesi ile küreselleşmenin yol açmakta olduğu değişimler sürecinde çalışanların temel haklarının korunması, standart tesisi işlevi ve ilgili denetim mekanizmasının güçlendirilmesi üzerinde yoğunlaştırmaya başlamasına yol açmıştır.[152] Kısaca ILO çağlar içerisinde gelişen sosyal güvenlik alanının önemli bir kuruluşudur.

1.7.3. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi, hem toplantı ve sendika dâhil, örgütlenme özgürlüğünü içerir (her türlü barışçıl toplantı ve örgütlenme hak ve özgürlüğünü düzenleyen ikinci maddesi) hem de Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi)[153] bu sözleşmeden temel alır. Avrupa Birliği Avrupa Sosyal Şartının getirdiği hakların yeterince sağlanmasını güvence altına alacak mekanizmalarını kurmada çok başarılı olamamıştır.[154] Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı'nın taahhüt hükümlerine uyulup uyulmadığı, ulusal mevzuat ve uygulamaları belirten ülke raporunun Avrupa Sosyal Şartı organlarınca incelenmesi sonucu belirlenmektedir.[155]

---

[151] C117 Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention, 1962, Convention concerning Basic Aims and Standards of Social Policy, Economic and Social Policy, Social Policy, Kabul: Session 46, Geneva, 22.06.1962, Yürürülüğe Giriş: 23:04:1964, I**nternational Labour Organization (ILO), ILOLEX Database**, 2005; http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C117, 22.12.2005.

[152] Werner Konrad Blenk, "The ILO's Programme Thrust: Decent Work for Women and Men Everywhere", **ILO Publications**, Sub-Regional Office for South-East Asia and the Pacific, Quezon City, 2000; http://www.ilo.org/public/english/region/asro/manila/publ/pubind.htm, 22.12.2005.

[153] 18 Ekim 1961'de Torino'da imzalanmış ve 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi 18 Ekim 1961 tarihinde imzalamış ve 16 Haziran 1989 tarihinde onaylamıştır. 3581 sayılı Onay Kanunu 4 Temmuz 1989 gün ve 20215 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

[154] Güven, **a.g.e.**, s. 150.

[155] **Uluslararası Kuruluşlar Düzeyinde Yapılan Sağlık Alanında İşbirliği Çalışmaları**, Kitaplar ve Raporlar, Sağlık Bakanlığı Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Web Sitesi, http://www.un.org.tr/who/yayinlar/uk. htm

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu[156] ve Protokolleri, tıbbi bakım, hastalık, iş kazaları, analık, işsizlik, sakatlık, dul-yetim yardımları, aile yardımları ve emeklilik ödemeleri dâhil (burada da sosyal risklerin sayısı dokuz olarak belirlenmiştir) en üst düzeyde korumayı güvence altına almaktadır. Değiştirilmiş kod (1990) üye devletlerin sosyal güvenlik yasalarındaki değişiklikleri dikkate almakta ve ulusal düzeyde sağlanan güvenceleri iyileştirmektedir. Kod 13 ülke tarafından onaylanmıştır. Türkiye'nin onay tarihi 31.08.1976'dır.

AB müktesebatı kapsamında Türk mevzuatında yapılması gereken değişiklik ve yenilikler kapsamında yapılması gerekli bazı işlemler ve atılması gerekli bazı adımlar bulunmaktadır. Gerek 1408/71/EEC (European Economic Community -Avrupa Ekonomik Topluluğu) sayılı tüzüğün gerekse Türk sosyal güvenlik mevzuatının, 102 sayılı ILO Sözleşmesinde belirtilen sigorta risklerini esas aldığı dikkate alındığında, genel olarak model bakımından bir sorun olmadığı söylenebilir. 1408/71/EEC sayılı tüzüğe uyum bakımından Türk sosyal güvenlik mevzuatının kapsamının ücretli ve ücretsiz tüm çalışanları içerecek mahiyette genişletilmesi gerekmektedir. 1408/71/EEC sayılı tüzükte bulunan riskler açısından değerlendirildiğinde dokuz geleneksel riskin Türk mevzuatında aile yardımları dışında yer aldığı gözlenmektedir. Bununla birlikte, bazı sigorta kanunlarında eksik olan risklerin tamamlanmasına gerek bulunmaktadır. İşsizlik sigortasının yürürlüğe girmesiyle önemli bir eksiklik giderilmiştir. Aile yardımlarının da mevzuatımızda düzenlenmesine ihtiyaç vardır. 1408/71 sayılı tüzükte yer alan eşitlik ilkesi bakımından değerlendirildiğinde Türk sisteminde bazı hususların yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. 619 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bağ-Kur Kanunu kapsamı dışında olan yabancılar kapsama alınmıştır. 506 sayılı kanunda ise uzun dönemli sigorta kollarına tabi olmaları yabancıların kendi isteklerine bırakılmıştır. Oysa bunun zorunlu olması gerekmektedir. AB'nin sosyal politika ve sosyal güvenliğin koordinasyonuna dair müktesebatına uyum sağlanmasını temin etmek üzere Türk sosyal güvenlik kanunlarında yapılması gereken değişiklikler her bir sosyal güvenlik kanunu bakımından ayrı ayrı tespit edilmiş olup değişikliklerin tamamına "Sosyal Güvenlik Kanunlarında Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Mevzuatı ile Uyumlu Değişiklikler

[156] **Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu** (Resmi Metin), Strasbourg, 16.04.1964, Avrupa Anlaşmaları Serisi No. 48, Avrupa Konseyi, Dış Politika Enstitüsü, 28.02.2006; http://www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma/aas_48.htm, 01.03.2006.

Hakkında Kanun Tasarısı"nda düzenlemeler getirilmektedir.[157] Söz konusu tasarıya nihai şekli verilmek üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çalışmalar sürdürülmektedir. Ayrıca, Türk sosyal güvenlik mevzuatında AB müktesebatına uyum bakımından yapılacak değişiklikler ek finansman ihtiyacı doğuracaktır.

[157] "Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu", Kişilerin Serbest Dolaşımı, Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği, Ulusal Program, **AB-Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (UP)**, 2002; http://www.turkab.net/up/abup403.htm, 22.12.2005.

2. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ TÜRK KAMU MALİ YAPISI İÇERİSİNDEKİ YERİ

Sosyal Güvenlik Kurumlarının kamu mali yapısı içerisindeki yeri, konunun genel olarak ele alınmasını izleyerek, dünyadaki ve Türkiye'deki durum açısından aşağıda ele alınmaktadır.

SSK'nın, Bağ-Kur'un, Emekli Sandığı'nın ve İş Kurumu'nun Türk kamu mali yapısındaki yeri ayrı ayrı ele alındıktan sonra sosyal güvenlik kurumlarının bütününün Türk mali yapısı içindeki yeri incelenmektedir. Yapılan belirlemeler sonucunda sosyal güvenlik kuruluşlarının kamu mali yapısı içerisinde neden oldukları açıklar ve bu açıkların trend analizleri yapılarak açığın unsurları davranışsal olarak ortaya konulmaktadır. Bölüm sonunda reform ile getirilen yeni emeklilik sisteminin projeksiyonu ortaya konularak Türk sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yapı içerisindeki yerinin gelecekteki görünümü ele alınmaktadır.

2.1. Türk Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kamu Mali Yapısındaki Genel Olarak Yeri

Sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı konusu daha önce ele alınırken finansmanın, kamu maliyesindeki terminoloji ile temel olarak nitelik açısından parafiskal gelirlerle (vergi benzeri gelirler) karşılandığı üzerinde durulmuştu. Bu özellik, sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin niteliğini ortaya koymasının yanı sıra giderlerinin de kamu mali yapısı içerisindeki yerlerinin göz önünde tutulmasını gerektirir. Sosyal güvenlik kurumlarının kamu mali yapısı ile ilişkisi aşağıda ele alınmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sosyal güvenlik kurumlarının malî yönetim ve kontrolünü de kapsamaktadır. Bu sosyal güvenlik kurumları aşağıda belirtilmektedir:[158]

1. T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü

[158] 5018 sayılı **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.**

2. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı

3. Bağ-Kur Genel Müdürlüğü

4. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

5. Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı Başkanlığı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki sosyal güvenlik kurumları ile ilgili hükümler özet olarak aşağıda verilmektedir:[159]

- Kanunlarına dayanılarak toplanan sosyal güvenlik primi kesintileri kamu gelirleri, kanunlarına dayanılarak yaptırılan işlerdeki sosyal güvenlik katkı payları ise kamu gideri olarak ele alınmaktadır.

- Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; sosyal güvenlik kurumları bütçeleri (merkezî yönetim bütçesi ve mahallî idareler bütçeleri de ayrıca) olarak hazırlanır ve uygulanır.

- Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

- Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri eklenir.

- Sosyal güvenlik kurumları hizmetleriyle ilgili aylık finansman programlarını vize edilmek üzere merkezî yönetim bütçe kanununun yürürlüğe girdiği ilk ay içinde Maliye Bakanlığına gönderir. Bu programlar Maliye Bakanlığınca vize edilmeden, bu idarelerin bütçelerine yardım yapılamaz. Bu idareler, aylık uygulama sonuçlarını izleyen ay içinde Maliye Bakanlığına göndermek zorundadır.

[159] 5018 sayılı **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.**

- Sosyal güvenlik kurumları yatırımlarının uygulanması ve izlenmesine ilişkin usul ve esaslar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca belirlenir.

- Sosyal güvenlik kurumları idare faaliyet raporlarının bir örneğini Maliye Bakanlığına gönderir.

- Sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılır.

- Kullanılacak belgelerle ilgili yönetmelikler sosyal güvenlik kurumları için bağlı veya ilgili oldukları bakanlıklar tarafından, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle hazırlanır ve uygulanır.

- Sosyal güvenlik kurumlarına ait malî istatistikler Maliye Bakanlığınca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler elde edilir ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır.

- Sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması bu Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tâbidir. Ancak, sosyal güvenlik kurumlarının ayrıntılı harcama programları ve finansman programları bütçeleriyle birlikte hazırlanır, görüşülür ve onaylanır. Ödenekler de bu usul ve esaslara göre kullanılır.

2.2. Dünyada Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kamu Mali Yapılarındaki Yerleri

Avrupa ülkeleri 20. yüzyılın başından itibaren benimsedikleri yasal sigorta programlarını esas olarak Alman modeline dayanarak kurmuşlar ve kapitalizasyon yöntemini uygulamışlardır.[160] İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan enflasyon ile birlikte biriken sermayenin değeri ciddi oranlarda düşmüş olduğundan dolayı, sosyal güvenlik programları için önemli karşılıklar biriktiren ülkeler sarsılmış ve gelişmiş ülkelerin birçoğu, fon biriktirme (kapitalizasyon) yöntemine dayanan finansman

[160] C. Villars, "Social security standards in the Council of Europe: the ILO influence", **International Labour Review**, 1979, 118 (3), 343-354.

yöntemlerini terk etmek durumunda kalmışlardır. Bütün bunların yanı sıra, gelişmiş ülkelerin çoğunluğu genellikle tamamlayıcı veya mesleki programlar olarak bilinen ikinci ve üçüncü basamak emeklilik programlarında tam kapitalizasyona dayanan finansmanı uygulama pozisyonlarını korumuşlardır.[161]

AB'deki ülkelerde 1995-2003 yılları arasında sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payları aşağıdaki tabloda ele alınmaktadır.

[161] Çelik, **a.g.e.**, s. 1.

Tablo 2.1. AB'de Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSMH Payı (%) (1995-2003)

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
EU25						26.9	27.1	27.4	28.0
EU15	28.2	28.4	27.9	27.5	27.4	27.2	27.5	27.7	28.3
Euro Alanı 12	27.9	28.1	27.8	27.4	27.4	27.1	27.3	27.8	28.1
Belçika	28.1	28.6	27.9	27.6	27.3	26.8	27.7	28.8	29.7
Çek Cum.	17.2	17.6	18.6	18.6	19.3	19.6	19.5	20.2	20.1
Danimarka	31.9	31.2	30.1	30.0	29.8	28.9	29.2	29.9	30.9
Almanya	28.2	29.4	28.9	28.9	29.2	29.3	29.3	29.9	30.2
Estonya						14.4	13.6	13.2	13.4
Yunanistan	22.3	22.9	23.3	24.2	25.5	26.3	27.0	26.4	26.3
İspanya	22.1	21.9	21.2	20.6	20.3	19.6	19.4	19.6	19.7
Fransa	30.3	30.6	30.4	30.0	29.9	29.3	29.5	30.2	30.9
İrlanda	18.8	17.6	16.4	15.2	14.6	14.1	15.0	15.9	16.5
İtalya	24.8	24.8	25.5	25.0	25.2	25.2	25.6	26.1	26.4
Güney Kıbrıs Rum Yön							15.2	16.4	
Litvanya						15.3	14.3	13.8	13.4
Letonya						15.8	14.7	14.1	13.6
Lüksemburg	23.7	24.1	22.8	21.7	21.7	20.3	21.3	22.6	23.8
Macaristan					20.7	19.8	19.8	20.7	21.4
Malta	17.5	18.8	19.0	18.9	17.4	16.9	17.7	18.0	18.5
Hollanda	30.9	30.1	29.4	28.4	28.0	27.4	26.5	27.6	28.1
Avusturya	28.9	28.8	28.7	28.4	28.8	28.3	28.6	29.2	29.5
Polonya						20.1	21.5	21.9	21.6
Portekiz	21.3	20.4	20.6	21.2	21.6	21.7	22.8	23.7	24.3
Slovakya		24.1	24.5	24.8	24.7	24.9	25.3	25.2	24.6
İsveç	18.7	19.8	20.0	20.2	20.2	19.5	19.1	19.2	18.4
Finlandiya	31.4	31.4	29.0	26.9	26.6	25.3	25.5	26.2	26.9
Slovenya	34.6	33.8	32.9	32.2	31.9	31.0	31.5	32.5	33.5
İngiltere	28.2	28.0	27.5	26.9	26.4	27.0	27.5	26.4	26.7
İzlanda	19.3	19.1	18.9	18.7	19.4	19.6	20.0	22.2	23.8
Norveç	26.7	26.0	25.3	27.1	27.1	24.6	25.6	26.2	27.7
Avrupa Ekonomik Alanı						26.9	27.1	27.4	28.1
İsviçre	25.7	26.6	27.5	27.7	27.6	27.4	28.1	28.7	29.8

Kaynak: Statistical Office of the European Commission (EUROSTAT), **European Social Statistics: Social Protection, Expenditure and Receipts**, Population and Social Conditions Data 1995-2003, European Commission Theme, Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg, 2006, s. 14.

AB'de 1995-2003 yılları arasında sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payının işlendiği yukarıdaki tablo incelendiğinde bazı önemli sonuçlara varılabilir. Bu sonuçlardan bütün AB için genel olanlara göre Avrupa sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payı genel olarak artış eğilimi içerisindedir. Euro Alanı (Euro'yu para birimi olarak kabul eden 12 ülke) bu konuda çok az farkla AB'nin son 25 üyesi olan topluluk (EU25) değerlerini izlemektedir. AB'nin ilk 15 üyesi olan topluluğun (EU15) sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payı ise en yüksektir.

Yukarıdaki tablo 2003 yılı için ülkeler temelinde incelendiğinde en yüksek sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payı değerine Slovenya (%33,5) sahiptir. Slovenya'yı Danimarka ve Fransa (%30,9) izlemektedir. Avrupa Birliği'nde sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payı en küçük değerlerine ise Estonya, Litvanya (%13,4) ve Letonya (%13,6) sahiptir.

Avrupa Birliği'nde 2003 yılı itibarıyla, Slovenya, Danimarka, Fransa, Almanya, Belçika, Avusturya ve Hollanda (sırası ile) gibi ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının GSMH'ları içerisindeki paylarının EU25 (Avrupa Birliği 25 üye ülke) ortalaması olan %28'in üzerinde olduğu belirlenmektedir. Bunun yanı sıra Finlandiya, İngiltere, İtalya, Yunanistan, Slovakya, Portekiz, Lüksemburg, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, İspanya, Malta, İsveç, İrlanda, Letonya, Estonya, Litvanya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (sırası ile) gibi ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının GSMH'ları içerisindeki paylarının EU25 (Avrupa Birliği 25 üye ülke) ortalaması olan %28'in altında kaldığı belirlenmektedir.

İkinci Dünya Savaşının hemen sonrası gelen yılları izleyerek, gelişmiş ülkelerin birçoğundaki yasal sosyal güvenlik programları özellikle dağıtım yöntemi gibi fon birikimi miktarını azaltan finansal yöntemlerle ilgili bir eğilim içerisine girmişlerdir. Ancak, İsveç, Japonya, Kanada ve Amerika Birleşik Devletlerini kapsayan bir kaç ülke, yasal emeklilik programlarında karma yöntemi seçmişlerdir.[162] ABD'de sosyal güvenlik harcamalarının milli bütçe içerisindeki 1998 yılı payı Avrupa'nın hemen hemen yarısı

[162] Theopiste Butare, "International Comparison of Social Security and Retirement Funds From the National Savings Perspective", **International Social Security Review**, 47 (2), 17-36, 1994, s. 19-20.

düzeyinde olan %14 civarındadır. Bu durumda Avrupa Birliği ülkelerinin sosyal güvenlik harcamalarını aşağıdaki gibi daha yakından ele almak yararlı olacaktır.

Avrupa ülkelerinde 1980'li yıllarda %20 olan sosyal güvenlik harcamalarının milli gelirleri içerisindeki payı, 1990'lu yıllarda %26'ya, 1998 yılında ise %28'e çıkmıştır.[163] Bu değerler Avrupa'da devletin sosyal güvenlik içerisindeki payının arttığını göstermektedir.

AB ülkelerinde sosyal güvenlik uygulamaları birbirlerinden önemli farklılıklar göstermelerine karşın ortak iki temel yön gözlenmektedir: Birincisi; milli gelirden sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların yüksekliği, ikincisi ise sosyal güvenliğin finansmanında devlet katkısının büyüklüğüdür.[164] Bu bilgiler ışığında Avrupa'da sosyal güvenlik sisteminin kamu mali yapısı içerisindeki yerinin çok ağırlıklı olduğu söylenebilir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), gelişmekte olan ülkelerin önemli bir kısmında da artık teorik olarak karşılık fonları oluşturmaya elverişli olan uzun süreli risklere karşı koruma sağlayan yasal programlara sahip olunduğunu belirlemiştir. Bu ülkeler farklı nedenlerden dolayı, yasal emeklilik programlarında genellikle, bir fon birikimine yol açan kapitalizasyonu yönteminin değişik biçimlerine dayanan finansman yöntemlerini seçmişlerdir. Bunun temel nedenlerinden birisi, bu ülkelerin çoğunluğunun ekonomik büyümeyi sağlayacak yeterli sermayeye sahip olmamaları olup, vergileme ve gönüllü tasarruflar ile sermaye oluşumuna yeterince katkıda bulunamamasıdır.[165] Yine gelişmekte olan ülkelerin, finansal piyasalarının da aynı nedenlerden dolayı gelişmeye muhtaç olduğu bilinen gerçeklerdendir.

Latin Amerika ülkelerindeki sosyal güvenlik sistemlerini gelişmekte olan ülkelere bir örnek teşkil etmesi açısından incelersek, başlangıçta ilk emeklilik programlarında tam olmasa bile en azından kısmi fon biriktirme yönteminin uygulandığı gözlemlenmektedir. Lakin bu ülkeler ilerleyen süreçte, finansmanda

[163] Statistical Office of the European Commission (EUROSTAT), **European Social Statistics: Social Protection, Expenditure and Receipts**, Population and Social Conditions Data 1995-2003, European Commission Theme, Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg, 2006, s. 14.
[164] Çelik, **a.g.e.**, s. 1.
[165] Butare, **a.g.e.**, s. 23.

dağıtım yönteminin benimsenmesinde güçlü baskı yaratan, ayrılan karşılıkların dekapitalizasyonuna katlanmak durumu ile karşı karşıya kalmışlardır. Bunun temel nedenlerinden birisi, hükümet tahvillerinin oluşturduğu finansal yatırımların gerçek değerinin, nominal getirileri enflasyonla aynı hızda ilerlemede başarısızlığa düşmesidir. Bu geride kalma durumu ise ortaya, fonların gerçek değerlerinde ciddi aşınmaların olmasına yol açmıştır. Diğer bir neden de bu ülkelerin kamu projelerine yatırım yapma zorunda bırakılmasından kaynaklanmaktadır. Böylece bu fonların karşılıklarının önemli bir bölümünün gerçek getiri oranının düşük hatta negatif olduğu kanıtlanan kamu yatırım projelerine tahsis edilmesiyle fonların etkin kullanılamaması durumu ortaya çıkmıştır.[166] Bunların sonucunda, Latin Amerika ülkelerinde de dağıtım yöntemine dayanan finansman yöntemlerinin uygulanmasına geçilmiştir.

2.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Türk Kamu Mali Yapısındaki Yeri

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin kamu mali yapısı içerisindeki yeri aşağıda SSK, Bağ-Kur, TC Emekli Sandığı ve İş Kur açsından incelenecektir. Bölüm sonunda ise sosyal güvenlik sistemlerinin bütünü analize tabi tutulacaktır.

Yürütülecek analizlerde enflasyon etkisinin indirgenebilmesi için T.C. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan aşağıdaki tabloda verilen GSMH deflatörü kullanılmıştır.

[166] G.A (Sandy) Mackenzie, "Reforming Latin America's Old Age Pension Systems", **Finance and Development**, 32 (1), 10-13, March 1995, s. 10.

Tablo 2.2. Analizlerde Kullanılan GSMH Deflatörü (Yıllara Göre)

Yıl	Deflatör
1994	107,3
1995	87,2
1996	78,1
1997	81,2
1998	75,3
1999	55,8
2000	50,9
2001	55,3
2002	44,4
2003	22,5
2004	9,5
2005	7,7
2006	6,0

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf

GSMH deflatörünün ülkemizde geniş çaplı ekonomik problemlerin yaşandığı 2000 yılının dışında 1994 yılından 2006 yılına kadarki yıllar içerisinde üç basamaklı değerlerden tek basamaklı değerlere doğru, giderek daha düşük bir değere sahip olduğu görülmektedir.

2.3.1. SSK'nın Kamu Mali Yapısındaki Yeri

SSK genel bütçeden sonra ikinci büyük bütçeye sahip kuruluştur. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun giderleri içerisindeki en büyük pay sigorta aylık ve ödemelerine aittir. Bunun yanında 1977 yılından itibaren devam eden Sosyal Yardım Zammı olarak

adlandırılan ve esasında primli sistemin içerisinde bulunmaması gereken ödemeler, aktüeryal dengeleri bozarak gelir gider dengesini önemli ölçüde olumsuz yönde etkilemiştir. SSK'nın gelirleri, primler, menkul ve gayrimenkullerin gelirleri, iş yasasına göre işçi ve işverenler hakkında verilen para cezaları ve genel bütçeden yapılan yardımlardır.[167]

SSK'nın 2000 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde toplam gelir ve giderleri aşağıdaki tabloda ele alınmaktadır.

Tablo 2.3. SSK'nın Enflasyon İndirgenmiş Toplam Gelir ve Giderleri (Hazine Yardımları Hariç)

Yıllar	Gelirler	Değişim Oranı(%)	Giderler	Değişim Oranı(%)	Açık (-)
2000	3.243.683		3.508.759		265.076
2001	4.957.200	52,83	5.670.657	61,61	713.458
2002	7.709.175	55,51	9.361.530	65,09	1.652.355
2003	12.612.294	63,60	16.537.696	76,66	3.925.402
2004	17.352.956	37,59	22.497.728	36,04	5.144.772
2005	20.766.913	19,67	27.535.559	22,39	6.768.646

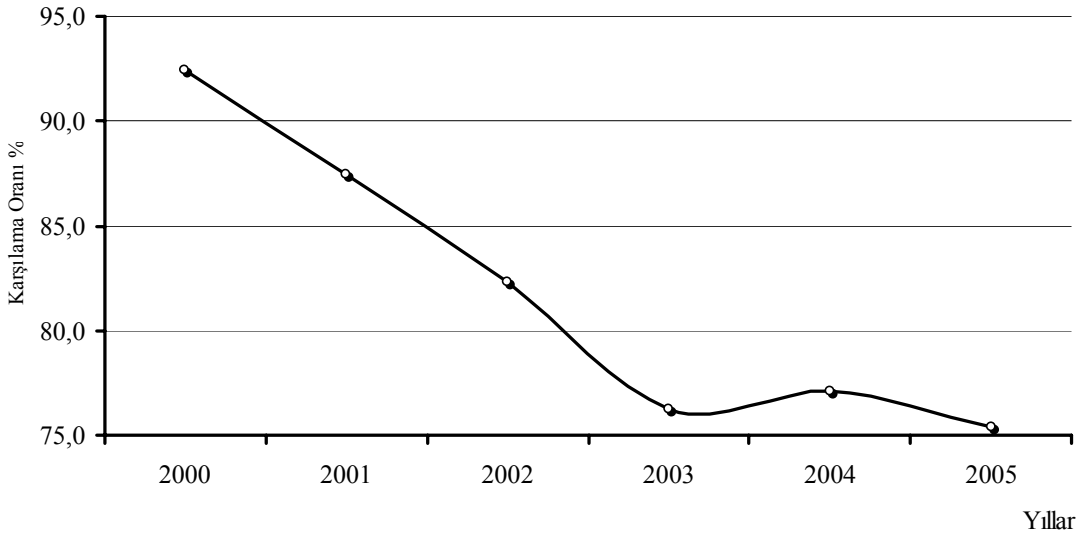
Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf) ve Milyar TL/Bin YTL

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kururumu Teşkilat Kanunu 5. Md. Uyarınca Hazırlanan, SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un İstatistiki Veri ve Bilgilerini İçeren Basın Bülteni (2004 İlk Sekiz Aylık), Çalışma Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.calisma.gov.tr/basinbulteni/2006/1.htm, 25.08.2006.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden anlaşılmaktadır ki SSK'nın 2005 yılı gelirleri 2004 yılına göre %19,67 giderleri ise %22,39 artış göstermiştir. Analiz döneminin ilk yılları olan 2001-2003 dönemindeki hızlı artış daha sonra yerini daha yavaş artışlara bırakmıştır. Genel olarak SSK'nın giderleri gelirlerinden daha hızlı bir artış eğilimi içerisindedir.

[167] T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Hukuki ve İdari Yapısı, Ağustos, 2003; www.ssk.gov.tr/sskdownloads/hakkimizda/tr.doc, 22.12.2005.

Son yıllarda SSK'nın gelirlerinin giderlerini karşılama oranı aşağıdaki şekilde ele alınmaktadır.



Şekil 2.1. SSK'nın Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı (Enflasyon indirgenmiş, 2000-2005)

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf)
Kaynak: Sosyal Güvenlik Kururumu Teşkilat Kanunu 5. Md. Uyarınca Hazırlanan, SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un İstatistiki Veri ve Bilgilerini İçeren Basın Bülteni (2004 İlk Sekiz Aylık), Çalışma Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.calisma.gov.tr/basinbulteni/2006/1.htm, 25.08.2006.

SSK'nın gelirlerinin giderlerini karşılama oranının yıllar içerisinde giderek zayıfladığı yukarıdaki şeklin incelenmesinden görülmektedir. Ancak, son yıllarda SSK'nın gelirlerinin giderlerini karşılama oranının giderek zayıflaması eğiliminde bir yavaşlama ve karşılama oranının %75 seviyesinin biraz üzerinde duraksama gösterdiği belirlenmektedir.

SSK'nın 2001 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde gelir-gider farkı ve bütçe transferi, enflasyon indirgenmiş fiyatlar ve % GSMH olarak aşağıdaki tablolarda ele alınmaktadır.

Tablo 2.4. SSK Enflasyon İndirgenmiş Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (2001-2005)

	2001	**2002**	**2003**	**2004***	**2005****
-SSK GELİR-GİDER FARKI	-723	-1860	-3681	-5202	-6128
-SSK BÜTÇE TRANSFERLERİ	786	1862	3678	5335	6128
-FİNANSMAN AÇIĞI	63	2	-3	133	0

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pd) ve Trilyon TL/Milyon YTL
(*) Gerçekleşme Tahmini, (**) Program
Kaynak: DPT, **Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005**, Ankara, 2005; http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf, 25.09.2006, s. 16.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden SSK'nın 2000 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde enflasyon indirgenmiş değerler olarak giderek artan ve diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına kıyas ile giderek önem kazanan gelir-gider farklarının bütçe transferi ile kapatıldığı görülmektedir. Değerlerdeki yükselişin 2001-2003 yılları arasındaki dönemde bütçeden transferlerin katlanarak meydana geldiği dikkati çekmektedir. Bütçe transferindeki bu hızlı artışın daha sonraki yıllarda oran olarak yavaşlayarak devam ettiği gözlenmektedir.

Tablo 2.5. SSK Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (GSMH%) (2001-2005)

	2001	**2002**	**2003**	**2004***	**2005****
-SSK GELİR-GİDER FARKI	-0,6	-1,0	-1,3	-1,3	-1,4
-SSK BÜTÇE TRANSFERLERİ	0,7	1,0	1,3	1,4	1,4
-FİNANSMAN AÇIĞI	0,1	0	0	0,1	0

(*) Gerçekleşme Tahmini, (**) Program
Kaynak: DPT, **Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005**, Ankara, 2005; http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf, 25.09.2006, s. 16.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden SSK'nın 2001 ile 2005 yılları arasındaki dönemde % GSMH olarak giderek artan diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına kıyas ile giderek önem kazanan gelir-gider farklarının bütçe transferi ile kapatıldığı

görülmektedir. Bütçe transferlerindeki GSMH % cinsinden 2001-2003 yılları arasındaki artışın daha sonra gelen yıllarda yavaşlayarak bir duraksama içerisine girdiği söylenebilir.

SSK'nın 1994 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde % GSMH cinsinden sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferleri içindeki yeri yüzde olarak payı aşağıdaki tabloda ele alınmaktadır.

Tablo 2.6. SSK'nın Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri İçindeki Yeri (GSMH %) (1994-2005)

Yıllar	**SSK**	**Sosyal Güvenlik Kurumları Toplam**	**%**
1994	0,4	1,0	40,00
1995	0,8	1,4	57,14
1996	0,5	1,7	29,41
1997	1,1	2,5	44,00
1998	0,8	2,8	28,57
1999	1,4	3,8	36,84
2000	0,3	2,6	11,54
2001	0,6	3,1	19,35
2002	0,9	3,5	25,71
2003	1,3	4,4	29,55
2004	1,4	4,5	31,11
2005	1,4	4,5	31,11

Kaynak: Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, T.C. Çalışma Bakanlığı, Nisan 2005, Ankara, s. 13.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden yıllar içerisinde güçlü dalgalanmalar gösteren SSK'nın 1994 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde yüzde GSMH cinsinden sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferleri içindeki yüzde payı olarak yeri toplam sosyal güvenlik kurumları içerisinde önemli bir paya sahip olarak seyir izlemekte olduğunu göstermektedir.

SSK'ya yıllar içerisinde sağladığı devlet katkısı ile yine bu katkının milli gelir içerisindeki yerini yıllara göre inceleyen tablo aşağıda ele alınmaktadır.

Tablo 2.7. SSK'ya Devlet Katkısı ve GSMH Payı (1998-2003)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Katkı	451.000	1.105.000	400.000	730.000	3.180.000	4.505.000
GSMH PAYI	0,8	1,4	0,3	0,4	1,2	1,3

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamaları (1998-2003),** Bütçe Uygulaması, Konsolide Bütçe Giderleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2006; http://www.bumko.gov.tr/istatistik/sosyalg.htm, 25.04.2006, s. 1.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden SSK'ya devlet katkısının ve GSMH içindeki payının, 1999 yılında bir sıçrama göstermesi istisnai durumu da değerlendirilmek sureti ile yıllar içerisinde giderek arttığı gözlenebilmektedir. Devlet katkısının aniden 2000 yılında düşmesinin ardında o dönemde ülke çapında yaşanmakta olan büyük çaplı genel ekonomik sorunların rol oynadığı söylenebilir. Aynı düşük düzeyde seyrin 2001 yılında da gözlenebilmekte oluşu primlere de etki eden ülke çapında yaşanmakta olan büyük çaplı ekonomik sorunların gelirler düzeyindeki ağır olumsuz etkisinin bir yansıması şeklinde değerlendirmek mümkündür.

2.3.2. Bağ-Kur'un Kamu Mali Yapısındaki Yeri

Kurumun başlıca giderleri, yaşlılık, ölüm, sağlık sigortası giderleri ve yönetim giderleridir. Emekli aylığı ödemeleri en büyük gider kalemini oluşturmaktadır. En önemli gelir kaynağı ise primlerdir. Diğer gelir kaynakları; taşınır ve taşınmaz malların gelirleri, iştirak ve kuruluş gelirleri, gerçek ve tüzel kişilerin bağışları ve genel bütçeden yapılan yardımlardır.[168] Finansman yöntemi olarak kapitalizasyon yöntemi uygulanmaktadır. Ancak diğer sosyal güvenlik kurumları gibi Bağ-Kur da ayırması gereken karşılıkları ayıramamakta, devlet bütçesinden yardım almaktadır.

Bağ-Kur'un 2000 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde enflasyon indirgenmiş toplam gelir ve giderleri aşağıdaki tabloda ele alınmaktadır.

Tablo 2.8. Bağ-Kur'un Enflasyon İndirgenmiş Toplam Gelir ve Giderleri (Hazine Yardımları Hariç)

Yıllar	Gelirler	Değişim Oranı (%)	Giderler	Değişim Oranı (%)	Açık (-)
2000	481.056		1.258.528		777.472
2001	824.435	71,38	1.969.874	56,52	1.145.439
2002	1.455.360	76,53	3.484.844	76,91	2.029.484
2003	2.435.102	67,32	6.580.571	88,83	4.145.469
2004	3.790.885	55,68	8.894.549	35,16	5.103.664
2005	3.564.688	-5,97	9.848.115	10,72	6.283.427

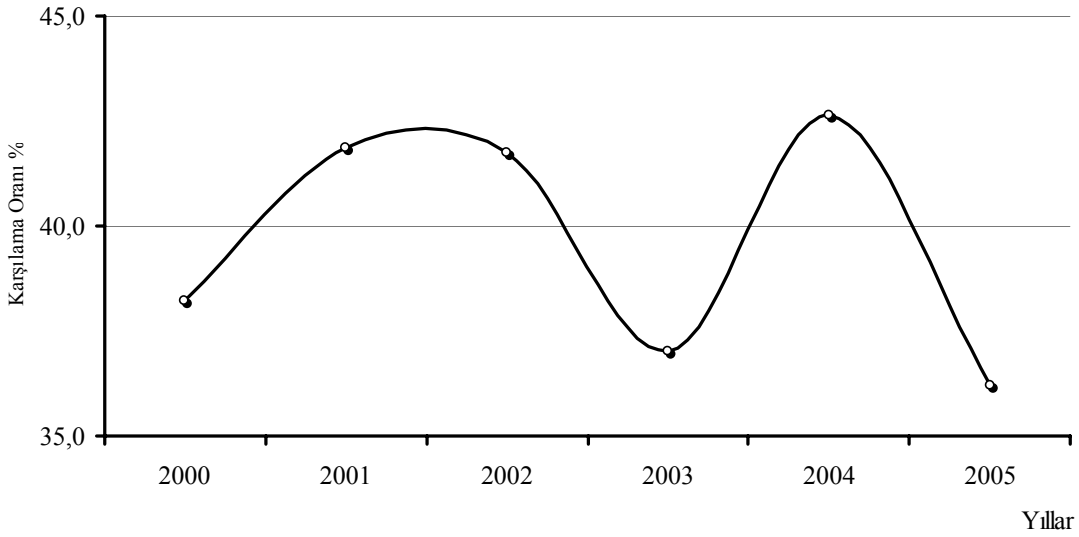
Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf) ve Milyar TL/Bin YTL

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kururumu Teşkilat Kanunu 5. Md. Uyarınca Hazırlanan, SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un İstatistiki Veri ve Bilgilerini İçeren Basın Bülteni (2004 İlk Sekiz Aylık), Çalışma Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.calisma.gov.tr/basinbulteni/2006/8.htm, 25.08.2006.

[168] Bağ-Kur Genel Müdürlüğünün Gelirleri ile Zorunlu Ödemeler için Bulundurulması Gereken Nakit ve Benzeri Varlıklarının Değerlendirilmesi Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 2004/7311, 10.05.2004, R.G.: 02.06.2004, 25480; http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/21865.html, 22.12.2006.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden anlaşılmaktadır ki Bağ-Kur'un 2005 yılı gelirleri 2004 yılına göre %5,97 azalış, giderleri ise %10,72 artış göstermektedir.

Ancak analiz dönemi olan 2000-2005 yılları arasındaki dönemin yalnızca başlangıç ve bitiş değerlere yoğunlaşmak hatalı sonuçlar çıkarılmasına yol açabilir. Bu sebeple aradaki yılların değerlerinin de değerlendirilmesi gerekir. Analiz dönemi olan 2000-2005 yılları arasındaki dönemde Bağ-Kur'un gelir ve giderlerinin oldukça dikkat çeken bir dalgalanma içerisinde arttığı, ancak 2005 yılında gelirin artış eğiliminin duraksadığı ve hatta bir azalış bile gösterdiği gözlemlenmektedir. Son yıllarda Bağ-Kur'un bilhassa gelirlerinin giderlerini karşılama oranı ciddi biçimde gelişmektedir. Ancak 2000 yılında gelirlerin yaklaşık olarak dört katı olan giderlerin 2005 yılında ise yaklaşık olarak üç katı olarak gerçekleştiği görülmektedir. Yıllar içerisinde %36 ile %43 arasında ciddi dalgalanmalar içerisinde bulunulan Bağ-Kur'un giderlerini gelirleri ile karşılama oranı, aşağıdaki şekilde şematik olarak ele alınmaktadır.



Şekil 2.2. Bağ-Kur'un Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı (Enflasyon indirgenmiş, 2000-2005)

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf)
Kaynak: Sosyal Güvenlik Kururumu Teşkilat Kanunu 5. Md. Uyarınca Hazırlanan, SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un İstatistiki Veri ve Bilgilerini İçeren Basın Bülteni (2004 İlk Sekiz Aylık), Çalışma Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.calisma.gov.tr/basinbulteni/2006/1.htm, 25.08.2006.

Son yıllarda Bağ-Kur'un gelirlerinin giderlerini karşılama oranı yukarıdaki şekilde ele alınmaktadır. Bağ-Kur'un giderlerini gelirler ile karşılama oranı 2000 yılında %38,2 iken bu oran 2005 yılında %36,2'ye gerilemiştir.

Bağ-Kur'un gelirlerinin giderlerini karşılama oranının yıllar içerisinde dalgalandıkları yukarıdaki şeklin incelenmesinden görülmektedir. Kurum gelirleri ile giderlerini karşılayabilmekte 2003 yılında çok önemli bir zayıflık göstermektedir. Ancak, son yıllarda Bağ-Kur'un gelirlerinin giderlerini karşılama oranının dalgalanma eğiliminde olmasının finansal açıdan çok geniş çaplı bir istikrar kaybı ile karşılaşılabilme olanağı bulunmaktadır.

Bağ-Kur'un 2001 ile 2005 yılları arasındaki dönemde gelir-gider farkı ve bütçe transferi önce enflasyon indirgenmiş değerler ve sonra % GSMH olarak aşağıdaki tablolarda ele alınmaktadırlar.

Tablo 2.9. Bağ-Kur Enflasyon İndirgenmiş Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (2001-2005)

	2001	**2002**	**2003**	**2004***	**2005****
-BAĞ-KUR GELİR-GİDER FARKI	-1.124	-1.894	-3.982	-4.832	-5.571
-BAĞ-KUR BÜTÇE TRANSFERLERİ	1.127	1.821	4.018	4.873	5.556
V- FİNANSMAN AÇIĞI	3	-73	36	41	-15

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf) ve Trilyon TL/Milyon YTL
(*) Gerçekleşme Tahmini, (**) Program
Kaynak: DPT, **Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005**, Ankara, 2005; http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf, 25.09.2006, s. 16.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden Bağ-Kur'un 2000 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde enflasyon indirgenmiş değerler olarak giderek artan ve diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına kıyas ile daha az bir öneme sahip bulunan gelir-gider farklarının bütçe transferi ile kapatıldığı görülmektedir. Bağ-Kur'a ait 2001-2003 yılları arasındaki bütçe transferleri değerlerindeki artışın 2003 yılında ciddi bir sıçrama yaparak devam

etmesi üzerinde dikkatle durulması gereken bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sıçramanın nedeni devlet desteğinin artma kararlılığı göstermesi ve kurum üzerindeki iyileştirici çabaların yer alması olarak yorumlanabilir.

Tablo 2.10. Bağ-Kur Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (GSMH %) (2001-2005)

	2001	**2002**	**2003**	**2004***	**2005****
-BAĞ-KUR GELİR-GİDER FARKI	-1,0	-1,0	-1,4	-1,2	-1,2
-BAĞ-KUR BÜTÇE TRANSFERLERİ	1,0	1,0	1,4	1,3	1,2
FİNANSMAN AÇIĞI	0	0	0	0,1	0

(*) Gerçekleşme Tahmini, (**) Program
Kaynak: DPT, **Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005**, Ankara, 2005; http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf, 25.09.2006, s. 16.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden Bağ-Kur'un 2000 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde % GSMH olarak diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına kıyas ile oldukça sınırlı olan gelir-gider farklarının bütçe transferi ile kapatıldığı görülmektedir. Ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumları arasında aktüeryal dengelerinin en bozuk ve bu dengelerin yönetiminin en zor olduğu sosyal güvenlik kurumu Bağ-Kur olarak belirmektedir.

Bağ-Kur'un 1994 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde yüzde GSMH payı cinsinden sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferleri içindeki yeri aşağıdaki tabloda ele alınmaktadır.

Tablo 2.11. Bağ-Kur'un Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri İçindeki Yeri (GSMH %) (1994-2005)

Yıllar	Bağ-Kur	Sosyal Güvenlik Kurumları Toplam	%
1994	0,1	1,0	10,00
1995	0,1	1,4	7,14
1996	0,5	1,7	29,41
1997	0,4	2,5	16,00
1998	0,8	2,8	28,57
1999	1,0	3,8	26,32
2000	0,8	2,6	30,77
2001	1,0	3,1	32,26
2002	1,0	3,5	28,57
2003	1,4	4,4	31,82
2004	1,3	4,5	28,89
2005	1,2	4,5	26,67

Kaynak: Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, T.C. Çalışma Bakanlığı, Nisan 2005, Ankara, s. 13.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden yıllar içerisinde güçlü dalgalanmalar gösteren Bağ-Kur'un 1994 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde yüzde GSMH cinsinden sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferleri içindeki yeri diğer sosyal güvenlik kurumlara göre en düşük düzeyde bir seyir izlemekte olduğu görülmektedir.

Bağ-Kur'a yıllar içerisinde sağlanan devlet katkısı ile yine bu katkının milli gelir içerisindeki yerini yıllara göre inceleyen tablo aşağıda ele alınmaktadır.

Tablo 2.12. Bağ-Kur'a Devlet Katkısı ve GSMH Payı (1998-2003)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Katkı	435.000	610.000	1.050.685	1.437.000	2.943.000	4.922.000
GSMH PAYI	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1	1,4

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamaları (1998-2003),** Bütçe Uygulaması, Konsolide Bütçe Giderleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2006; http://www.bumko.gov.tr/istatistik/sosyalg.htm, 25.04.2006, s. 1.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden Bağ-Kur'a devlet katkısının ve bu katkının GSMH içindeki payının yıllar içerisinde giderek hızlanan bir artış içersinde seyrettiği gözlenebilmektedir. Bu artış GSMH'nın yıllar içerisindeki seyrinden çok Bağ-Kur'a yapılan devlet katkısının artmasından kaynaklanmaktadır. Devlet katkısının artmasının diğer sosyal güvenlik kurumları gibi finansman bakımından çok olumlu bir durumda olmayan Bağ-Kur'un sigortalılarının nezdinde geçmişte kaybettiği prestijini geri getirme yolunda önemli mesafeler kaydedebileceği ve böylesi bir gelişmenin de prim tahsilatlarını kolaylaştırabileceği ve hızlandırabileceği söylenebilir.

2.3.3. Emekli Sandığı'nın Kamu Mali Yapısındaki Yeri

Emekli Sandığı'nın finansman kaynakları, 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası'nın 14. maddesinde belirtilmiştir.[169] Gelirleri plasman gelirleri ve yasal gelirlerinden meydana gelmekte olup yasal gelirlerin büyük bölümünü emekli, giriş, artış kesenekleri ve kurum karşılıkları gibi prim gelirleri oluşturur. Üyelerin maaşlarından yapılan kesintiler, sandığın faaliyetleri için önemli bir kaynağıdır. Devlet memurlarının brüt maaşlarından %15 oranında prim kesintisi yapılır. Devlet de işveren olarak çalıştırdığı memur için brüt maaşı üzerinden %20 oranında karşılık ayırır. Bunların yanı sıra ilk defa üye olunması durumunda veya maaş artışlarında çeşitli prim kesintileri

[169] **Emekli Sandığı Kanunu**, Alkım Yayınevi, İstanbul 1996, s. 14-16

yapılmaktadır. Ayrıca hazine yardımları da gelirlerin yeterli olmadığı durumlarda kullanılmaktadır.

Emekli Sandığı'nın finansmanında önceleri kapitalizasyon yöntemi kullanılmaktaydı. Bu yöntemde; fon oluşumu için ayrılan karşılıklarla, içinde bulunulan yıl gelirlerinin, aynı yıl içerisinde giderleri karşılaması gerekirdi. Fakat yapılan yasal değişiklikler ile ödeme yükümlülükleri arttırıldığı için bozulan aktüeryal dengeyi sağlamak amacı ile bütçeden yardım alınmıştır. 1971 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile açıkların devlet bütçesinden kapatılması kararlaştırılmıştır. Böylece finansman yöntemi, dağıtım yönteminin bir benzeri olarak Hazine Garantisi Altında Kapitalizasyon Yöntemi'ne dönüşmüştür.

Emekli Sandığı'nın 2000 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde toplam gelir ve giderleri aşağıdaki tabloda ele alınmaktadır.

Tablo 2.13. Emekli Sandığı'nın Enflasyon İndirgenmiş Toplam Gelir ve Giderleri (Faturalı Ödemeler Hariç)

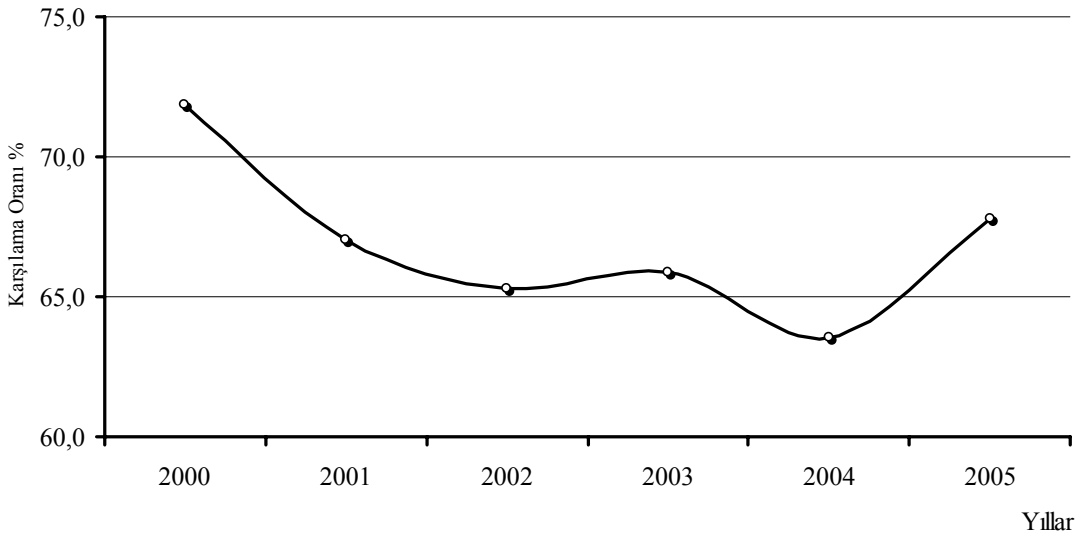
Yıllar	Gelirler	Artış Oranı (%)	Giderler	Artış Oranı (%)	Açık (-)
2000	1.417		1.972		555
2001	2.072	46,16	3.091	56,72	1.019
2002	3.450	66,52	5.284	70,94	1.834
2003	5.562	61,24	8.446	59,84	2.883
2004	6.953	25,00	10.943	29,57	3.990
2005	8.728	25,52	12.873	17,64	4.145

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf) ve Trilyon TL/Milyon YTL

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kururumu Teşkilat Kanunu 5. Md. Uyarınca Hazırlanan, SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un İstatistiki Veri ve Bilgilerini İçeren Basın Bülteni (2004 İlk Sekiz Aylık), Çalışma Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.calisma.gov.tr/basinbulteni/2006/14.htm, 25.08.2006.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden anlaşılmaktadır ki analiz dönemi olan 2000-2005 yılları arasındaki dönemde 2005 yılı hariç diğer bütün yıllarda Emekli Sandığı'nın gelirlerinin artış hızı giderlerinin artış hızının gerisinde seyir etmiştir. Ancak, bu durum 2005 yılında değişerek gelirlerin artış hızı giderlerin artış hızını geçmiştir. Emekli Sandığı'nın 2005 yılındaki gelirleri 2004 yılına göre %25,52, giderleri ise %17,64 artış göstermektedir.

Emekli Sandığı'nın giderlerinin gelirleri ile karşılanma oranlarının yıllar içerisindeki seyrinde bir başka husus daha göze çarpmaktadır. Bu husus bahse konu karşılama oranının aşağıdaki şekilde grafik halinde incelenmesi ile ortaya çıkmaktadır. Şeklin incelenmesinden yıllar içerisinde Emekli Sandığı'nın giderlerinin gelirleri ile karşılanma oranlarının genel olarak bir azalma eğiliminde olduğu ancak 2005 yılında bir iyileştirme belirtisi göstererek yükselme eğilimi gösterdiği belirlenebilmektedir.



Şekil 2.3. Emekli Sandığı'nın Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı (Enflasyon indirgenmiş, 2000-2005)

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf)
Kaynak: Sosyal Güvenlik Kururumu Teşkilat Kanunu 5. Md. Uyarınca Hazırlanan, SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un İstatistiki Veri ve Bilgilerini İçeren Basın Bülteni (2004 İlk Sekiz Aylık), Çalışma Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.calisma.gov.tr/basinbulteni/2006/1.htm, 25.08.2006.

Son yıllarda Emekli Sandığı'nın gelirlerinin giderlerini karşılama oranı yukarıdaki şekilde ele alınmaktadır. Bağ-Kur'un giderlerini gelirler ile karşılama oranı 2000 yılında %71,9 iken bu oran 2005 yılında %67,8'e gerilemiştir.

Emekli Sandığı'nın giderlerinin gelirleri ile karşılanma oranlarının yıllar içerisindeki seyrinin %63 ile %72 aralığında bir değişim gösterdiği bu değişim aralığının SSK'nınkinin değişim aralığından daha dar olduğu anlaşılmaktadır.

T.C. Emekli Sandığı'nın 2001 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde gelir-gider farkı ve bütçe transferi önce enflasyon indirgenmiş değerler ve sonra % GSMH olarak aşağıdaki tablolarda ele alınmaktadırlar.

Tablo 2.14. Emekli Sandığı Enflasyon İndirgenmiş Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (2001-2005)

	2001	**2002**	**2003**	**2004***	**2005****
-EMEKLİ SANDIĞI GELİR-GİDER FARKI	-1.074	-2.061	-3.313	-4.384	-5.107
-EMEKLİ SANDIĞI BÜTÇE TRANSFERLERİ	1.095	2.061	3.171	4.384	5.107
-FİNANSMAN AÇIĞI	21	0	-141	0	0

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf) ve Trilyon TL/Milyon YTL
Sosyal Destek Ödemeleri dahildir. (*) Gerçekleşme Tahmini, (**) Program
Kaynak: DPT, **Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005**, Ankara, 2005; http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf, 25.09.2006, s. 16.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden Emekli Sandığı'nın 2001 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde enflasyon indirgenmiş değerler olarak giderek artan ve diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına kıyas ile daha yüksek bir öneme sahip bulunan gelir-gider farklarının bütçe transferi ile kapatıldığı görülmektedir.

Emekli Sandığı'na ait 2001-2005 yılları arasındaki bütçe transferleri değerlerindeki artışın yıllar içerisinde ciddi artışlar yaparak devam etmesi üzerinde dikkatle durulması gereken bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bu düzenli artışların

nedeni kuruma yönelik devlet desteğinin artma kararlılığı göstermesi ve kurum üzerindeki iyileştirici çabaların yer alması olarak yorumlanabilir.

Tablo 2.15. Emekli Sandığı Gelir-Gider Farkları ve Bütçe Transferleri (GSMH %) (2001-2005)

	2001	**2002**	**2003**	**2004***	**2005****
-EMEKLİ SANDIĞI GELİR-GİDER FARKI	-0,9	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
-EMEKLİ SANDIĞI BÜTÇE TRANSFERLERİ	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
-FİNANSMAN AÇIĞI	0,1	0	0	0	0

Sosyal Destek Ödemeleri dahildir. (*) Gerçekleşme Tahmini, (**) Program
Kaynak: DPT, **Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005**, Ankara, 2005; http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf, 25.09.2006, s. 16.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden T.C. Emekli Sandığı'nın 2001 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde cari fiyatlar ve % GSMH olarak diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına kıyas ile oldukça sabit seyir eden gelir-gider farklarının bütçe transferi ile kapatıldığı görülmektedir. Ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumları arasında aktüeryal dengelerinin en sağlıklı ve bu dengelerin yönetiminin en düzenli olduğu sosyal güvenlik kurumu T.C. Emekli Sandığı olarak belirmektedir.

Emekli Sandığı'nın 1994 ile 2005 yılları arasındaki dönemde yüzde GSMH cinsinden sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferleri içindeki yüzde payı olarak yeri aşağıdaki tabloda ele alınmaktadır.

Tablo 2.16. Emekli Sandığı'nın Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri İçindeki Yeri (GSMH %) (1994-2005)

Yıllar	Emekli Sandığı	Sosyal Güvenlik Kurumları Toplam	%
1994	0,5	1,0	50,00
1995	0,5	1,4	35,71
1996	0,8	1,7	47,06
1997	1,0	2,5	40,00
1998	1,1	2,8	39,29
1999	1,3	3,8	34,21
2000	1,4	2,6	53,85
2001	1,5	3,1	48,39
2002	1,7	3,5	48,57
2003	1,7	4,4	38,64
2004	1,8	4,5	40,00
2005	1,9	4,5	42,22

Kaynak: Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, T.C. Çalışma Bakanlığı, Nisan 2005, Ankara, s. 13.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden, yıllar içerisinde güçlü dalgalanmalar gösteren Emekli Sandığı'nın 1994 ile 2005 yılları arasındaki dönemde yüzde GSMH cinsinden sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferleri içindeki yüzde payı olarak yeri diğer sosyal güvenlik kurumlarına göre en yüksek düzeyde bir seyir izlemekte olduğu görülmektedir.

T.C. Emekli Sandığı'nın yıllar içerisinde sağladığı devlet katkısı ile yine bu katkının milli gelir içerisindeki yerini yıllara göre inceleyen tablo aşağıda ele alınmaktadır.

Tablo 2.17. TC Emekli Sandığı Devlet Katkısı ve GSMH Payı (1998-2003)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Katkı	514.000	1.035.000	1.775.000	2.625.000	4.822.000	6.145.000
GSMH PAYI	1,0	1,3	1,4	1,5	1,8	1,7

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamaları (1998-2003),** Bütçe Uygulaması, Konsolide Bütçe Giderleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2006; http://www.bumko.gov.tr/istatistik/sosyalg.htm, 25.04.2006, s. 1.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden Emekli Sandığı'na devlet katkısının ve GSMH içindeki payının, yıllar içerisinde giderek arttığı ancak son yıllarda bu artışın dengelendiği ve gerilediği gözlenebilmektedir. Devlet katkısının GSMH içindeki payındaki artış, ülke çapında yaşanan genel ekonomik sorunların ağırlaştığı dönemi izleyerek 2002 yılında yükselmekte ve daha sonra 2003 yılında söz konusu pay bir önceki yıla göre azalmaktadır.

2.3.4. İş Kurumu'nun Kamu Mali Yapısındaki Yeri

İş Kurumu 2003 yılında, diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına göre yeni sayılabilecek bir tarihte oluşturulmuş olan bir kurumdur. Kurum özellikleri daha önceki bölümlerde ele alınmış olup, kurumun gelirleri şunlardır:[170]

- Her yıl Bakanlık bütçesine Kurum için konulan ödenek.
- Kurumca verilecek eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedeli ile işverenlerden ve tarım aracıları ile özel istihdam bürolarından alınan masraf karşılıkları.
- 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu Maddesinin son fıkrası uyarınca Kuruma aktarılan idarî para cezaları.

[170] **4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, a.g.e.,** s. 1.

- Kuruluş Kanunu gereğince özel istihdam bürolarından alınan idarî para cezaları.

- Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından elde edilen gelirler. (Kuruma ait gayrimenkullerin kira bedelleri her yıl Devlet İstatistik Enstitüsünce açıklanan Tüketici Fiyat Endeksindeki artış oranından az olmamak üzere rayiç veya emsal değerle belirlenir.)

- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış, vasiyetler ve Kurumca hazırlanan standart form ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler ile diğer gelirler.

İş Kur'un yıllar içerisinde sağladığı devlet katkısı ile bu katkının milli gelir içerisindeki yerini yıllara göre inceleyen tablo aşağıda ele alınmaktadır.

Tablo 2.18. İş Kur Devlet Katkısı ve GSMH Payı (2001-2003)

	2001	**2002**	**2003**
İş Kur	320.000	260.000	350.000
GSMH PAYI	0,2	0,1	0,1

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamaları (1998-2003),** Bütçe Uygulaması, Konsolide Bütçe Giderleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2006; http://www.bumko.gov.tr/istatistik/sosyalg.htm, 25.04.2006, s. 1.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden İş Kur'a devlet katkısının ve GSMH içindeki payın dengeli seyrettiği gözlenebilmektedir. Bu dengeli seyirde kurumun yeni kurulmuş olmasının da rolü olabilir. İş Kur'a devlet katkısının ve GSMH içindeki payın gelecek yıllarda nasıl seyrettiğine bakılarak ileride kurumun Türk kamu mali yapısı içerisindeki yeri ve rolü üzerinde daha ileri yorumlar yapabilme olanağının ortaya çıkabileceği düşünülebilir.

2.3.5. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bütününün Türk Mali Yapı İçindeki Yeri

SSK, BağKur, TC Emekli Sandığı ve İş Kur'un yıllar içerisinde sağladığı devlet katkısı ile yine bu katkının bir makro değişken olan Gayrı Safi Milli Hasıla içerisindeki yerini yıllara göre toplu halde inceleyen tablo aşağıda ele alınmaktadır.

Tablo 2.19. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Katkısı ve GSMH Payı (1998-2003)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Katkı	1.400.000	2.750.000	3.225.685	5.112.000	11.205.000	15.922.000
GSMH PAYI	2,6	3,5	2,6	2,9	4,1	4,5

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamaları (1998-2003),** Bütçe Uygulaması, Konsolide Bütçe Giderleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2006; http://www.bumko.gov.tr/istatistik/sosyalg.htm, 25.04.2006, s. 1.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden bütün sosyal güvenlik kurumlarına devlet katkısının ve GSMH içindeki payın, 1999 yılında bir sıçrama göstermesi istisnai durumu da değerlendirilmek sureti ile yıllar içerisinde giderek arttığı gözlenebilmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet katkısının GSMH içindeki yüzde payının 2003 yılında %4,5 civarına yaklaşmış olması yıllar içerisindeki birikimi ifade etmek ile birlikte bu katkının ne kadar ciddi boyutlara eriştiğini göstermesi bakımından da önemlidir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir gider dengeleri aşağıdaki tabloda ele alınmaktadır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarından bütçesi ve kapsadığı sigortalı açısından en büyük olanı SSK'dır. Büyüklük bakımından ikinci sırada Emekli Sandığı yer alır. Son olarak da sosyal güvenlik kuruluşlarından en ufak olanı Bağ-Kur'dur.

Tablo 2.20. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Enflasyon İndirgenmiş Gelir-Gider Dengesi (2001-2005)

	2001	**2002**	**2003**	**2004***	**2005****
I- GELİRLER	8.350	13.677	22.363	31.152	36.628
-PRİM TAHSİLATLARI	6.606	10.943	18.362	25.819	30.283
II- GİDERLER	11.271	19.492	33.338	45.569	53.434
-SİGORTA GİDERLERİ (1)	7.319	12.389	21.847	29.859	35.647
III- GELİR-GİDER FARKI	-2.921	-5.815	-10.976	-14.417	-16.806
-SSK	-723	-1.860	-3.681	-5.202	-6.128
-BAĞ-KUR	-1.124	-1.894	-3.982	-4.832	-5.571
-EMEKLİ SANDIĞI	-1.074	-2.061	-3.313	-4.384	-5.107
IV- BÜTÇE TRANSFERLERİ	3.008	5.744	10.867	14.592	16.806
-BÜTÇE TRANSFERLERİ (2)	3.697	6.922	12.712	17.332	19.963
-SSK	786	1.862	3.678	5.335	6.128
-BAĞ-KUR	1.127	1.821	4.018	4.873	5.571
-EMEKLİ SANDIĞI	1.095	2.061	3.171	4.384	5.107
-EMEKLİ SANDIĞI (2)	1.784	3.238	5.016	7.123	8.264
V- FİNANSMAN AÇIĞI	88	-71	-109	174	0

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf) ve Trilyon TL/Milyon YTL

(*) Gerçekleşme Tahmini, (**) Program, (1) Sosyal Destek Ödemeleri dahildir, (2) Faturalı ödemeler ve ek karşılıklar dahildir.

Kaynak: DPT, **Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005**, Ankara, 2005; http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf, 25.09.2006, s. 16.

Sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri ile giderleri arasındaki farkın analiz dönemi olan 2001 ile 2005 yılları arasındaki dönemde giderek artma eğilimi gösterdiği yukarıdaki tablodan anlaşılmaktadır. Ancak, bu artış 2001-2003 döneminde çok hızlı bir seyir izlemiş iken son yıllarda (2004-2005) kontrol altına alınmaya çalışılarak yavaşlatıldığı belirlenebilmektedir.

Bütçeden yapılan transferlerin analiz dönemi olan 2001 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemde seyrinde de sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri ile giderleri arasındaki farkın seyrine benzer bir durum ile karşılaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler analiz döneminin ilk yıllarında oldukça güçlü olarak artmakta iken son yıllarda artış yine sürse de hızı yavaşlatılmış olarak devam etmektedir.

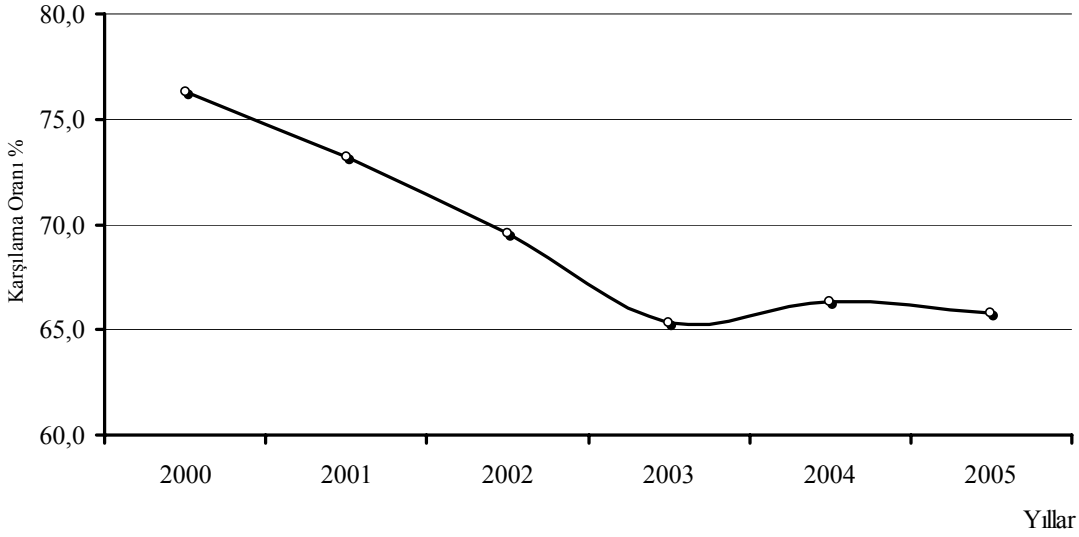
Tablo 2.21. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir-Gider Dengesi (GSMH %) (2001-2005)

	2001	**2002**	**2003**	**2004***	**2005****
I-GELİRLER	7,3	7,2	7,7	8,0	8,2
-PRİM TAHSİLATLARI	5,8	5,7	6,3	6,7	6,8
II-GİDERLER	9,9	10,2	11,4	11,8	12,0
-SİGORTA GİDERLERİ (1)	6,4	6,5	7,5	7,7	8,0
III-GELİR-GİDER FARKI	-2,6	-3,1	-3,8	-3,7	-3,8
-SSK	-0,6	-1,0	-1,3	-1,3	-1,4
-BAĞ-KUR	-1,0	-1,0	-1,4	-1,2	-1,2
-EMEKLİ SANDIĞI	-0,9	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
IV-BÜTÇE TRANSFERLERİ	2,6	3,0	3,7	3,8	3,8
-BÜTÇE TRANSFERLERİ (2)	3,3	3,6	4,4	4,5	4,5
-SSK	0,7	1,0	1,3	1,4	1,4
-BAĞ-KUR	1,0	1,0	1,4	1,3	1,2
-EMEKLİ SANDIĞI	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
-EMEKLİ SANDIĞI (2)	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9
V-FİNANSMAN AÇIĞI	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

(*) Gerçekleşme Tahmini, (**) Program, (1) Sosyal Destek Ödemeleri dahildir, (2) Faturalı ödemeler ve ek karşılıklar dahildir.
Kaynak: DPT, **Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005**, Ankara, 2005; http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf, 25.09.2006, s. 16.

Gelir gider dengesinin ele alındığı yukarıdaki tabloda gerçekleşme tahmini ve program yılları olan 2003 ve 2004 yılları bir tarafa bırakılacak olursa, sosyal güvenlik açığının yıllar içerisinde büyüdüğü gözlenebilmektedir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı olarak) toplu halde enflasyon indirgenmiş gelirlerinin giderlerini karşılama oranı da üzerinde durulmaya değer hususlar arasında yer almaktadır. Bu karşılama oranının analiz dönemi olan 2000 yılı ile 2005 yılı arasındaki dönemi kapsamak üzere aşağıdaki şekilde grafik olarak ele alınmaktadır.



Şekil 2.4. Sosyal Güvenlik Kuruluşları (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı)'nın Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı (Enflasyon indirgenmiş, 2000-2005)

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş (http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf)
Kaynak: Sosyal Güvenlik Kururumu Teşkilat Kanunu 5. Md. Uyarınca Hazırlanan, SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un İstatistiki Veri ve Bilgilerini İçeren Basın Bülteni (2004 İlk Sekiz Aylık), Çalışma Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.calisma.gov.tr/basinbulteni/2006/1.htm, 25.08.2006.

Yukarıda analiz dönemi olan 2000 ile 2005 yılları arasında sosyal güvenlik kuruluşlarının (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı olarak) toplu halde enflasyon indirgenmiş gelirlerinin giderlerini karşılama oranı grafik olarak ele alan şekil incelendiğinde söz konusu karşılama kabiliyetinin genel olarak bir azalma eğilimi

içerisinde olduğu gözlene bilmektedir. Ancak, 2003 yılından sonra azalma eğiliminin durdurulup sınırlı bir iyileştirme sağlandığı kaydedilmektedir.

2.3.6. Açıklar ve Trend Analizleri

Sosyal güvenlik kurumları verdikleri açıkları kapatabilmek için devletten fon transfer etmişlerdir. Bu transferler bütçeden yapılmış, başlangıçta GSMH'nın içerisinde küçük bir oran iken (örneğin 1994 yılında %1,0) zamanla hızlı bir şekilde artarak kamu mali yapısı üzerinde önemli baskı oluşturmuş ve ülke GSMH'sı içerisinde önemli yer tutmuşlardır (örneğin 2004 yılında %4,5). Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferlerinin GSHM içerisindeki payları yüzde cinsinden aşağıdaki tabloda verilmektedir.

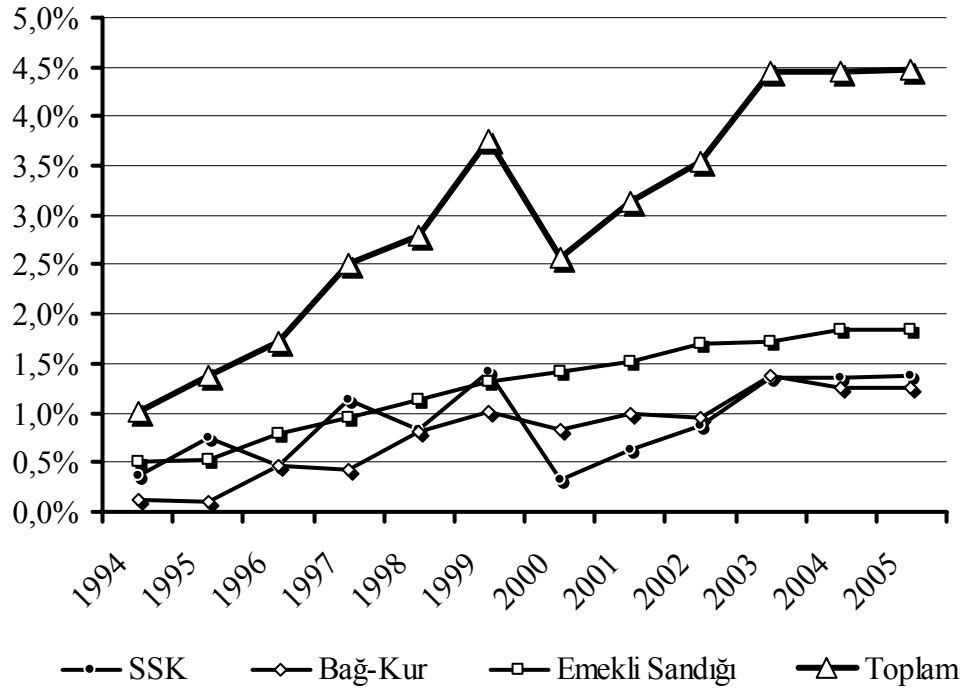
Tablo 2.22. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri (GSMH %)

Yıllar	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Sosyal Güvenlik Kurumları Toplam
1994	0,4	0,1	0,5	1,0
1995	0,8	0,1	0,5	1,4
1996	0,5	0,5	0,8	1,7
1997	1,1	0,4	1,0	2,5
1998	0,8	0,8	1,1	2,8
1999	1,4	1,0	1,3	3,8
2000	0,3	0,8	1,4	2,6
2001	0,6	1,0	1,5	3,1
2002	0,9	1,0	1,7	3,5
2003	1,3	1,4	1,7	4,4
2004	1,4	1,3	1,8	4,5
2005	1,4	1,2	1,9	4,5

Kaynak: Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, T.C. Çalışma Bakanlığı, Nisan 2005, Ankara, s. 13.

Sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferlerin 2003, 2004 ve 2005 yılı itibarı ile GSMH'nın %4,4-4,5'ine kadar eriştiği yukarıdaki tabloda görülmektedir. Bu oranın çok yüksek olduğu genel kabul gören bir husustur.

Yukarıdaki tablodaki verileri daha iyi inceleyebilmek için bu veriler aşağıdaki şekil üzerinde grafik olarak gösterilmiştir.



Şekil 2.5. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri (% GSMH)

Kaynak: Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, T.C. Çalışma Bakanlığı, Nisan 2005, Ankara, s. 13.

Sosyal güvenlik kurumlarının her birinin ayrı ayrı olmak üzere açıklarının yıllar içerisinde GSMH içerisindeki yüzde paylarının dağılımına ait yukarıdaki şekil ve tablo incelendiğinde, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı açıklarının GSMH içersindeki yüzde paylarının yıllar içerisinde düzenli olarak arttığı gözlenmektedir. Bunun yanında, SSK'nın açıklarının GSMH içersindeki yüzde paylarının yıllar içerisinde dalgalanmış olduğu söylenebilir. Bu dalgalanmada en büyük değişimler 1998 ve 2000 yılarındaki düşüşler olarak belirlenebilmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının ayrı ayrı ve toplu olarak açıklarının GSMH'deki yıllar içerisindeki yüzde payları detaylı olarak yukarıda ele alındıktan sonra, aşağıda devlet katkılarının yıllar içerisinde toplam tutarları verilmek sureti ile hem milli gelir hem de bütçe içerisindeki payları toplu halde incelenmektedir. Sosyal güvenlik açığı olarak adlandırılabilecek olan devlet katkılarının yıllara yayılmış seyri aşağıdaki tabloda

ele alınmaktadır. Aynı tabloda bu açıkların ya da katkıların milli gelir içerisindeki ve konsolide bütçe içerisindeki oranları da gösterilmektedir.

Tablo 2.23. Sosyal Güvenlik Sistemine Devlet Katkısı, Katkının Milli Gelire ve Bütçeye Oranı (1994-2004)

Yıl	Devlet Katkısı (Milyar TL)	Milli Gelire Oranı (%)	Bütçeye Oranı (%)
1994	40.580	1,0	4,5
1995	108.200	1,4	6,3
1996	335.300	2,2	8,5
1997	760.000	2,6	9,5
1998	1.400.000	2,6	9,0
1999	2.750.000	3,5	9,8
2000	3.225.685	2,6	6,9
2001	5.112.000	2,9	6,4
2002	11.205.000	4,1	9,7
2003	15.922.000	4,5	11,3
2004	19.300.000	4,5	13,8
Toplam/ Ortalama	**60.158.765**	**3,9**	**10,3**

Kaynak: DPT ve T.C. Maliye Bakanlığı

Sosyal güvenlik sistemine devlet katkılarının 1994-2004 yılları arasındaki katkılarına ait verilerin işlendiği yukarıdaki tablo aynı zamanda son on yıl içerisinde bütçenin ortalama %10'undan fazlasının sosyal güvenlik açıklarını finanse ettiğini göstermektedir.

Ülkemizde devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması ve ekonomik dalgalanmalardan daha az etkilenilmesi için IMF (Uluslar arası Para Fonu) ile 2001 krizinden hemen sonra yeni bir stand-by imzalanmıştır. IMF ile uygulanan istikrar programının temel politika araçlarından biri, sıkı mali politikalardır. Yüksek faiz dışı

fazla verilerek, kamu borç yükünün azaltılması hedeflenmektedir. Yüksek faiz dışı fazla seviyesine ulaşılması ve reel faizlerdeki gerileme sayesinde, 2005 yılında bütçe açığı öngörülen seviyenin altında gerçekleşmiştir. Böylece, borç stokunun milli gelirdeki payı da gerilemeye devam etmiştir.[171]

Daha önceki bazı analizler kendi cari dönemleri içerisindeki kamu maliyesi parametrelerinin birbirine oranı üzerine dayandığından ve parasal anlamda boyutsuz olduklarından dolayı enflasyon etkisine karşı bir indirgeme yapılarak incelenmeleri gerekmiyordu. Devlet katkısının cari tutarlar ile ele alınmasında enflasyon etkisinin göz ardı edilmiş olması bakımından bazı sakıncaları bulunabilmektedir. Devlet katkıları tutarlarının genel bir eğilimini enflasyondan indirgenmiş değerleri ile bulmak ise daha tutarlı bir analiz yapmak açısından önemlidir. Buna göre sosyal güvenlik sistemine GSMH deflatörü ile enflasyon indirgenmiş devlet katkısı, bu katkının milli gelir ve bütçe içerisindeki payları aşağıdaki tabloda incelenmektedir.

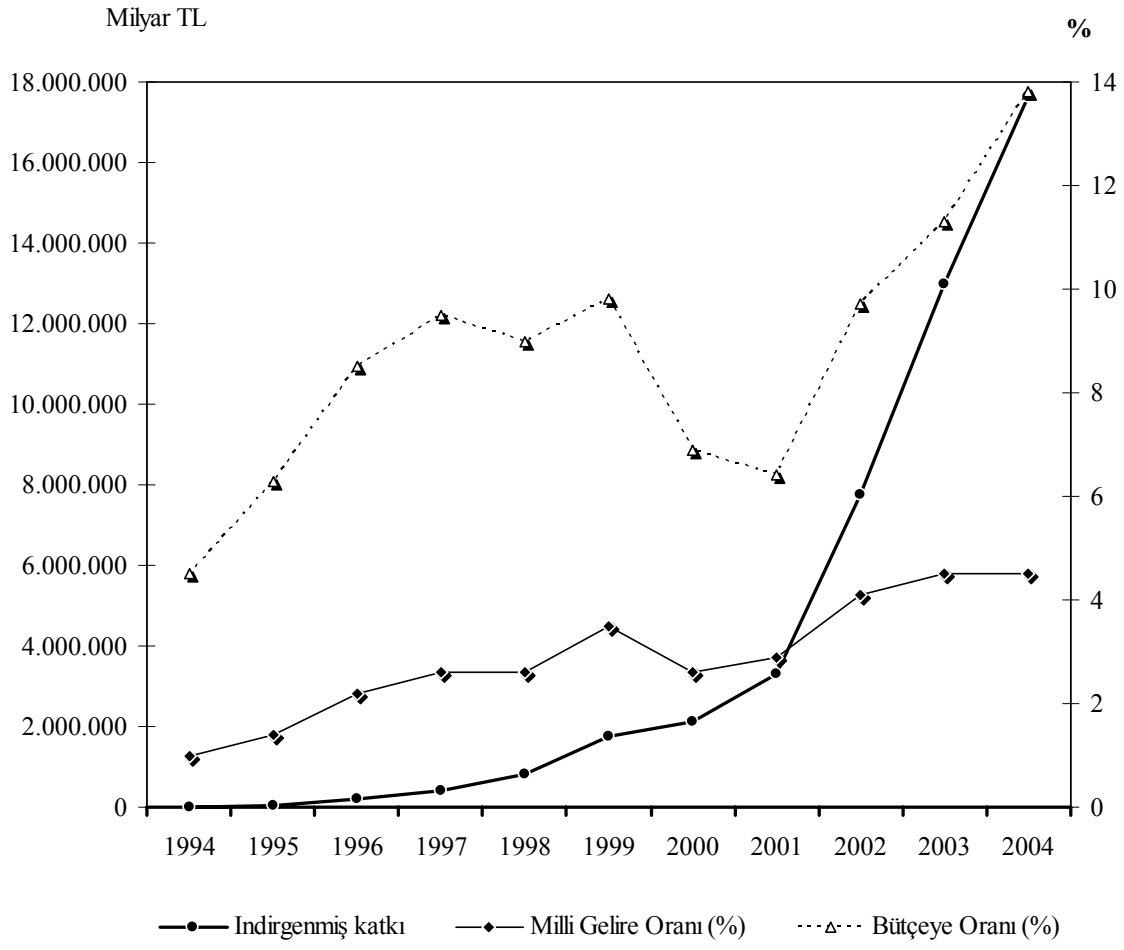
[171] Eralp Polat, **Konjonktörel Dalgalanmalar ve Sermaye Piyasası, İMKB Örneği**, İMKB Yayınları, İstanbul, Mayıs 2005, s. 60.

Tablo 2.24. Sosyal Güvenlik Sistemine Enflasyon İndirgenmiş Devlet Katkısı, Katkının Milli Gelire ve Bütçeye Oranı (1994-2004)

Yıl	Devlet Katkısı (Milyar TL)	İndirgenmiş Devlet Katkısı (Milyar TL)	Milli Gelire Oranı (%)	Bütçeye Oranı (%)
1994	40.580	19.575	1,0	4,5
1995	108.200	57.799	1,4	6,3
1996	335.300	188.265	2,2	8,5
1997	760.000	419.426	2,6	9,5
1998	1.400.000	798.631	2,6	9,0
1999	2.750.000	1.765.083	3,5	9,8
2000	3.225.685	2.137.631	2,6	6,9
2001	5.112.000	3.291.693	2,9	6,4
2002	11.205.000	7.759.695	4,1	9,7
2003	15.922.000	12.997.551	4,5	11,3
2004	19.300.000	17.625.571	4,5	13,8

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf.
Kaynak: DPT ve T.C. Maliye Bakanlığı

Sosyal güvenlik sistemine enflasyon indirgenmiş devlet katkısı tutarı, katkının milli gelire ve bütçeye oranı verileri yukarıdaki tabloda gösterilmekle birlikte, verilerin daha iyi yorumlanabilmesi için grafik halinde sunulması yararlı olacaktır. Böyle bir grafik aşağıdaki şekilde verilmektedir.



Şekil 2.6. Sosyal Güvenlik Sistemine Enflasyon İndirgenmiş Devlet Katkısı, Katkının Milli Gelire ve Bütçeye Oranları (1994-2004)

Devletin sosyal sigortalar sistemi açıklarına katkıda bulunmasının yıllar içerisindeki seyri yukarıdaki tablo ve şekil yardımı ile incelendiğinde, 2000 yılındaki belirgin katkı artışının gerilemesi dışında devamlı artış trendine sahip olduğu 1998 yılından itibaren görünür hale geldiği belirlenebilmektedir.

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

kurumlara yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı, sorunun büyüklüğünü açıklıkla yansıtmaktadır.

Tablo 2.25. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Finansmanı

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004 ***	**2005 ****	**2006 *****
BORÇLANMA GEREĞİ	9.841	18.693	24.244	27.229	18.359	3.928	-3.770
Konsolide Bütçe	9.096	19.826	28.216	32.820	27.671	13.913	12.465
KİT	1.734	7	-1.917	-2.160	-2.238	-2.135	-2.686
Mahalli idareler	335	364	162	1.108	-378	-125	-282
Döner Sermaye	-93	-110	-361	-916	-1.115	-966	-957
Sosyal Güv.Kuruluşları	-11	-88	71	109	185	-164	0
İşsizlik Sigortası Fonu	-240	-1.188	-1.920	-3.229	-3.999	-4.399	-4.517
Fonlar	-980	-529	-8	-502	-1.767	-2.195	-7.793
TOPLAM KAMU	9.841	18.693	24.244	27.229	18.359	3.928	-3.770
TOPLAM FİNANSMAN	9.841	18.693	24.244	27.229	18.359	3.928	-3.771
Dış Borçlanma (Net)	2.866	-2.491	12.050	1.927	3.252	-203	-2.042
İçBorç/Alacak(Net)	6.975	21.184	12.193	25.301	15.107	4.131	-1.728

Tutarlar GSMH Deflatörü ile indirgenmiş T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, http://www.bumko.gov.tr/ButceIstatistikleri/tekonomik.pdf ve Trilyon TL

(*) Geçici, (**) Gerçekleşme Tahmini, (***) Program, Negatif işaret fazlayı göstermektedir.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Bülteni (Aralık 2005), http://www.bumko.gov.tr/upload/ButceBulteni%5C2005%5CAralik%5CBolum4%5CARALIKIV.37.pdf

Yukarıdaki tabloda konsolide bütçe özet değerleri incelendiğinde sosyal güvenlik harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payının ve toplam bütçe açığı içerisindeki payının yıllar içerisinde giderek arttığı belirlenebilmektedir.

Sosyal güvenlik harcamalarının konsolide bütçedeki toplam harcamalar içersindeki yüzde payı yıllar içerisinde bazı sınırlı dalgalanmalar haricinde düzenli

olarak arttığı görülmektedir. Sosyal güvenlik harcamalarının konsolide bütçe açığı içerisindeki yüzde payının yıllar içerisinde genel olarak bir artma eğilimi içerisinde olmasına rağmen bilhassa 2000-2001 yıllarında yaşanan genel ekonomik sorunların sonucu olarak gelirlerin yıprandığı dönemlerde azaldığı belirlenebilmektedir. Bu durum yıllar içerisinde sosyal güvenlik harcamalarının konsolide bütçedeki toplam harcamalar içersindeki yüzde payındaki dalgalanmaları açıklar niteliktedir.

Yukarıdaki tablodan sosyal güvenlik açıklarının borç dengesine oldukça olumsuz etki ettiği belirlenebilmektedir. Bu durum kamu maliyesinin sosyal güvenlik açıklarını kendi kaynaklarından kapatabilmesi olanaklarının tüketildiğinin ve bu açıkların karşılanabilmesi için giderek daha çok borçlanması gereğinin ortaya çıktığına işaret etmektedir.

Tablo 2.26. Konsolide Bütçe Sosyal Güvenlik Transferlerinin Güncel Değeri

Makroekonomik istikrar açısından sosyal güvenlik sisteminin açıkları ne kadar önemli?	
	2004 sonu (Milyar YTL)
SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın 1994-2004 arası açıklarının Hazine borçlanma faiziyle güncellenmiş değeri	474.8
Toplam İç Borç Stoku	224.5
Toplam Konsolide Borç Stoku	316.1
GSMH	424.1

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, T.C. Çalışma Bakanlığı, Nisan 2005, Ankara, s. 13.

Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamunun borçlanma gereğini artırmaktadır. Sosyal güvenlik kurumları 1994-2004 dönemindeki açıklarının kapatılması için kullanılan kaynaklar, neredeyse Türkiye'nin 2004 yılında yarattığı

toplam milli gelire eşittir. Ayrıca, bu tutar 2004 yıl sonu toplam konsolide borç stokunun 1.34 katıdır. Bu tutar, bir anlamda sosyal güvenlik sisteminin yanlış kurgulanmış olmasından kaynaklanan zararın boyutunu ortaya koymaktadır.

2.3.7. Yeni Emeklilik Sisteminin Projeksiyonu

Sosyal güvenlik reformunun yapısal merkezi durumunda olan Sosyal Güvenlik Kurumu, kurumların verebilecekleri açıkların reform sayesinde nasıl azaldığını göstermek üzere bu açıkların projeksiyonunu hesaplamıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılan projeksiyonda:[172]

- Prime esas kazançlar,
- Emeklilik için gerekli minimum yaş ve prim gün sayılar,
- Aylık bağlama oranları,
- Aylık ve gelirlerin yükseltilmesine ilişkin parametreler,
- Kazancın güncellenmesine ilişkin endeksler,
- Sigorta yardımlarının türü ve kapsamı,
- Nüfusunun demografik yapısı,
- Makro ekonomik göstergeler

bir bütün olarak ele alınmıştır.

Mevcut yapı işgücüne katılımın, kayıtlı istihdam oranının ve ortalama ücret seviyesinin düşük, vasıfsız işgücünün ağırlıkta olduğu bir yapıdır. Makroekonomik istikrarın sağlandığı koşullarda reel faizin düşmesi, yatırımların artması, işsizlik oranın düşmesi ve ortalama ücret seviyelerinin artması beklenmektedir. Uzun dönemde beklenen bu olumlu yapısal değişim, ihtiyatlı bir yaklaşım benimsenerek yapılan projeksiyona yansıtılmamıştır. Oysaki bütün bu olumlu gelişmelerin sonucunda, orta ve

[172] Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, **a.g.e.**, s. 51.

uzun dönemde prime esas kazanca esas teşkil eden ortalama ücret ve maaş düzeylerinin de yükselmesi beklenmektedir. Nitekim sürdürülebilir büyüme sürecine giren diğer gelişmekte olan ülkelerde de benzer bir gelişme gözlenmiştir.

Bilindiği üzere, emeklilik sistemlerinin doğası gereği, neredeyse yüzyıllık bir süreyi kapsayan projeksiyonlar yapılması gerekmektedir. Bu projeksiyonlar bize sistemin uzun dönemde sürdürülebilirliğine ilişkin bir fikir vermektedir. Ancak, burada vurgulanması gereken önemli bir nokta, bu kadar uzun süreyi kapsayan projeksiyonların hata payının da yüksek olacağıdır.

Bu projeksiyonlar nokta tahmini vermekten ziyade, geleceğe ilişkin genel eğilimlerin yönünün saptanması amacını taşır. Bir diğer deyişle, mevcut makroekonomik yapıyı sabit kabul eden baz projeksiyonlar, sadece emeklilik sisteminin parametrelerinde yapılacak değişiklerin uzun dönemde yaratacağı sonuçları kaba hatlarıyla öngörür.

Emeklilik reformuna ilişkin projeksiyonların sonuçları aşağıda özetlenmektedir:[173]

- Reform sonrası emeklilik sistemi açıklarının milli gelire oranı azalmaya başlayacaktır, 2036 yılından itibaren emeklilik yaşlarında kademeli artış ile bu azalma eğilimi muhafaza edilecektir. 2050 yılından itibaren ise emeklilik sistemi açıkları ihmal edilebilir düzeye düşecektir.

- Emeklilik rejiminin mali açıkları ilk yıllardan başlayarak azalma eğilimine girecek ve sistem uzun dönemde mali olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşacaktır.

- Emeklilik sistemi açıklarının kamu dengesi üzerindeki baskısının azalma eğilimine girmesi, ülke riskinin kısa ve orta dönemde azalmasına katkıda bulunarak borçlanma maliyetlerini azaltacaktır.

[173] Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, **a.g.e.**, s. 52.

- Emeklilik sigortalarına yönelik kullanılması gereken kamu kaynağının kademeli olarak azalması, sosyal yardımlara aktarılabilecek kaynakların arttırılmasını sağlayacaktır.

Sosyal güvenlik reformu sonucunda emeklilik sisteminin vereceği açıkların reform öncesi ve sonrası durumunu karşılaştıracak şekilde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülmüş olan projeksiyona ait tablo aşağıda verilmektedir.

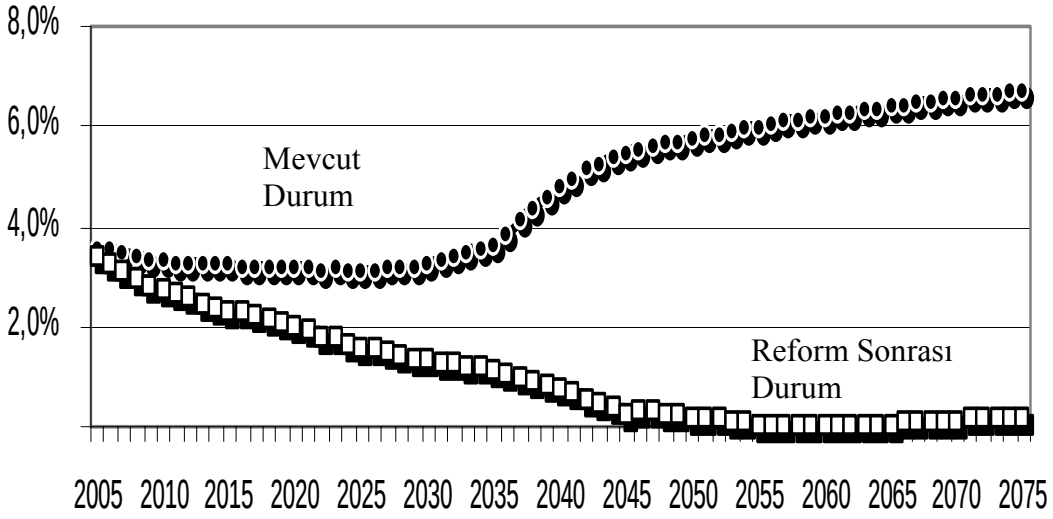
Tablo 2.27. Emeklilik Sisteminin Karşılaştırmalı Açık Projeksiyonu (GSYİH %)

	2005	**2010**	**2015**	**2020**	**2030**	**2040**	**2050**	**2055**	**2060**	**2065**	**2070**	**2075**
Mevcut Durum	3.6	3.3	3.2	3.1	3.2	4.8	5.7	6.0	6.2	6.4	6.5	6.7
Reform Sonrası Durum	3.3	2.7	2.3	2.0	1.3	0.7	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2

Kaynak: Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, T.C. Çalışma Bakanlığı, Nisan 2005, Ankara, s. 52.

Projeksiyon değerleri incelendiğinde mevcut durumun muhafazası halinde sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının yıllar içerisinde sürekli arttığı ve buna karşılık giderek artan bir devlet katkısının gerekeceği görülmektedir. Aynı şekilde reform sonrası dönem için yapılan projeksiyon değerlendirmesinde sosyal güvenlik kurumların açıklarının zaman içerisinde bugünkü seviyesinden yavaş yavaş azalarak ortadan kalkma durumuna gelecekleri gösterilmektedir.

Yukarıdaki tabloda bulunan sosyal güvenlik kurumlarının verebilecekleri açıklara ait projeksiyon verilerinin daha açık yorumlanabilmesi için aşağıdaki şekilde bir grafik düzenlenmiştir.



Şekil 2.7. Emeklilik Sisteminin Açık Projeksiyonu (GSYİH %)

Kaynak: Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Beyaz Kitap, T.C. Çalışma Bakanlığı, Nisan 2005, Ankara, s. 53.

Sosyal güvenlik açığının reform sayesinde yıllar içerisinde azalacağı yukarıdaki şekilden görülmektedir. Aynı şekilde eğer reform yürürlüğe girmese idi bu açıkların nasıl artarak devam edeceği de görülmektedir. Reform sayesinde 2055 yılından itibaren 2075 yılına kadar açıkların nerede ise ortadan kalkacağı, reform olmaması durumunda ise mevcut durumda %3,6 düzeyinde olan açığın %6,7 düzeyine tırmanacağı ön görülmektedir.

Projeksiyon analizinden sosyal güvenlik reformunun Türk kamu mali yapısı üzerinde gelecekte taşınamayacak hale gelecek mali yüklerin azaltılması ve sosyal güvenlik kurumlarının da mali bakımdan gelişmelerini sürdürebilir hale getirilebilmesi gibi olumlu etkilerinin oluşmasının beklendiği söylenebilir.

Bu olumlu gelişmelere ait beklentilerin gerçekleşebilmesi için Türkiye'nin önünde bulunduğu ve detaylarının çalışmanın üçüncü bölümünde detaylı olarak ele alınacağı demografik fırsat penceresini iyi kullanması ve reform ile atılması gerekli adımları cesaretle atması beklenmektedir.

Reform sürecinin bir defa tasarımlanmış durağan bir gelişme süreci olarak ele alınmasında da gerek Türk kamu mali yapısı açısından gerek ise sosyal güvenlik kurumlarının sağlıklı mali yapılara kavuşmaları ve bunu sürdürmeleri açılarından sakıncalar olduğu söylenebilir. Reform sürecini dinamik bir süreç olarak ele alarak projeksiyonu yapılmış olumlu duruma erişilmesi ve bu durumun muhafazası yolunda gerekiyorsa düzeltme işlemlerinin sürekli yapılması faydalı olabilir.

3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu bölümde son yıllarda sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sorunlar ve getirilen çözüm önerileri ele alınmaktadır.

3.1. Dünyada Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Sorunlar

Dünyada 2. Dünya Savaşının ardından hızla yaygınlaşan sosyal güvenlik sistemleri özellikle 1980'li yıllardan sonra birçok ülkede problemli bir döneme girmiştir. Dünya genelinde yaşanan sosyal güvenlik sistemi krizleri incelendiğinde, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde yaşanan ekonomik sorunların farklı sebeplere bağlı olarak ortaya çıktığı görülür.

Son yıllarda birçok gelişmiş ülkede sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan ekonomik problemin temel nedeni ülkelerin demografik yapılarını şekillendiren hızlı yaşlanma eğilimidir. Ekonomik refah ile birlikte beslenme ve sağlık alanlarında yaşanan gelişme, doğum oranlarının düşmesi, çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi gibi nedenlerle bu ülkelerde nüfus hızla yaşlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde ortaya çıkan ekonomik problemlerin nedeni ise aktüeryal dengelerin bozukluğudur.

OECD ülkelerinde 1990 yılında nüfusun %18'ini oluşturan 60 yaş üstü nüfusun 2030 yılında %30'lar düzeyine ulaşacağı beklentisi, yaşanan krizin ilerde daha da derinleşeceğine işaret etmektedir.[174] Yaşlanma ile birlikte bağımlı nüfusun ve sağlık hizmetleri giderlerinin artması, bunun yanında sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlayan çalışan nüfusun (aktif sigortalı) artışının sınırlı kalması bu ülkelerde yaşanan krizlerin ortak sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır.

[174] T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **a.g.e.**, s. 1.

3.1.1. Gelişmiş Ülkelerin Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Sorunlar

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemi ile insanlar ancak uzun süre çalışarak emeklilik hakkını elde etmiş ve yaşlı ebeveynlerine bakmak yükümlülüğünü devletle paylaşmışlardır. Sosyal devlet yükümlülüğü ile yaşlılara, ölenlerin eşlerine ve çocuklarına, sakat kalanlara yardım garantisi sağlanmıştır. Bu haklar daha sonra genişletilmiş ve yükseltilmiştir.[175]

Avrupa Birliği'nde zaman içerisinde, sosyal güvenlik sistemi mükemmelleştirilmiş, sosyal devlet yolunda uzun bir zamandır oldukça mesafe katedilmiştir ve Anayasa Hukuku kaynaklı hak taleplerinin büyük bir bölümü gerçekleştirilmiştir. Her ne kadar ekonomik durum önemli ölçüde düzelmişse de, şu anda sosyal güvenlik sisteminin daha geniş bir iyileştirilmesinin, finansman kaynakları bakımından başarısızlığa uğraması da olasıdır.

3.1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerin Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Sorunlar

Endüstrileşmiş ülkeler, sosyal güvenlik programlarının kurulmasına öncülük etmiştir ve kapsamı tüm nüfusa yaygınlaştırmıştır. Bu gelişmeye karşılık gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler yetersiz kalmıştır. Bu ülkelerde riskler ve nüfus grupları itibariyle kapsam sınırlı kalmıştır. Devletin katkısı yeterli değildir; tamamlayıcı olarak düşünülen kamu sosyal güvenlik harcamaları da bu yetersizliği telafi edememiştir.[176] Böylece gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sorunları gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik sorunlarından ayırt edilmektedir.

Ülkemizdeki gibi, pek çoğu genç bir nüfusa sahip bulunan gelişme sürecindeki ülkelerin sosyal güvenlik sisteminin krize girmesinde ise, ağırlıklı rolü aktüeryal ilkelere aykırı uygulamaların oynadığı gözlemlenmektedir. Bu ülkelerin büyük bölümünde, sosyal güvenlik sistemindeki aktüeryal dengenin önemi, yasakoyucular ve icra yetkisini taşıyanlar tarafından anlaşılamamış, politik müdahaleler genellikle sistemin dengesini güçlendirmek yerine, denge halini bozucu yönde yapılmıştır.

[175] Abdulhalim Çelik, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye,** Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2002, s. 10.
[176] Çelik, **a.g.e.**, s. 10.

Aktüeryal projeksiyonlarla izlenmediği sürece gizli kalan yükümlülükler, emeklilerin çalışanlara oranı (aktif/pasif oranı) yükseldikçe eksponansiyel bir artış göstererek giderlerin yükselmesine ve finansal açıklara yol açmıştır. [177] Yukarıda ifade edilen demografik değişim ve hatalı uygulamaların sosyal güvenlik sistemine verdiği zararın aktüeryal denge projeksiyonlarına yansımasıyla birlikte, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren alternatif sistem arayışları da hız kazanmıştır.

3.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar

Türk sosyal güvenlik sistemi 1990'lı yıllarda ciddi bir finansman sorunu içine girmiş ve bu sorun yoğun olarak tartışılmıştır. Bu dönemin sonuna doğru, bütün sosyal tarafların paylaştığı ortak görüş, 'Türk sosyal güvenlik sistemi bu yapısı ile devam edemez; sistemde kapsamlı ve köklü değişiklikler yapmak bir zorunluluk haline gelmiştir' şeklinde oluşmuştur.[178]

Somutlaştırmak gerekirse, başlanmış olan reform süreci öncesi sosyal güvenlik sistemimizin sorunları aşağıdaki şekilde özetlenebilir. Bunlar:[179]

- Emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği,
- İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve kayıt dışı istihdamın yüksekliği,
- Prim tahsilat oranının düşüklüğü,
- Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü,
- Erken yaşta emeklilik uygulamaları,
- Primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri,
- Borçlanma kanunları,
- Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları,
- Prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı
- Ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar
- İdari ve kurumsal yetersizliklerdir.

---

[177] Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.**, s. 70.
[178] Yusuf Alper, "Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim", **İş-Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Çalışma Hukuku, Cilt: 3, Sayı: 2, 2001, s. 2.
[179] T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **a.g.e.**, s. 3.

Bunların belirlenmesi üzerine sorunlar ve bunlara yönelik çözüm olanakları aşağıda ele alınmıştır.

3.2.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının İdari ve Mali Özerklikten Yoksun Bulunması

Sosyal güvenliğin yönetiminde yapısal sorunlar vardır. Bunlar konularına göre aşağıda özetle ele alınmaktadır.

- Sağlık ile emeklilik programlarının bağlantılı olması, prim toplama güçlüğü, ayrıntılı mevzuatın ve yetersiz otomasyonun hizmetin işleyişi ve etkinliğini olumsuz yönde etkilediği söylenmektedir.
- Sosyal güvenlik devletin sosyal politikasını doğrudan ilgilendirdiği ve sosyal adaletin önemli bir aracı olduğu için iktidarların siyasi emellerine alet edilmiştir.[180] SSK ve Bağ-Kur yönetim kurulundaki devlet temsilcilerinin sayısı sigortalılar ve işverenler ile meslek kuruluşlarının üye sayısından fazladır. Emekli Sandığı, yönetim yapısı bakımından herhangi bir devlet kurumu niteliğindedir.
- Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminde yaşlılık sigortası önemli bir sorun oluşturmaktadır. Emeklilik yaşı başta gelişmiş ülkeler olmak üzere OECD ve gelişmekte olan ülkelere göre siyasi müdahaleler sonucu düşüktür.[181] Ülkemizde emeklilik sistemi, yaşlılıkta esas gelir yerine ek gelir sağlayan bir mekanizmaya dönüşmüştür. Sisteme baskı yapan ve açık veren yaşlılık sigortasıdır. Emeklilerin sayısı prim ödeyenlerden fazla artmıştır. Emekliliğin teşvik edilmekte olması ve popülist yaklaşımlarla emeklilerin mali durumlarında yapılan iyileştirme uygulamaları ve emekli olma şartlarının kolaylaştırılması ile sosyal güvenlik sisteminin yetersiz hale getirilmiş olduğu söylenebilir.

İdari ve mali özerklikten yoksunluktan kaynaklanan sorunlara çözüm yaklaşımı sağlanması yolunda daha önceki yıllarda sosyal güvenlik sisteminde 4447 sayılı Kanunla getirilen değişiklikler yapılması düşünülen kapsamlı değişikliklerin yalnızca

[180] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 20.
[181] Vincent Boland, "Early Retirement Dreams Fade as Turkey Tackles Its Growing Social Security Deficit Ankara Has Finally Addressed the Generous Pensions System That Has Led To a Heavy Burden on Taxpayers", **Financial Times** [Europe 1st Edition], London (UK), Apr 21, 2006, s. 3.

bir kısmını ve 'sistemdeki kanamayı durdurmak için, acilen hayata geçirilmesi gereken değişiklikleri' içeriyordu.[182] Yapılan değişikliklerle, esas olarak sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini artıran, giderlerini azaltan bir dizi tedbir alınmış ve finansman dengesi bozulmuş olan sosyal sigorta kurumlarının, kısa dönemde mali yapılarındaki kötüye gidiş durdurulmak istenmiş, uzun dönemde ise mali yapılarının iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ancak, yapılan reform ile asıl beklenen ve sistemde uzun dönemde iyileşmeyi sağlayacağına inanılan, sosyal sigorta kurumlarının (siyasi müdahalelere açık, özerk olmayan) yönetim ve organizasyon yapıları bakımından yeniden yapılanmalarını sağlayacak düzenlemelerdir.

3.2.2. Altyapı Yetersizlikleri

Sosyal güvenlik için ayrılan kaynaklarla etkin bir hizmet sunmak, sistemin organizasyon yapısı ile ilgilidir. Çalışanların kapsama alınması sektörler ve iş kollarına göre farklılıklar göstermiştir. Türkiye'de hala tarım kesimi, bağımsız çalışanların önemli bir bölümü, inşaat işçileri, ev kadınları, öğrenciler ve kayıt dışı sektör sosyal güvenlikten yoksun olup kaçak sigortalı oranı yüksektir.

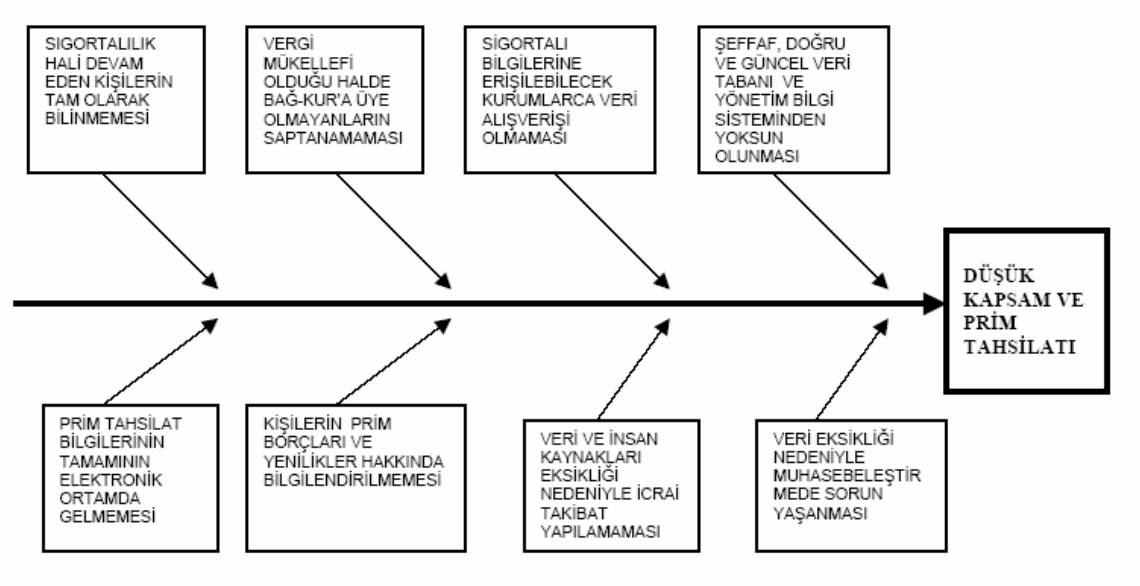
Sosyal güvenlik reformunun önemli bir ayağını oluşturan sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılanması ile ilgili çalışmalar işsizlik sigortasının mali hükümlerinin yürürlüğe girmesi dolayısıyla ortaya çıkan gecikme ve konu ile ilgili düzenlemelerin kapsam bakımından genişliği nedeni ile 4 Ekim 2000 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan ve birbirini takip eden dört Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yürütülmüş, 616 sayılı KHK ile de 55 yıllık SSK, Başkanlık olarak yeniden yapılandırılmıştır. 616 sayılı KHK, Denetimle ilgili önemli sonuçlar doğuran düzenlemeler getirmiştir. Bunlardan ilki, Kayıt dışı çalışmanın önlenmesine yönelik olarak 1993 yılında, 3917 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerin KHK ile ortadan kaldırılması ile ortaya çıkmıştır. Buna bir de 4447 sayılı Kanunla, 506 sayılı Kanunun 130. maddesindeki "sigorta müfettişleri tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir", hükmünün kaldırılması hususu da ilave edilince, yeni düzenlemelerin, düşünülenin aksine, denetimle ilgili önemli boşluklar ortaya çıkardığı görülmektedir. Denetimle ilgili ikinci gelişme Sigorta Müfettişlerinin statüsü ve

[182] Alper, 2001, **a.g.e.**, s. 2.

yetkileri konusunda ortaya çıkmıştır. Sosyal sigorta kurumlarının yeniden yapılandırılması ile ilgili düzenlemelerde sigorta müfettişlerinin denetim yetkilerinin yanı sıra statüleri konusunda da önemli değişiklikler yapılmıştır.[183] Bu değişiklikler, denetim biriminin yapısı ile ilgili tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Parametrik bozukluklar dışında temel bir takım yapısal problemlerin bir özeti aşağıdaki diyagramlarda yer almaktadır.

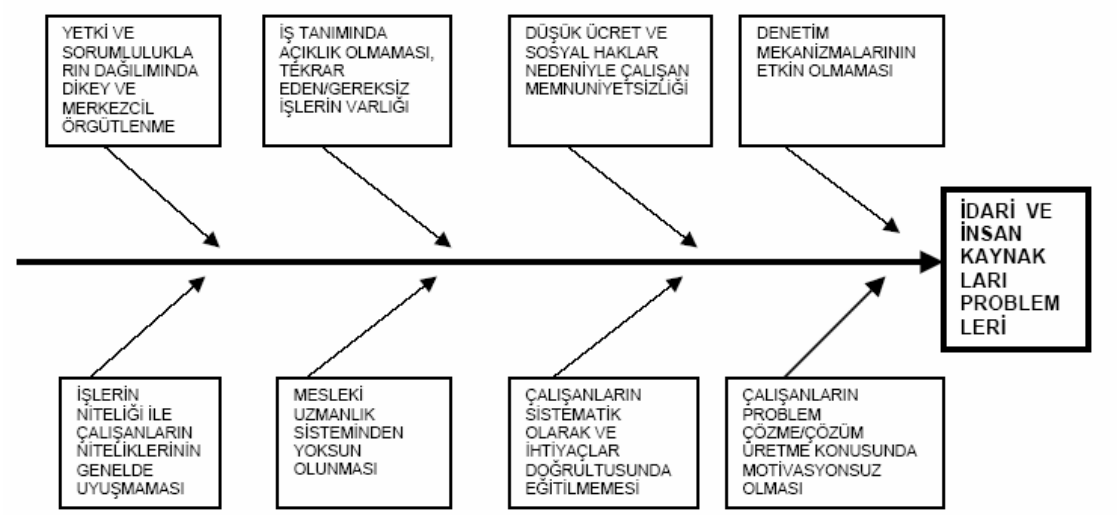
Şekil 3.1. Düşük Kapsam ve Prim Tahsilatı



Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gereklidir?", Ankara, 2001; http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf, 20.12.2005, s. 3.

[183] Alper, 2001, **a.g.e.**, s. 2.

Şekil 3.2. İdari ve İnsan Kaynakları Problemleri



Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gereklidir?", Ankara, 2001; http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf, 20.12.2005, s. 3.

Yeni sosyal güvenlik reformu ile bu sorunların üstesinden gelinebilecek tedbirler getirilmeye çalışılmaktadır.

3.2.3. Oy Kaygısıyla Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapılan Hatalı Değişiklikler

Sosyal güvenlik fonları çalışanların ve emeklilerin yararına kullanılacağına, sosyal güvenlik ile ilgisi bulunmayan alanlarda kullanılmaktadır. Siyasetçilerin sosyal güvenliği hazır bir kaynak olarak görmeleri ve bu kaynaktan vazgeçmeye yanaşmamaları, mevcut sistemin işleyişini güçleştirmektedir.[184]

Sosyal sigorta kurumlarının yeniden yapılandırılması ile ilgili düzenlemelerde sigorta müfettişlerinin denetim yetkilerinin yanı sıra statüleri konusunda da önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler, denetim biriminin yapısı ile ilgili tartışmaları da beraberinde getirmiştir.[185] Sigorta teftiş kurulu doğrudan kurum başkanına bağlı bir denetim birimi olmaktan çıkarılarak, SSK başkanlığının iki genel müdürlük biriminden biri olan sigorta işleri genel müdürlüğüne bağlı idari bir birim haline getirilmiştir.

[184] Ufuk Aydın, "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme, Sebepler ve Uygulamalar", **Çimento İşveren Dergisi**, Eylül 1998, Sayı: 5, Cilt: 12, s. 8.
[185] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 21.

Bu gelişme, sigorta müfettişlerinin denetim faaliyetlerini etkin ve bağımsız olarak gerçekleştiremeyecekleri kanaatinin yaygınlaşmasına yol açmıştır. Bu tartışmalar ve gelişmeler, denetim elemanlarının çalışma şevkini ve moralini olumsuz olarak etkilemiş görünmektedir.

3.2.4. Yaygın Kayıtdışı Çalışma

Türk sosyal güvenlik sisteminin, uzun yıllardan beri devam eden çözüme kavuşturulma ümidi azaldığı için kronik hale gelmiş problemleri vardır. Bu problemlerden biri ve en başta geleni de, yalnızca Türk sosyal güvenlik sisteminin değil, bütün bir mali sistemimizin temel problem alanlarından birini oluşturan kayıt dışı çalışmanın yaygınlığı olmuştur. Kayıt dışı çalışmanın sosyal güvenlik kurumlarına yansıyan boyutu aşağıdaki şekillerde olmuştur:[186]

- Çalışanları hiç bildirmeme (sigortasız çalıştırma, kaçak çalıştırma),
- Çalışma gün sayısını eksik bildirme,
- Prime esas kazançları eksik bildirme.

Türkiye'de ekonomik büyüme hızının artması, göç, şehirleşme ve devletin pasif tedbirleri sonucu kayıt dışı sektör genişlemiştir. Tarımdan endüstri ve hizmetler sektörüne doğru iş gücü akımı, emek yoğun teknolojinin kullanımı, aşırı vergi yükü, bürokrasinin aşırı kuralcılığı işletmeleri kayıt dışı istihdama zorlamıştır. Bütün bu faktörler, aşırı ve pasif kamu müdahalesinin artmasının istihdam üzerinde olumsuz gelişmelere yol açabileceğini göstermektedir. Kayıt dışı sektörün kapsam dışı kalması sosyal güvenlik finansman yükünün çalışanlar ve devlet açısından ağır olmasına yol açmaktadır. Kayıt dışı sektörün büyüklüğü, aktif sigortalı sayısının ve aktif/pasif oranını düşürmektedir. Kayıt dışı sektörün kontrol edilmesi aktif emek politikaları ve devletin sosyal harcamalara katkısı ile mümkündür. Bunun için vergi yoluyla finansman yolunu, özellikle Batıda olduğu gibi dolaylı vergilerden pay ayırmak suretiyle fona katkıda bulunulması mümkündür.[187]

[186] Alper, 2001, **a.g.e.**, s. 2.
[187] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 22.

3.2.5. Primlerin Tahsil Edilememesi ve Prime Esas Kazançların Gerçeğe Aykırı Gösterilmesi

Primlerin tahsilatı çerçevesinde karşılaşılan sorunlar açısından sosyal güvenlik kurumlarının durumlarına yakından bakılacak olursa aşağıdaki genel görünüm ile karşılaşılır. TC. Emekli Sandığının prim (kesenek) tahsilatı sorunu, belediyelerle ilgili bazı güçlükler dışında ihmal edilebilecek düzeydedir. Başlıca geliri primler olan SSK ise prim tahsilatında önemli sorunlarla karşılaşmaktadır. Kurum prim ve gecikme zammı alacaklarını tahsil edilebilse devletten destek almasına bile gerek kalmayabilecektir. Öte yandan prim tahsilatı sorunu Bağ-Kur'da daha büyük boyutlardadır. Bağ-Kur'un sigortalılarını tek tek takip etmek zorunda oluşu, bu sosyal güvenlik kurumunu SSK'dan daha dezavantajlı duruma sokmaktadır.

Sosyal güvenlik primlerinin tahsil edilememesinde başlıca üç husus rol oynamaktadır. Bunlardan birincisi sosyal güvenlik primlerini ilgili sosyal güvenlik kurumlarına yatırmakla yükümlü olanların genel ekonomik sorunlardan dolayı mali durumlarının zayıflaması sonucu ödeme zorluğu içerisine girmeleri hususudur. İkinci husus bilhassa Bağ-Kur ile ilgilidir. Bağ-Kur'un uzun yıllar öncesi ulaşması beklenen devlet desteğinin gecikmesine dayalı olarak sosyal yardımları ödeyememiş olması sigortalılar nezdinde kurumun güvenirliğini zedelemiş ve prim katkılarını ödemeye değmez hale getirmiştir. Üçüncü husus prim affı hususudur. Prim tahsilatı konusunda zayıflığa düşen sosyal güvenlik kurumlarına nakit akışını sağlamak için, bulunan çözüm zaman zaman çıkartılan kanunlarla, prim gecikme zammı ve faizlerinin affı olmuştur.[188] Bu yolla primleri ilgili sosyal güvenlik kurumuna zamanında yatırmayanlar bu fonları başka ortamlarda kendi çıkarları için değerlendirenler adeta ödüllendirilmişlerdir. Prim gecikme zammı ve faizinin affi durumu primleri zamanında yatıranlara kötü örnek oluşturmuştur.

Ülkemizde kapsama dahil bir işte çalışmaya başlayanlar için sosyal sigortalar zorunludur ve çalışılmaya başlanılan tarihten itibaren, sigorta hak ve yükümlülükleri de başlar. SSK'da bir işte çalışılmaya başlanılması durumunun kurum tarafından bilinmesi ancak işverenin bildirimine bağlanmıştır. Başka bir ifade ile işveren SSK'na tabi bir

[188] Şakar, 2006, **a.g.e.**, s. 88-89.

kişiyi işe başlatmasını takiben durumu kuruma bildirerek işe başlattığı kişi için sigorta primlerinin tahakkuk etmeye başlaması için sistemi uyarmış olur. Bu bildirimin yapılmaması aslında bir taraftan kaçak istihdam sorunu olmasına karşın, diğer taraftan da bildirimin gerçeğe aykırı olarak düşük ücret üzerinden gösterilmesi tahakkuk edecek olan primlerinde düşük tutulmasına yol açmaktadır.

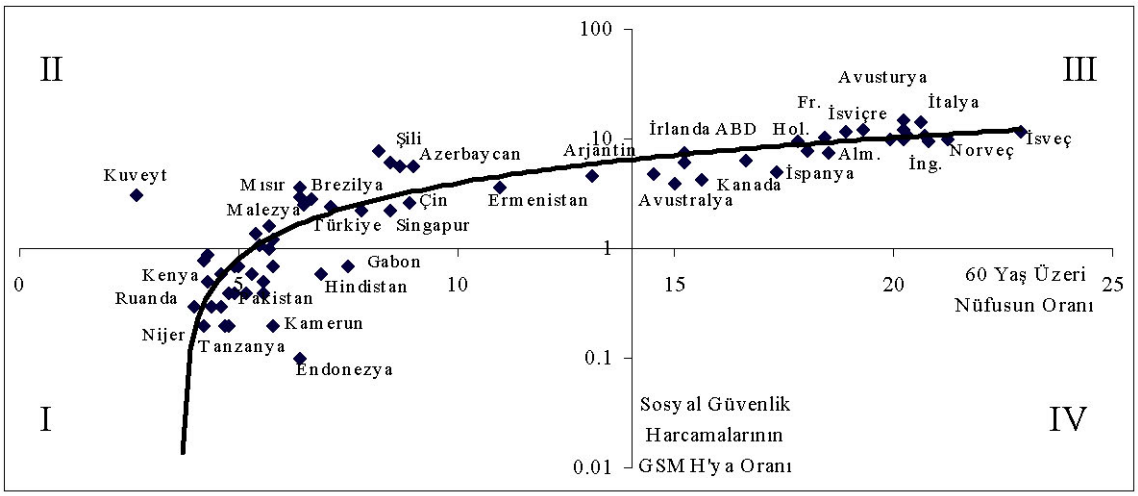
Sosyal güvenlik kapsamının, kayıt dışı istihdamın etkisiyle daralması prim gelirlerinin yetersiz düzeyde kalmasına neden olmakta, prim alacaklarının süresinde tahsil edilememesi ise finansman sıkıntısını daha da artırmaktadır. Hiç bildirimde bulunmamaya veya düşük ücret üzerinden bildirimde bulunmaya yol açan en önemli etkenler işveren açısından maliyetlerin düşürülmesi çalışanlar açısından ise istihdam edilebilme (belki de daha yüksek net ücret alma) kaygısı olmaktadır. Ülkemizde bulunan yüksek vergi ve prim oranlarının bu konuda caydırıcı rol oynadığı ileri sürülebilir.

Prim oranlarının yüksekliğine rağmen, prime esas kazançlar ülkemizde oldukça düşük düzeydedir.[189] Sosyal güvenlik kurumlarına ödenecek (tahakkuk eden) prim oranları artmasına rağmen (tahsilatları istenilen düzeyde gerçekleştirilemediğinden dolayı) aktüeryal denge sağlanamamıştır. Sistemde yaşlılık aylığına hak kazanmada diğer ülkelere göre çok daha erken bir yaş benimsenmesi, aktüeryal dengeyi olumsuz etkilemiştir. Bu nedenle, emeklilik için ülkenin demografik yapısına uygun bir yaş sınırının belirlenmesi ve sistemin erken emekliliğin getirdiği yükten kurtarılması gerekmektedir. Ayrıca, kurumların dünya örneğinde az uygulanan kapitalizasyon yöntemiyle çalışmalarının terk edilmesi de önerilmektedir.[190]

Ülkelerin GSMH içerisindeki sosyal güvenlik harcamaları payı sosyal güvenlik sisteminin niteliğini çok yakından etkilemektedir. Yaşlı nüfus ile GSMH içerisindeki sosyal güvenlik harcamaları payı arasındaki korelasyon incelenmiştir.[191] Çeşitli ülkelerdeki durum aşağıdaki şekilde ortaya konmaktadır.

[189] Peker, **a.g.e.**, s. 30-31.
[190] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 19.
[191] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 68.

Şekil 3.3. Nüfusun Yaşlanması ile Sosyal Transferler Arasındaki Korelasyon



Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, s. 68.

Türkiye'nin yukarıdaki şekildeki durumu göz önüne alındığında (GSMH içerisinde yüksek sosyal güvenlik harcaması ve genç nüfus) erken yaşta emekliliğin aktüeryal dengeleri bozmakta olduğu anlaşılmaktadır.

3.2.6. Sigortalılara Sağlanan Avantajların ve İsteğe Bağlı Sigortalılığın Artması

Sosyal sigorta sistemi içinde yer alan sosyal sigorta hizmetlerinin temeli primli sisteme dayanmaktadır. Bu ise; her yardımın belirli bir prim karşılığında yapılması gerektiği anlamına gelmektedir. Vergilerle karşılanması gereken bir yardım türü olan sosyal yardım zammı uygulaması, 1977 yılında yapılan bir düzenlemeyle SSK'nın hizmetleri arasına dahil edilmiştir. SSK'nın toplam aylık ödemelerinin 1987 yılında %39'unu oluşturan sosyal yardım zammı ödemeleri, 1995 yılında %63'e kadar yükselmiştir. Bu uygulamanın olumsuz bir başka yönü ise, sosyal yardım zammı karşılıklarının sadece kamu kuruluşlarından toplanmasıyla ilgilidir. Bu uygulama, özel sektör ile aynı koşullarda faaliyet gösteren KİT'ler açısından bir haksız rekabet

durumuna yol açmaktadır.[192] Bu husus Türk sosyal güvenlik sisteminin dengesiz ve soruna açık noktalarından sadece bir tanesi olarak değinmeye değerdir.

Sosyal güvenliğin günümüzdeki önemin artmasına paralel olarak, toplumun genelinde sigortalı olarak çalışma veya isteğe bağlı sigortalı olma eğilimleri artmıştır. Daha önce sigortalı olup da çalışmaya ara verenlerin emeklilik için gereken prim gün sayısını doldurmaları isteğe bağlı sigorta ile sağlanmaktadır. Yeni düzenlemelere göre, Türkiye'de yasal olarak ikamet edenler isteğe bağlı sigortalı olabileceklerdir.[193] İsteğe bağlı sigortaya devam edebilmek için gerekli olan 1.080 gün prim ödeme şartı kaldırılarak ve isteğe bağlı sigortalılara sağlık yardımlarından yararlanma hakkı verilerek sigortalı olma bilincinin toplumun geneline yayılması amaçlanmaktadır.

Ancak isteğe bağlı sigortalılık, süper emeklilik gibi uygulamalarda ödenen primlerle sağlanan yararlar arasında uyum ve dengenin bulunmayışı, zorunlu sigortalar aleyhinde sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, SSK kapsamı içindeki sigortalıların %23'üne yakını ihtiyari sigortalılardan oluşmaktadır.[194] Bu durum, herhangi bir sosyal güvenlik sisteminde gözetilmesi gereken 'nimet-külfet' dengesini bozarak, sistem içinde ayrıcalıkların ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

3.2.7. Sigortacılığa Aykırı Müdahaleler

Gelişmiş ülkelere kıyasla, Türkiye genç bir nüfus yapısına sahiptir. Gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfus oranının artması ile ortaya çıkan sorunlar Türkiye'de yaşanmamasına karşın, emeklilik yaşı ile ilgili sınırlamaların kaldırılması ve istihdam edilen iş gücünün yarısından fazlasının sigortalı olmaması, sigorta kurumlarının temel göstergelerinden aktif/pasif sigortalı oranını olumsuz şekilde etkilemektedir. Sigortacılığa aykırı bir müdahale olarak ortaya çıkan düşük emeklilik yaşı sorunu sosyal güvenlik reformu ile giderek ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

---

[192] Ayşe Peker, "Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri", **Tartışma Tebliğleri**, Tebliğ No: 9703, T.C. Merkez Bankası, Araştırma Genel Müdürlüğü, Araştırmalar, Yayınlar, Ankara, 1997; http://www.tcmb.gov.tr/research/discus/9703tur.pdf, 11.08.2006, s. 26.

[193] Erkan Aktürk, "İsteğe Bağlı Sigorta", **Muhasebe TR Muhasebe**, 06.02.2006; www.muhasebetr.com/yazarlarimiz/erkan/06.asp, 11.08.2006, s. 1.

[194] Peker, **a.g.e.**, s. 26.

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi üzerine yapılan tartışmalar en çok emeklilik yaşı üzerinde odaklanmaktadır. Sigortacılığa aykırı siyasi müdahaleler sonucunda yaş sınırının olmaması nedeniyle, yasal olarak 18 yaşında çalışmaya başlayan kadınların 38, erkeklerin ise 43 yaşında emekli olması mümkündür. Ancak, emeklilik aylığı almak için başvuranların ortalama yaşına ilişkin bir hesaplamaya göre, 2003 yılında SSK'da fiili olarak ortalama emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde 60 civarındadır. Emeklilik yaşının belirlenmesinde, ortalama hayatta kalma süresinin bilinmesi önemlidir. Türkiye'de, ortalama hayatta kalma süresi 67 yıldır. Dolayısıyla, kadınların 58, Erkeklerin 60 yaşında emekli olmaları durumunda, kadınlara 9 yıl, erkeklere 7 yıl emekli aylığı ödenmesi söz konusudur. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, bu sürelerin uluslararası standartlardan çok farklı olmadığı görülmektedir. Emeklilik ile ilgili yaş sınırlamasının olmayışı, sosyal güvenlik alanındaki genel eğilimlere göre kabul edilebilir gözükmemektedir. Üstelik, yaşlıların toplam nüfus içindeki payının giderek artacağı gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, bu tür bir uygulamanın sosyal sigorta kurumlarının uzun dönemli dengelerini olumsuz yönde etkilemeye devam edeceği açıktır. Ancak, fiili olarak ortalama emeklilik yaşının 50 civarında olduğu dikkate alınırsa, aktif/pasif yapısındaki var olan bozulmanın, daha çok sigorta kaçaklarından kaynaklandığını söylemek mümkündür.[195] Emeklilik yaşının yıllara göre kadın ve erkek sigortalılar açısından nasıl değiştiği aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

[195] Peker, **a.g.e.**, s. 29.

Tablo 3.1. Yıllar İtibarıyla Emeklilik Yaşları

Yıllar	Erkek	Kadın
2005-2035	Değişmiyor	Değişmiyor
2036-2037	61	59
2038-2039	62	60
2040-2041	63	61
2042-2043	64	62
2044-2045	65	63
2046-2047	65	64
2048	65	65

Kaynak: SSK, **50 Soruda Sosyal Güvenlik Reformu**, SSK Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.ssk.gov.tr, 30.05.2006, s. 1.

3.2.8. Sosyal Güvenlik Kurumları Açıkları Nedeniyle Kamu Açıklarının Artması

İçinde bulunulan yapısal sorunlar nedeniyle mali yapıları hızla bozulan sosyal güvenlik kuruluşları 1980'li yıllarda öz kaynaklarını tüketerek, 1991 yılından reformun ilk aşamasının hayata geçirildiği 2000 yılına kadar katlanarak artan şekilde açık vermeye başlamışlardır. 1994 yılında % 1 olan finansman açıklarının GSMH içindeki payı 1999 yılında %3,7'ye yükselmiştir. Sosyal sigorta sistemimizin uzun dönemli aktüeryal projeksiyonu 1996 yılında Hazine Müsteşarlığı koordinatörlüğünde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada, mevcut sistemin herhangi bir iyileşme yapılmadan uzun dönemde mali olarak sürdürülmesinin imkansız olacağı anılan Kuruluşça hazırlanan aktüeryal model yardımıyla ortaya konulmuştur. Aktüeryal projeksiyon, herhangi bir önlem alınmadığı takdirde sadece emeklilik programlarımızın finansman açığının 2050 yılında GSMH'nın % 14'üne ulaşacağını göstermiştir.[196] Yapısal sorunları nedeniyle önemli boyutlara ulaşan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın finansman açıkları vergiler ya da Hazine

[196] T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **a.g.e.**, s. 1.

borçlanması yolu ile finanse edilmektedir. Böylece kamu kesimi borçlanma gereği yükselmekte bu ise daha yüksek faizlerle borçlanmamız sonucunu getirmektedir. Dolayısıyla, artan faiz yüküne paralel olarak, gelir dağılımı yoksul kesim aleyhine değişmektedir. Ayrıca, bütçe içinde hızla artan faiz yükü, gelir dağılımında en altta bulunan kesime yeterince yardım yapılmasını engellemektedir.

OECD standartlarıyla karşılaştırıldığında, Türkiye'de prim oranları oldukça yüksek olmasına karşın, sistem açık vermektedir. Prim oranlarının yüksekliğine rağmen, prime esas kazançlar oldukça düşük düzeydedir.[197] Prim zamları ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi tedbirler, sosyal güvenlik kurumlarının finansman ihtiyacını henüz azaltmamıştır. Bu açıklar, vergiler veya Hazine'den yapılan transferlerle ile karşılanmaktadır. Bu yöntem, kamu kesimi borçlanma gereğini yükseltmekte ve bütçenin faiz yükünü artırması sonucunu doğurmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu sorunların, sadece finansman sıkıntısından kaynaklanmadığı, aynı zamanda yapısal bir nitelik taşıdığı ileri sürülmektedir.

Yönetim ve örgütlenme sorunlarına dayalı olarak, prim tabanının genişletilememesinden, kaçak işgücü uygulamalarından ve prim tahsilatında karşılaşılan zayıflıklardan dolayı sosyal güvenlik sistemi açıkları artmaktadır.[198]

3.2.9. Nüfus Trendleri ve Sosyal Güvenlik Sistemi Uyumsuzlukları

Türkiye'de emeklilik sistemi mali açıdan dengede olsaydı bile, demografik yapıdaki değişimler nedeniyle sistemde köklü değişiklikler yapmak zorunluluğu söz konusu olacaktır. Türkiye nüfusu diğer birçok gelişmiş ülkeye oranla hızla yaşlanmaktadır. Yaşlıların (65 yaş ve üstü kişilerin) toplam nüfus içindeki payının %7'den %14'e ulaşması Fransa'da 115, Batı Almanya'da ve İngiltere'de 45 yıl, ABD'de 75 yıl sürmüşken, Türkiye'de bu orana 25 yılda ulaşılacaktır.[199] Demografik parametreler dikkatle izlenmesi gereken konular arasındadır.

---

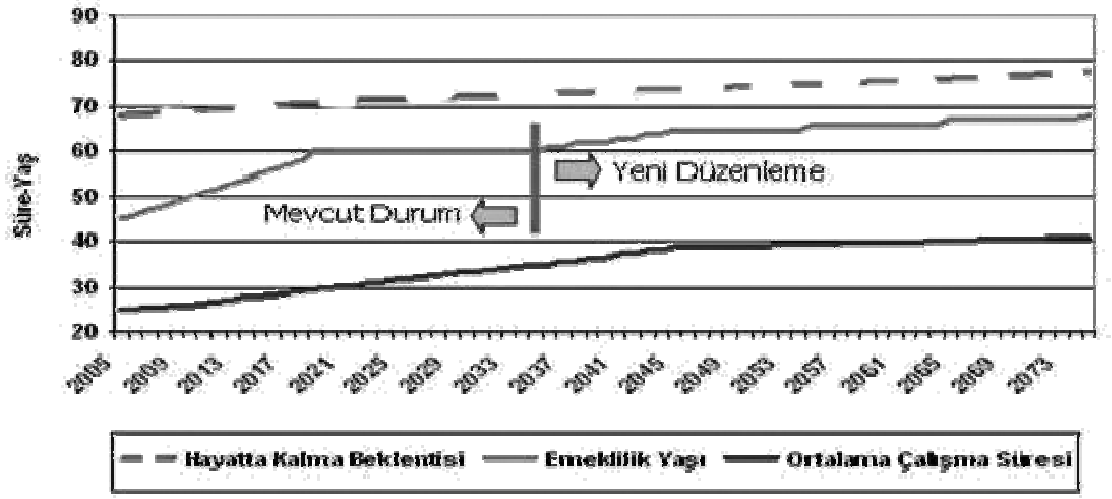
[197] Peker, **a.g.e.**, s. 30-31.
[198] Peker, **a.g.e.**, s. 32-33.
[199] T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, "Sosyal Güvenlik Reformu – Emeklilik", **Türk Haber**, Başbakanlık Basın - Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Sayı: 7, Haziran 2006, s. 1.

Nüfusumuzun hızla yaşlanmasından kaynaklanan sorunlara rağmen, ülkemizin önünde "demografik fırsat penceresi" olarak adlandırılan bir dönem bulunmaktadır. Önümüzdeki 20 yıl çalışabilir nüfusun artacağı bir dönem yaşanacaktır. Bu 20 yıllık dönem, aynı zamanda gerek büyüme hızının, gerek toplam tasarrufların yükselmesi, dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması beklenen bir dönemdir. Önümüzde bir kereliğine açılacak olan bu fırsat penceresinden en iyi şekilde yararlanmak için de sosyal güvenlik reformu gereklidir. Bu fırsat dönemi 2025 yılından sonra çalışanlara bağımlı olan nüfusun toplam nüfus içindeki payının hızlı artmaya başlamasıyla sona erecektir. Mevcut nüfus yapısı ile bu kadar büyük sorunlar yaşayan bir sosyal güvenlik sistemin, yaşlanma sorunu ile karşılaştığımızda sürdürülmesi mümkün olmayacaktır. Bundan 20-30 yıl sonra alınması gereken önlemler ise çok daha ağır olacaktır.[200]

Mevcut sosyal güvenlik sisteminin açıkları için her yıl oldukça büyük miktarlarda kaynak aktarıldığı halde ülkemizde yoksulluk oranı da oldukça yüksektir.[201] Bu durum demografik parametrelerden hayatta kalma beklentisi ile ortalama çalışma süresinin emeklilik yaşı ile olan ilişkisi açısından ele alınarak analiz edilebilir. Aşağıdaki şekilde ülkemizde hayatta kalma beklentisi kademeli olarak artarken, mevcut sistemin devamı halinde emeklilikte daha uzun süre geçirileceği, çalışma süresinin ise azalacağı görülmektedir. Sosyal güvenlik reformu kapsamında çalışma süresi hayatta kalma beklentisi paralelinde artırılmakta, böylece emeklilikte geçen sürenin orta ve uzun dönemde sabitlenmesine çalışılmaktadır.

[200] T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2006, **a.g.e.**, s. 1.
[201] SSK, 50 Soruda Sosyal Güvenlik Reformu, 2006, **a.g.e.**, s. 1.

Şekil 3.4. Demografik Fırsat Penceresi



Kaynak: SSK, 50 Soruda Sosyal Güvenlik Reformu, 2006, **a.g.e.**, s. 1.

3.3. Sosyal Güvenlik Sistemine Yönelik Çözüm Önerileri

Çözüm önerileri reformun hazırlanışı ve yürütülmesi ile yakından ilgilidir. Bu sebepten dolayı bu bölümde önce aşağıda reform ile getirilen arayışlar ele alınmakta daha sonra özel sigorta şirketlerinin katılımının incelenmesi üzerinde durulmaktadır.

3.3.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Çözüm Arayışları

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin yetersiz hale gelmesi ve talepleri karşılayamaması, kötü yönetim ve sorumluluk bilinci eksikliğine bağlanabilir. Buna teknolojik gelişmeler (özellikle sağlık) ve sosyal güvenlik ihtiyacının artmasına bağlı olarak maliyet artışı konularını da eklemek mümkündür. Erken emeklilik, kayıt dışı istihdam, prim karşılığı olmayan ödemeler, af ve borçlanma yasaları ve hizmetin sunumunda ihtiyaç faktörünün dikkate alınmaması gibi gelişmelerin oluşturduğu sorunlar, sosyal harcamalardaki artış eğilimine rağmen ihtiyacın nitelik ve nicelik bakımından karşılanamadığı bir yapının oluşmasına yol açmıştır.[202] Toplumsal yaşamın belki de en önemli unsurlarından birisi, bireylerin karşı karşıya kaldıkları risklerde birbirlerine destek olabilme olanağı bulabilmeleridir. Sosyal güvenlik sistemi, özünde

[202] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 18.

bu dayanışma gereksiniminin ülke ölçeğinde kurumsallaşması olarak tanımlanabilir.[203] Böyle bir kurumsal yaklaşım çözüm arayışlarında başarı şansını arttırıcı özellikte olabilecektir.

İşlevi ve etkinliği açısından tutarlı ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi güçlü bir toplumsal dayanışma ve dolayısıyla güçlü bir gelişme potansiyeli yaratacak en önemli unsurlardan birisidir. Kurumsallaşmış bir toplumsal dayanışma, yani sosyal güvenlik sistemi, gerek genç nesillerden yaşlı ve muhtaç nesillere, gerekse yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına büyük ölçekli gelir transferleri şeklinde somutlaşır. Öte yandan sağlam aktüeryal temellere oturtulamamış ve doğru kurgulanmamış bir sosyal güvenlik sistemi, yapılan transferlerin yanlış alanlara yönlenmesi, işgücü piyasasının olumsuz etkilenmesi ve dolayısıyla toplumsal dayanışmayı desteklemek yerine buna zarar vererek sosyal ve ekonomik dengelerin bozulması sonucunu doğurur. Ülkemizde, çok ciddi şekilde yanlış ve çarpık kurgulanmış bir sistem sonucunda emekli aylıkları ve muhtaç yaşlılara verilen sosyal yardımlar düşük seviyelerde kalmış, sağlık hizmetlerinde yeterli yaygınlık ve kalite sağlanamamış, sosyal güvenlik kapsamı toplumun tümüne yaygınlaştırılamamıştır.[204] Bunun yanında henüz genç bir toplum olmamıza rağmen, sistemin hızla bozulan mali dengesi ekonomik istikrarı tehdit eder boyutlara ulaşmıştır.

Tüm bu sorunlara ilave olarak, şimdiden önlem alınmadığı takdirde, ülke nüfusumuzun hızla yaşlanması sonucu artacak yaşlı nüfus ile birlikte, yakın bir gelecekte yukarıda bahsedilen mali krizin çok daha derinleşmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle, sistemimizin sadece bugün içinde bulunduğu sorunlarını çözmeyi hedefleyen bir reform yeterli değildir. Özellikle emeklilik programlarında 40-50 yıllık bir mali ve demografik dengenin (aktüeryal denge) gözetilmesi, henüz genç bir nüfusa sahipken emeklilik amacıyla fon birikiminin oluşturulması ve bu fonların üretken alanlarda kullanılarak yaşlılık riskine karşı hazırlıklı olunması bugün artık bir zorunluluk haline gelmiştir.[205] Bu zorunluluk aynı zamanda ender yakalanabilecek bir fırsattır.

---

[203] Çelik, **a.g.e.**, s. 10.
[204] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 24.
[205] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 24.

Yukarıda çizilen tablo içerisinde yetersiz ve dar çerçeveli sosyal yardımlar nedeniyle ortaya çıkan boşluk, tarımsal destekleme ve kamu istihdamı benzeri harcamaların birer sosyal güvenlik aracı olarak kullanılmasına yol açmaktadır. Böylelikle oluşan çarpık yapı kamu harcamaları ile amaçlarının birbirine karışmasına bağlı olarak kaynakların etkin ve verimli kullanılamaması sonucunu doğurmaktadır. Bütün bu nedenlerle, uluslararası normlara, adalet ve eşitlik ilkelerine uygun, toplumsal dayanışmayı güçlendiren, aktüeryal dengelere dayanan, çağdaş bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma yönünde köklü ve çok aşamalı bir reform süreci kaçınılmaz hale gelmiştir. Reformun başarısı, sosyal güvenlik alanına ayrılacak kaynağın artırılması ve en az bu kadar önemli olan bu kaynağın etkin ve doğru şekilde kullanılabilmesi ile mümkündür.[206]

Yeni yasa ile emeklilerin aylıklarının düşmesi söz konusu değildir. Bir kişi ne kadar emekli maaşı alıyorsa o maaşı almaya devam edecektir. Her yıl emekli maaşlarındaki artışlarla ilgili gerekli düzenlemeler yapılmaktadır. Bu artışların genellikle son 6 ayda gerçekleşen TÜFE artış oranı kadar olması sağlanmaktadır.[207] Sistem kendini zaman içerisinde koruyabilir özelliklere sahip olarak cihazlandırılmıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarının 1980'lerden itibaren sorun işaretleri vermesi ve bu kurumların açıklarının kamu mali yapısı içerisinde kendisini hissettirmesi ile 1995 yılından itibaren köklü çözüm önerileri arayışına girilmiştir. Ortaya konulan kamu mali desteği 2000 yılında duraksamaya uğramış ve 2006 yılında reform kabul edilene kadar (2007 yılında yürürlüğe girecek) sosyal güvenlik sistemindeki belli başlı sorunlara mevcut yapı korunarak ancak yeniden yapılandırılarak çözümler aranmıştır. Böylece ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemindeki sorunlara çözüm arayışları reform öncesi dönemde yeniden yapılandırma ve iyileştirme çabaları ve de reform sonrası dönemde yeni yapı kurma çabaları olarak iki bölüm halinde ifade edilebilir.

Reform çabaları küreselleşen dünyadaki sosyal güvenlik gelişmelerinden etkilenmekte ve özel sigorta şirketlerinin sistem içerisindeki katılımının sağlanması bir çözüm önerisi olarak değerlendirilmeye değer bulunmaktadır.

---

[206] Küçükkocaoğlu, **a.g.e.**, s. 24.
[207] SSK, 50 Soruda Sosyal Güvenlik Reformu, 2006, **a.g.e.**, s. 1.

3.3.2. Sosyal Güvenlik Sistemine Özel Sektörün Katılımı

Sosyal güvenlik politikalarının 1980'li yıllardan itibaren büyük bir değişim içerdiği, birçok devletin sosyal güvenlik sistemlerine yeni bir şekil vermeyi hedefledikleri görülmektedir. Belirtilen gelişim bazı ülkelerde sosyal güvenliğin büyük ölçüde özel sigorta şirketlerinin katılımının sağlanması gibi radikal bir değişimi içerirken, bazılarında kısmi bir özel sigorta şirketlerinin katılımını içeren ılımlı bir dönüşümü ortaya koymaktadır. Diğer bir kısım ülkelerde ise sosyal güvenlikte özel sigorta şirketlerinin katılımı konusunda tartışmalar yapılmakta, ancak somut adımlar, bugün için, atılmamaktadır. Literatürde sosyal güvenlikte özel sektör katılımı kavramı üzerinde de bir görüş birliği bulunmamaktadır. Özellikle sosyal taraflar ve teori bu konuda açık bir tanım vermekten kaçınmakta, tartışma, sınırlı sayıdaki uygulamanın değerlendirilmesi niteliğini taşımaktadır.

Sosyal güvenlik sorunlarına çözüm önerileri getirmeyi amaçlayan birçok eserde, özel sektör katılımından söz edilmiş iken, herhangi bir tanım verilmemiştir. Sosyal güvenlik alanında özel sektör katılımı uygulamaları ve bunlara yönelik görüşler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, özel sektör katılımının, sosyal devlet olgusundan belli bir ölçüde uzaklaşmayı ifade ettiği de ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda sosyal güvenliğin özelleştirilmesini, sosyal devletin, sosyal güvenliğin sağlanması ödevini tamamen ya da kısmen özel sektöre devretmesidir şeklinde de ele almak mümkündür. Böylece, özel sektör katılımı ile devlet, doğumundan bu yana kendi üzerinde bulunan sosyal güvenliği sağlama yükümlülüğünden kısmen ya da bütünüyle çekilmekte, bu yükümünü özel sektöre devretmektedir. Özel sektör katılımı uygulamasından sonra devlet, bu alanda genellikle bir denetim fonksiyonu görmektedir.

3.3.2.1. Özel Sektör Katılımının Kuramsal Çerçevesi ve Niteliği

Sosyal güvenlikte özel sektör katılımı uygulamaları, aslen bu uygulamalara yol açan sebeplere bir tepki niteliği taşımaktadır. Yeni sistemler, temelde, önceki kamusal sistemlerin yarattığı sorunları ortadan kaldırmayı amaçlamaktadırlar.[208]

[208] Aydın, **a.g.e.**, s. 8.

Çeşitli ülke uygulamalarının ortak noktaları ile, ABD'de sosyal güvenliğin özelleştirilmesi çalışmaları incelendiğinde özel sektör katılımının temel ilkeleri şu şekilde sıralanabilir: [209]

1. Özel sektör katılımı ekonomik etkinliği arttıracak şekilde yapılmalıdır.

2. Özel sektör katılımı uygulamasına ani ve çabuk bir geçiş sağlanmalıdır. Uygulama ne kadar geciktirilirse çözüm o ölçüde dramatik olacaktır.

3. Özel sektör katılımında güncel yaşam beklentileri ve çalışma yaşamında kalma ortalamaları dikkate alınmalıdır.

4. Özel sektör katılımı sonrası, sosyal güvenlik fonlarının en az yarısı gerçek yatırımlara yöneltilmeli ve sigortalı bunları kontrol edebilmelidir.

5. Özel sektör katılımı sonrası, eşit ödeme yapanlara eşit yardımlar sağlanmalıdır.

6. Özel sektör katılımı ile prim artışına gidilmemelidir.

7. Özel sektör katılımı ile sigortalıya, birden çok emeklilik fonu arasında tercih imkanı sağlanmalı, emeklilik hesabının bir fondan diğerine nakledilmesi mümkün kılınmalıdır. Sigortalılara emeklilik hesapları üzerinde mülkiyet hakkı benzeri haklar tanınmalıdır.

8. Özel sektör katılımı ile oluşturulacak fon kuruluşları arasında rekabet ortamı yaratılmalıdır.

9. Özel sektör katılımı ile mevcut "pay as you go" sistemi yerine, bireysel inisiyatifi ve bireysel emeklilik hesaplarını esas alan bir sistem oluşturulmalıdır.

10. Devletin böyle bir sistemde denetim yetkisi ise mutlaka bulunmalıdır.

---

[209] Aydın, **a.g.e.**, s. 8-9.

Sosyal güvenlikte özel sektör katılımı genel olarak, sosyal güvenliğin temel felsefesini yansıtan toplumsal dayanışmadan az ya da çok uzaklaşarak, bireysel inisiyatifi ön plana çıkarmaktadır. Ayrıca, özel sektör katılımı, sosyal dayanışmanın bir uzantısı olan sosyal amaç yerine, bireysel hesaplara dayalı fonların verimli ve etkin kullanılması, hatta zaman zaman kar olgusunu da içermektedir. Özel sektör katılımı, çoğunlukla sosyal güvenliğin, finansmanı en zor dalı olan yaşlılık sigortalarını esas almalı, kısmen sağlık sigortalarını da kapsayabilmektedir. Genel olarak, diğer sigorta kollarında önemli bir özel sektör katılımı uygulamasına rastlanmamakta, bu sigorta kolları açısından, olsa olsa yararlanma koşullarının ağırlaştırıldığı görülmektedir.[210]

3.3.2.2. Özel Sektör Katılımının Getireceği Sorunlar ve Çözümler

Sosyal güvenlikte özel sektör katılımı, sosyal güvenliğin kendi içsel sorunları[211] yanında, konjonktürün de etkisi ile birçok çevrede kabul görür hale gelmiştir. Özel sektör katılımında finansal açıdan primlere, toplanan fonların yönetilmesine ve demografik duyarlılıklara dikkat edilmesi gerekir. Sosyal güvenlikte özel sektör katılımında beklenebilen en belirgin sorun fon toplama ve demografik gelişmeleri dengeleyememek sorunudur. Aktüeryal dengelerini iyi kuramamış bir özel sektör katılımı sorunlar ile doğmuş sayılır. Bu dengelerin sağlıklı kurulması öngörülen en temelli çözümdür.

1980 sonrası gelişmeler, çalışma yaşamında genelden özele, toplumda bireye, vasıfsızlıktan kalifiye olmaya yönelik bir süreci başlatmıştır.[212] Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaşması durumu genellikle nicel ölçülerde kalmış, bu gelişme sürecine paralel bir nitelik gelişmesi sağlanamamıştır. Bu durumda da yapısal bir dönüşümün gerekliliği ortaya çıkmıştır. Sosyal sigortalar sistemine özel sektör katılımı böylesi dönüşüm zorluğu olan konular arasında yer alır. Bu dönüşümün bir sorun kaynağı olacağı açık iken buna ait çözümler niceliğin yanı sıra niteliğe bağlı parametrelere duyarlılık gösterilmesi ve bireylere bu yönde çözümler sunulmasından geçebilir.

---

[210] Aydın, **a.g.e.**, s. 9.
[211] TÜSİAD, **Emekli ve Mutlu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri**, Özel Sigortacılık Girişimi, İstanbul, 1996, s. 12.
[212] Nihat Yüksel, **Küreselleşme ve Toplu Pazarlıktaki Değişim**, TİSK Yay. No. 166, Ankara, 1997, s.15.

3.3.2.3. Özel Sektör Sigorta Şirketlerinin Katılımının Değerlendirilmesi

Ülkemizde, özellikle 1980'lerin sonlarında sosyal güvenlik kuruluşlarının finansal sorunlar içine girmesi yeni arayışlara yol açmıştır. Bunlar arasında sosyal güvenliğe özel sektör katılımı da önemli bir yer tutmaktadır. Ancak sosyal taraflar ve öğretinin soruna yaklaşımı ve çözüm önerileri birbirinden farklı nitelikler taşımaktadır.

İşveren kesiminde ise, farklı görüşlerin ileri sürüldüğünü söylemek mümkündür. Örneğin TOBB'un 1993'de hazırlattığı Sosyal Güvenlik İhtisas Komisyonu Raporunda, sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde mevcut sosyal sigorta modelinin korunması, kurumlar arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, kurumların özerk bir yapıya kavuşturularak tek çatı altına toplanmasından bahsedilmiştir. Özel sektör katılımı ile ilgili olarak da, zorunlu ve tamamlayıcı özel emeklilik programlarının desteklenmesi önerilmiş, çalışanlardan alınan zorunlu tasarruf kesintilerinin tamamlayıcı programlara aktarılabileceği belirtilmiştir.[213] Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından 1996'da yayınlanan "Emekli ve Mutlu" isimli raporda ise "özelleştirmeden çok özele yönelme ya da özelle takviye" görüşünden biraz daha ileri gidilerek "sosyal güvenlik içinde sisteme dahil olan devlet kuruluşları yanında, rekabetçi bir anlayış çerçevesinde özel sandık ve sigorta şirketlerinin bulunması gerektiği, devlet ağırlıklı sosyal güvenlik sisteminden, özel kesiminde yer aldığı rekabetçi bir yapıya geçiş konusunda çözümler üretilme zorunluluğu"ndan bahsedilmektedir.[214] Tüm bunların bir bütün olarak değerlendirilmesinden elde edilen sonuç ise, işveren kesimini, sosyal güvenlik alanında tam anlamıyla bir özelleştirme yerine, özel sigortacılığı, sosyal güvenliğe ek ve tamamlayıcı bir şekilde faal kılmaya çalıştığıdır.

Sosyal güvenlik ve sosyal dayanışma fikrini bir kenara bırakarak bu alandaki sorumluluğu (sosyal) devletten özel sektöre ve bireye yönelten özel sektör katılımı uygulamaları, ortak bir sistem yerine ülkelerin tarihsel, ekonomik ve siyasi yapılarına göre farklılıklar taşımaktadır. Aslen insancıl amaçlarla kurulan sosyal güvenlik sistemleri, 1970'lerden sonra özellikle önemli finansman güçlükleri ile karşılaşmışlardır. 1980'lerin bireyi ön plana çıkaran ve devleti ekonomiden

[213] TOBB, **Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1993, s. 261.
[214] TÜSİAD, 1996, **a.g.e.**, s. 42.

uzaklaştırmayı hedef alan görüşleri, sosyal güvenlik alanında da benzer bir felsefenin benimsenmesine olanak sağlamışlardır. Öte yandan, sosyal güvenlik sistemlerinde siyasal etkilerin yarattığı diğer bazı sorunlar da özel sektör katılımı fikrinin kolayca yayılmasına ve destek bulmasına yol açmıştır.[215] Şili'de başlayan ve sistemi temelinden değiştiren özel sektör katılımı uygulaması birçok Güney Amerika ülkesine de örnek olmuştur. Yine ABD'de Şili benzeri bir uygulamaya geçilmesi konusunda geniş bir kamuoyu desteğinin oluştuğunu söylemek mümkündür. Şili ve Güney Amerikanın tersine, Avrupa'da ise radikal bir sosyal güvenlik hizmetlerinin büyük ölçüde özel sektör sigorta şirketlerince sağlanması yerine mevcut sistemlerin yükünü hafifletici, sosyal güvenliğe ek ve tamamlayıcı niteliğe sahip özel sigorta programlarına ağırlık verildiği hatta bunun yasal düzenlemelerle teşvik edildiği görünmektedir.

Ülkemizde de, Avrupa benzeri, tamamlayıcı ve ek özel sigorta programlarının gerekli olduğu özellikle işverenlerce sıkça dile getirilmekte; ancak bu konuda sosyal taraflar arasında bir görüş birliği bulunmamaktadır.

Sosyal güvenlik alanında alınması gereken bazı önlemler bulunmaktadır. Sosyal güvenlik reformunun geliştirilerek uygulanması, olası bir AB üyeliğinde de Türkiye'nin işini kolaylaştıracak, hem iç hukuk açısından hem de Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler bakımından aykırılık yaratmayacaktır. Daha da önemlisi, henüz kesin karar vermeye imkan tanımayan Şili benzeri radikal bir değişikliğin toplumun bütününü ilgilendiren böylesi bir konuda bazı tehlikeleri içerdiği de bir gerçektir.

Sosyal güvenlik gibi ülkenin bütününü ilgilendiren bir konuda yapılacak değişikliklerin dikkatli ve özenli çalışmalar sonucu gerçekleştirilmesi ve zaten sorunlu bir alan olan sosyal güvenlikte yeni sorunlara yol açılmaması gerekir.

Özel sektör katılımı esnasında sosyal güvenliğin bazı işlevleri özel sigorta şirketlerine devredilir ama kamunun bu işlevlerde dahi gözetim ve denetim görevini yerine getirmek üzere devrede kalacağından sosyal güvenlikte tam bir özelleştirmeden söz edilemez.

---

[215] Aydın, **a.g.e.**, s. 14.

Devletin; sosyal sigorta, kamu sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemi yolu ile asgari seviyede sosyal güvenlik sağlaması; fertlere ise bu asgari garantiyi kuvvetlendirecek tamamlayıcı sistemleri ve alternatifleri ile birlikte tamamlayıcı sosyal güvenlik tekniklerini ve planlarını sunması daha fazla tatmin edici ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi için lüzumludur. Bu ek tedbirlere tamamlayıcı sosyal güvenlik sistemleri denilir. Tamamlayıcı sosyal güvenlik sistemleri; işletme bazındaki özel emeklilik sistemlerinden, hayat sigortalarına kadar çok çeşitli planlardan oluşmaktadır.

Özel sigorta sektörü sosyal güvenlik sistemine ve ekonomiye önemli katkılar sağlayabilir. Elbette burada sistemin başarısı uygulama başarısı olarak anlaşılmalıdır. Ayrıca hayat sigortalarında vatandaşların geçmişte yaşadıkları, zaman zaman da yaşamaya devam ettikleri hayal kırıklıklarının da olumsuz yansımaları yapılacak uygulamalar ile giderilmelidir.

Tamamlayıcı niteliği itibari ile özel sigortalar sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasına katkı sağlayabilecektir. Şili uygulamasından alınan dersler de gözardı edilmemelidir. Emeklilik şirketlerinde kısa zaman içerisinde oligapol bir yapının oluşması, işletme giderlerinin yüksek olması ve toplanan tasarrufların büyük çoğunluğunun devlet tahvillerine yatırım yapılarak değerlendirilme gibi Şili uygulama sonuçları ülkemizde de yaşanabilir.

Sistem bilinçli bir iştirakçi kitlesine hitap etmektedir. Sistemde yönetim riski, yatırım riski, asgari kârlılığın sağlanması gibi riskler de mevcuttur.

3.3.2.4. Sosyal Güvenlikte Model Bir Uygulama: Şili Modeli

Dünyada sosyal güvenlik sistemine özel sektör sigorta şirketlerinin katılımını sağlayan ilk ülke Şili olmuştur. Şili modelinde, yaşlılık uygulaması esas olmak üzere uzun dönem sigorta kollarında özel sigorta şirketlerinin katılımı sağlanmıştır. Şili uygulamasını birçok Güney Amerika ülkesi izlemiş, sistem ABD'de de yoğun tartışmalara yol açmıştır. Buna karşılık Avrupa' da farklı bir gelişim süreci gözlemlenmektedir.

Güney Amerika ülkeleri, sosyal güvenliğe özel sigorta şirketlerinin katılımının sağlanmasında başı çeken ülkelerdir. Bu uygulamalardan ilk ve en önemlisi Şili'de yaşanmıştır. Şili'de, 1970'lerde aktif-pasif sigortalı oranının 0,5'e düşmesi sebebiyle sosyal güvenlikte radikal bir değişime gidilmiştir. Şili modelinin ana hatları şöyledir: Sistem sadece uzun dönem sigorta kollarında uygulanmakta, belirlenmiş primlerle yürüyen bireysel zorunlu tasarruf planı niteliği taşımaktadır. Sistemin finansmanına işveren ve devlet katılmamakta, finansman sigortalılarca gerçekleştirilmektedir. Sigortalılara, yeni uygulamaya geçiş aşamasında eski kamusal sosyal güvenlik sisteminde kalma ya da yeni özelleştirilmiş sisteme geçiş konusunda bir tercih hakkı tanınmıştır. 1992 yılı itibariyle tüm sigortalıların yeni sistemdeki payı %95'i geçmiştir. Bugün sistemde beş milyondan fazla bireysel sigorta hesabı bulunmaktadır. Sistemin esasını "Administratradoras de Fondes le Pensionses" adı verilen özel sigorta benzeri fon yönetim kuruluşları oluşturmaktadır. Sigortalılar gelirlerinin en az %10' unu, en çok %20' sini bu fonlarda açtırdıkları hesaba yatırmakta ve dilediği Administratradoras de Fondes le Pensionses yi seçebilmektedirler. Sigortalı dilerse %10' un üzerinde prim ödeyerek (en az 20 yıl prim ödeme koşulu ile) emeklilik yaşını 55'e kadar düşürebilmekte, getirisini beğenmediği Administratradoras de Fondes le Pensionses yi değiştirebilmektedir. Emeklilik halinde ise sigortalılar kendi fonlarından toplu bir ödeme, sürekli bir gelir bağlanması ya da hesabın özel sigortalılara aktarılması uygulamalarından bir ya da ikisini tercih edebilmektedirler. [216]

Şili'de 1996 itibarıyla faaliyet gösteren 20 adet AFP'den, 15 yıllık bir uygulama itibarıyla iflas eden bulunmamaktadır. AFP'ler, devletin sıkı bir denetimi altında faaliyet göstermekte, topladıkları fonların en az %50' sini enflasyona endeksli devlet tahvillerine, kalan %50' sini ise devletin onayladığı listede yer alan sermaye piyasası enstrümanlarına yatırmak zorundadırlar. AFP'ler 1994 yılı sonu itibari ile 23 milyar dolar fon toplamışlardır. Bu tutar Şili'deki ulusal gelirin %41' ini oluşturmakta ve son 10 yılda ulusal gelirin %6 oranında artmasına yol açmış bulunmaktadır. Şili sosyal güvenlik sisteminde özel sigorta şirketlerinin katılımının sağlandığı uzun dönem sigorta kolları dışında, hastalık ve analık sigortaları gibi kısa dönem sigorta kolları kamusal nitelik taşımakta, ancak bunların finansmanı da %7 prim düzeyi ile sigortalı tarafından

[216] José Piñera, "Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile", Cato Institute, **Cato Journal**, 1996, Cilt. 15, No. 2, s. 6.

sağlanmaktadır. Yine kamusal nitelik taşıyan iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası ise %0,9 - %6,8 arasında değişen oranlarla işverence finanse edilmektedir.[217] Şili sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi ile ortaya çıkan model, benzer sorunlarla karşılaşan birçok Güney Amerika ülkesine örnek olmuş ve 1990'lı yıllarda Peru, Arjantin, Kolombiya, El Salvador, Meksika ve Uruguay gibi ülkeler sosyal güvenlik sistemlerinde özel sektör katılımı uygulamalarına başlamışlardır. Bu ülke uygulamalarında da özel sektör katılımının uzun dönem sigorta kollarını kapsadığı görülmekte, ancak finansmanda farklılıklarla karşılaşılmaktadır.

Şili modelinde, işverenler ve çalışanlar tarafından yaratılan fonlar kamu fonları yerini özel sektör sigorta şirketleri fonlarını finanse etmekte, kamunun ise bu fonları finansman yükümlülüğü kalkmaktadır. Özel sektör sigorta şirketleri toplanan fonları sermaye piyasaları ve bankacılık sisteminde değerlendirmekte, kamu mali yapısı için vergi geliri yaratacak getiriler üretmektedir.

[217] Social Security Administration, **Social Security Programs Throughout the World**, Key Workplace Documents, Federal Publications, Cornell University, 1999, s. 75-76.

SONUÇ

Sosyal güvenlik kurumlarının sosyal ve ekonomik hayatta giderek yaygınlaştığı ve önem kazandığı 20. yüzyılın ilk yarısından sonra, çeşitli ülkelerde karşılaşılan sorunlar sonucu sistem ve yöntem üzerinde çeşitli arayışlara girişilmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde gelişmelerin ve sorunların sosyal, kurumsal ve finansal yapısı üzerinde geniş çaplı bir değerlendirme yapılmış ve bir kamu fonksiyonu olan sosyal güvenliğin yine kamu mali yapısı üzerindeki etkilerine yön veren finansman yöntemleri gibi dinamikleri üzerinde de durulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları ele alınmış ve bu mali yapıların kamu mali yapısı içerisindeki yerleri incelenmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının gelir gider dengeleri, giderlerini gelirleri ile karşılayabilme kabiliyetleri analiz edilmiştir. Bu incelemelerde tutarların enflasyon etkisinden arındırılması ve GSMH içerisindeki yüzde payları hesaplanarak sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları ve kamu mali yapısı içerisindeki yerlerinin şeffaf ve tutarlı bir şekilde ele alınması sağlanmıştır. Bu incelemeler sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının giderek artan bir finansal açık verme süreci içerisinde oldukları ortaya konmuştur. Bu açıkların devlet katkıları ile kapatıldığı ve bu katkının düzeyinin de GSMH içerisinde payının %4,5 gibi yüksek bir düzeye eriştiği ortaya konmuştur.

Çalışmanın son bölümünde ise çeşitli ülkelerde ve ülkemizde yaşanan sosyal güvenlik kurumlarına yönelik sorunlar ele alınmıştır. Belirlenen sorunlar çeşitli açılardan incelenmiş ve bu inceleme detayına paralel olarak da çözüm önerileri getirilmiştir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman açıklarının azaltılması ile sistemin ayrım gözetmeksizin varlıklı olanlara da kamu fonlarını aktarıyor olmasından kaynaklanan gelir dağılımını bozucu etkisi azaltılabilecek, gerçekten ihtiyacı olan sosyal yardıma muhtaç yaşlılara aktarılabilecek kaynak arttırılabilecektir. Bunun yanında kamunun borçlanma gereği ve mali piyasalardaki ağırlığı azalacak, faizler gerileyecek, üretime yönelik finansman olanakları artacak ve ekonomik büyüme hızlanacaktır.

Ülkemizin genç bir topluma sahip olmasına rağmen, sosyal güvenlik sisteminin hızla bozulan mali dengesi ekonomik istikrarı tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Şimdiden önlem alınmadığı takdirde, ülke nüfusumuzun hızla yaşlanması sonucu artacak yaşlı nüfus ile birlikte, yakın bir gelecekte yukarıda bahsedilen mali krizin çok daha derinleşmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle, sistemimizin sadece bugün içinde bulunduğu sorunlarını çözmeyi hedefleyen bir reform yeterli değildir. Özellikle emeklilik programlarında 40-50 yıllık bir mali ve demografik dengenin (aktüeryal denge) gözetilmesi, henüz genç bir nüfusa sahipken emeklilik amacıyla fon birikiminin oluşturulması ve bu fonların üretken alanlarda kullanılarak yaşlılık riskine karşı hazırlıklı olunması bugün artık bir zorunluluk haline gelmiştir.

Uzun bir hazırlık sürecinin ardından 1999 yılından bu yana aşama aşama hayata geçirilmekte olan sosyal güvenlik reformunun başarısı, sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin artırılması yanında toplumsal ve ekonomik hayatımızın diğer birçok alanında da kilit bir rol oynayacaktır. Sistemin; şeffaf, basit ve elde edilecek faydanın düzeyi konusunda belirsizlik yaşanmadığı bir yapıya dönüşmesi; vatandaşın sisteme sahip çıkabilmesine, katılımın artmasına ve kişisel emeklilik planı düzenlenebilmesine olanak tanımaktır.

Emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının arttırılması ve prime esas kazanç sınırlarının yeniden gözden geçirilmesi alınacak önlemlerin başında yer almaktadır. Böylece, sosyal güvenlik kurumlarının bir ölçüde rahatlaması sağlanabilecektir. İkinci etapta, kurumların özerkliğinin sağlanması ve bunları siyasal etkilerden kurtaracak bir yapılanmaya gidilmesi yerinde olacaktır. Mali yapılara ait çözüm önerilerinin böylece demografik ve yönetime ait duyarlılıklar ile ilişkisi kurularak önerilerin başarı şansının yükseltilmesi olanağı gözetilmiştir.

Reform sayesinde kaçak istihdamın azaltılması ile ucuz işgücünden kaynaklanan haksız rekabet azaltılacak, rekabetin zaman içinde kalite ve verimlilik üzerinde yoğunlaşması sağlanacaktır. Bu ise ücret seviyesini ve GSMH içindeki işgücü payını artıracak, gelir dağılımı ve toplumsal barışı olumlu etkileyecektir. Vergi ve prim yükleri, istihdamı azaltıcı ve tahsilatı zorlaştırıcı yönleri itibarı ile sürekli gözden geçirilerek konjonktüre uygun hale getirilmelidir. Bundan amaç, kamu mali yapısının

sağlıklılığının ve sürdürülebilirliğinin özen ile ele alınması sürecine katkıda bulunmaktır.

Sosyal güvenlik kurumları açıkları azaldıkça emekli maaşlarında yer alan kamu payı azalacak, gerçekten ihtiyacı olan sosyal yardıma muhtaç yaşlılara aktarılabilecek kaynak artacaktır. Sigortasız yoksul yaşlılara verilen sosyal yardımlar (65 yaş üstü karşılıksız yardım) yeterli düzeye çıkarılabilecektir. Sistemin yoksullara göre devlet desteğine daha az gereksinebilen varlıklı olanlara da kamu kaynağı aktarıyor olmasından kaynaklanan gelir dağılımını bozucu etkisi, tersine çevrilebilecektir.

Sosyal sigorta sistemine özel sigorta şirketlerinin katılımının sağlanması olgusu aslında sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesini değil özel sigortaların bu sisteme yönelik tamamlayıcı fonksiyonlarının harekete geçirilmesini içermelidir. Sosyal güvenlik tekniği olarak kullanılabilen özel sigorta şirketleri, temelde sosyal sigortaları ikame edici olarak değil, tamamlayıcı olarak faaliyet gösterecektirler.

Sosyal güvenlikte özel sektör katılımı genel olarak, sosyal güvenliğin temel felsefesini yansıtan toplumsal dayanışmadan az ya da çok uzaklaşarak, bireysel inisiyatifi ön plana çıkarmaktadır. Ayrıca, özel sektör katılımının, sosyal dayanışmanın bir uzantısı olan sosyal amaç yerine, bireysel hesaplara dayalı fonların verimli ve etkin kullanılmasını, hatta kar olgusunu da uzun vadede içereceği bir gerçektir. Çalışanların yaşlılık hallerinde temel güvencesi olan sosyal sigortalara ek olarak güvence sağlayan özel sigorta uygulamaları giderek önem kazanmaktadır. Bunun sebeplerinin başında, sosyal sigorta sistemindeki reformlar sonucu sigorta edinimlerinin düzeyinin düşürülmesi gelmektedir. Çeşitli yöntemlerin kullanıldığı tamamlayıcı özel sigorta sistemlerinde güvence; ya işveren tarafından sağlanmakta, ya bağımsız yardım sandıklarınca sağlanmakta ya da hayat sigortası yapan bir şirkete işçilerin sigortalanması şeklinde olacaktır.

Sosyal güvenlik gibi ülkenin bütününü ilgilendiren bir konuda yapılacak değişikliklerin dikkatli ve özenli çalışmalar sonucu gerçekleştirilmesi ve zaten sorunlu bir alan olan sosyal güvenlikte yeni sorunlara yol açılmaması gerekmektedir. Tüm bu nedenlerle, uluslararası normlara, adalet ve eşitlik ilkelerine uygun, toplumsal dayanışmayı güçlendiren, aktüeryal dengelere dayanan, çağdaş bir sosyal güvenlik

sistemi oluşturma yönünde köklü ve çok aşamalı bir reform süreci kaçınılmaz hale gelmiştir.

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi bozuk aktüeryal dengeler, kaçak işgücü, işgücüne zayıf katılım ve zayıflatılmış yönetim gibi nedenler yüzünden finansman sorunu ile karşılaşmıştır. Sosyal güvenlik sisteminde karşılaşılan finansman sorunu kamu mali yapısı üzerinde önemli bir baskı yaratmaktadır. Bu baskıdan da başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeler olumsuz etkilenmektedir. Son yıllarda sosyal güvenlik kurumları açıkları ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden birisi olmuştur. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı, sorunun büyüklüğünü ortaya koyar niteliktedir. Ancak aktüeryal dengeleri hassas demografik parametrelere göre yeniden düzenlemeye yönelik reform çabalarının da başarıya ulaşması ile Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin kamu mali yapısı üzerindeki yükü bir sorun olmaktan çıkarılabilecek niteliktedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Alper, Yusuf, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK),** Uludağ Üniversitesi Yayınları, No. 15, Bursa, 1997.

Andaç, Faruk, **İşsizlik Sigortası,** Kurtuluş Matbaası, Bursa, Ocak 1999.

Arıcı, Kadir, **Sosyal Güvenlik,** Tes-İş Sedikası, Ankara, 1999.

Bireysel Emeklilik Sistemi 2004 Gelişim Raporu, Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM), Best Yayıncılık, İstanbul, Mayıs 2005.

Çelik, Abdulhalim, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2002.

Çubuk, Ali, **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları,** İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No: 175, Ankara, 1982.

Dilik, Sait, **Sosyal Güvenlik**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1992.

Dilik, Sait, **Türkiye'de Sosyal Sigortalar,** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1971.

Güneş, İsmail, **Sosyal Güvenlik**, Ders Notları, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Adana, 2005.

Güven, H. Sami, **Sosyal Politikanın Temelleri**, 2. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995.

Güzel, Ali ve Ali Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 6. Baskı, Beta Yayın No: 474, Hukuk Dizisi No: 204, İstanbul, 1998. x

Kaynar, Salim, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanı ve Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) Uygulaması- Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, Tez Danışmanı: Prof. Dr. Nur Serter, T.C. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1993.

Müftüoğlu, Tamer, **Türkiye'de Esnaf Sanatkar ve Küçük İşletmelere Kesimine Yönelik Sosyal Güvenlik Sisteminin Değerlendirilmesi**, Türkiye Esnaf Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR), TES-AR Yayın No. 8, Ankara 1993.

Nadaroğlu, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi,** 10. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, Yayın No: 337, İşletme Ekonomi Dizisi: 17, İstanbul, 1998.

Sözer, Ali Nazım, **Sosyal Güvenlik Reform Önerisi Taslak Metin**, Önsöz: Murat Başesgioğlu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 29.07.2004, Ankara; http://www.harb-is.org.tr/media/sos.guv.tas.pdf, 20.01.2006.

Sözer, Ali Nazım, **Türkiye'de Sosyal Hukuk: Sosyal Tazmin, Sosyal Hizmet, Sosyal Yardım, Sosyal Teşvik**, 2. Baskı, Barış Yayınları, İzmir, 1998.

Şakar, Müjdat, **Sosyal Sigortalar Uygulaması,** 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2002.

Şakar, Müjdat, **Sosyal Sigortalar Uygulaması,** 8. Baskı, Der Yayınları, No: 379, İstanbul, 2006.

Tuncay, A. Can, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 3. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 1986.

Tunçomağ, Kenan, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar,** İstanbul, 1975.

TÜSİAD, **Emekli ve Mutlu**, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri, Özel Sigortacılık Girişimi, İstanbul, 1996.

TÜSİAD, **Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Yayın No. TÜSİAD-T/2004-11/381, İstanbul, 2004.

Yazgan, Turan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik,** Fatih Gençlik Vakfı Matbaası İşletmesi, İstanbul, 1975.

Yazgan, Turan, **Sosyal Sigorta,** İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1977.

Makaleler

"Hazine: İşverenin katkısı vergi teşviki kadar etkili", **Sigortacı Gazetesi**, 13.09.2005, Enigma Haber No: 170; http://www.sigortacigazetesi.com.tr, 22.01.2006.

"ILO 89. Uluslararası Çalışma Konferansı", **İşveren**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Haziran 2001, s. 1; http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=322&id=19, 20.12.2005.

Akbalık, Murat, K.Batu Tunay ve Mustafa T. Uzuner, "Yüksek Enflasyonlu Ülkelerde Özel Hayat Sigortacılığı Uygulamaları ve Türkiye Üzerine Çözüm Önerileri", **Reasürör**, Sayı: 30, Ekim 1998, s. 9.

Aktürk, Erkan, "İsteğe Bağlı Sigorta", **Muhasebe TR Muhasebe**, 06.02.2006; www.muhasebetr.com/yazarlarimiz/erkan/06.asp, 11.08.2006.

Alper, Emin, "Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye", **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu**, Araştırma Raporu, İstanbul, 2004.

Alper, Yusuf, "Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim", **İş-Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Çalışma Hukuku, Cilt: 3, Sayı: 2, 2001, s. 2.

Anders, Susan B. ve Hulse, David S., "Social Security: The Past, the Present, and Options for Reform", **The CPA Journal**, New York, May 2006, 76 (5), 20-31.

Aydın, Ufuk, "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme, Sebepler ve Uygulamalar", **Çimento İşveren Dergisi**, Eylül 1998, Sayı: 5, Cilt: 12, s. 4-15.

Beattie, Roger, "Social protection for all: But how?", **International Labour Review**, 2000, 139 (2), 129-148.

Butare, Theopiste, "International Comparison of Social Security and Retirement Funds From the National Savings Perspective", **International Social Security Review**, 47 (2), 17-36, 1994.

Çelik, Aziz, "Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak", **Kristal İş**, 2006, 3(81), 1.

Çetin, Rana, "İngiltere, Almanya ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri", **SendikaNet**, Sendikal İletişim Platformu, 04.04.2005, s. 1; http://www.sendikanet.org/tr/modules/news/print.php?storyid=25, 10.12.2005.

Euzeby, Chantal, "Non-Contributory Old-Age Pensions: A Possible Solution In The OECD Countries", **International Labour Review**, 1989, 128 (1), 11-28.

Fişek, Gürhan, "Sosyal Güvenliğimizdeki Çatışmaların Kökeni", **Görüş**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) Yayın Organı, Sayı 33, Kasım 1997, s. 44-46.

Gökçe, Deniz, "Sosyal Güvenlikte Paradigma Değişimi", **Akşam Gazetesi**, 25.02.2006; http://www.aksam.com.tr/yazar.asp?a=29427,10,12, 25.09.2006.

Gönencan, Zahit, "Osmanlı Güvenlik Sistemleri", **Çimento İşveren Dergisi**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası'nın Yayın Organı, Cilt 15, Sayı 1, Ocak 2001, s. 3-39.

Güvercin, Hüseyin Cemal, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi", **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, 2004, 57, (2), s. 89-95; http://www.ankara.edu.tr/rectorate/kutuphane/tipdergi/turkC57/57_2/02_06.pdf, 20.12.2005.

Kapar, Recep, "Sosyal Korumanın Yaygınlaştırılması", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 5, Sayı:4, 2003, s. 49-69.

Küçükkocaoğlu, Güray, "Emeklilik ve Sigorta Fonları, İşsizlik Sigortası, İş Güvencesi, SSK, Bağ Kur, Emekli Sandığı Borsası", **Finansal Pazarlar**, Başkent Üniversites, İİBF İşletme Bölümü Yayını, Ankara, 2004.

Mackenzie, G.A (Sandy), "Reforming Latin America's Old Age Pension Systems", **Finance and Development**, 32 (1), 10-13, March 1995.

Metezade, Zihni, "Sağlık Sigortaları", **Birlik'ten Dergisi**, Şubat 2001, S:14, s.10.

Nihat Yüksel, **Küreselleşme ve Toplu Pazarlıktaki Değişim**, TİSK Yay. No. 166, Ankara, 1997.

Peker, Ayşe, "Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri", **Tartışma Tebliğleri**, Tebliğ No: 9703, T.C. Merkez Bankası, Araştırma Genel Müdürlüğü, Araştırmalar, Yayınlar, Ankara, 1997; http://www.tcmb.gov.tr/research/discus/9703tur.pdf, 11.08.2006.

Powell, Martin and Hewitt, Martin, "The End of the Welfare State?", **Social Policy & Administration**, March 1998, 32 (1), 1-13.

Şen, Murat, "Tanzimat Öncesi (Klasik Dönem) Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik", **e-Akademi**, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 3, Mayıs 2002, s. 1; http://www.e-akademi.org/makaleler/msen-1.htm, 20.12.2005.

Şule, Mehmet Ali, "Sosyal Güvenlik Üzerine Düşünceler", **Mercek Dergisi**, No: 39, Temmuz, 2005, s. 1.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, "Sosyal Güvenlik Reformu – Emeklilik", **Türk Haber**, Başbakanlık Basın - Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Sayı: 7, Haziran 2006, s. 1.

TOBB, **Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1993.

Türk Harb-İş, Türkiye Harp Sanayi ve Yardımcı İşkolları İşçileri Sendikası, (Türk-İş) S. 39, s. 10.

Türk-İş, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi Taslak Metni" Hakkındaki Görüş ve Öneriler İçeren Rapor**, 2004; www.turkis.org.tr/icerik/sosyalguvenlikrap.doc, 11.06.2006.

Uğur, Suat, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Yayın No: 244, Haziran 2004; http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1121, 25.04.2006.

Uslu, Nermin, "Yüksek Enflasyonlu Ülkelerde Özel Hayat Sigortacılığının Durumu ve Geleceği" **Reasürör**, Sayı: 32, Nisan 1999, s. 15.

Villars, C., "Social security standards in the Council of Europe: the ILO influence", **International Labour Review**, 1979, 118 (3), 343-354.

Yılmaz, Esin ve Neyir Gökşen, "Özel Sağlık Sigortalarında Avrupa Birliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Model Önerisi", **Reasürör**, Sayı: 35, Ocak 2000, s. 30.

Yücel, Ali N., "Sağlık Sigortaları", **Reasürör**, Sayı: 2, Eylül 1991, s. 10.

Boland, Vincent, "Early Retirement Dreams Fade as Turkey Tackles Its Growing Social Security Deficit Ankara Has Finally Addressed the Generous Pensions System That Has Led To a Heavy Burden on Taxpayers", **Financial Times** [Europe 1st Edition], London (UK), Apr 21, 2006, s. 3.

Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği

Avrupa Konseyi, 800 milyon Avrupalı, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Walter Schwimmer'in Önsöz'üyle, Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları, Avrupa Konseyi Resmi İnternet Sitesi, 2003; http://www.coe.int/tr/portal/Information_material/TR800million.asp?L=TR, 20.12.2005.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu (Resmi Metin), Strasbourg, 16.04.1964, Avrupa Anlaşmaları Serisi No. 48, Avrupa Konseyi, Dış Politika Enstitüsü, 28.02.2006; http://www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma/aas_48.htm, 01.03.2006.

Avrupa Sosyal Şartı (değiştirilmiş şekli), Strasbourg, 3.5.1996, Bilgi Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Avrupa Antlaşmaları Serisi: 163, 2006; http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/andlasavrupa/docs/35t.doc, 22.12.2005.

Barr, Abigail ve Truman Packard, "Revealed Preference and Self-insurance: Can We Learn from the Self-employed in Chile", Background Paper for Regional Study

on Social Security Reform, **Social Security Reform in Latin America, Institutional Reforms and Social Capital Research**, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region, the World Bank; http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/ad3c4ef3e1a53d6b85256d5c006c539a/$FILE/BarrPackard_RATP_edited.pdf, 20.12.2005.

Birleşmiş Milletler. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 10 Aralık 1948, Birleşmiş Milletler Enformasyon Merkezi UNIC-Ankara, 04.06.2001; http://www.un.org.tr/doc_pdf/h_rigths_turkce.pdf, 22.12.2005.

Blenk, Werner Konrad, "The ILO's Programme Thrust: Decent Work for Women and Men Everywhere", **ILO Publications**, Sub-Regional Office for South-East Asia and the Pacific, Quezon City, 2000; http://www.ilo.org/public/english/region/asro/manila/publ/pubind.htm, 22.12.2005.

"C117 Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention, 1962", Convention concerning Basic Aims and Standards of Social Policy, Economic and Social Policy, Social Policy, Kabul: Oturum 46, Cenevre, 22.06.1962, Yürürülüğe Giriş: 23:04:1964, **International Labour Organization (ILO), ILOLEX Database**, 2005; http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C117, 22.12.2005.

Chappell, Duncan ve Vittorio Di Martino, "Violence at the Workplace: the Global Challenge", Tebliğ, **International Conference on Work Trauma**, Johannesburg, 8 - 9 Kasım 2000, ILO, InFocus Programme on Safety and Health at Work and the Environment, 2000, s. 1; http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/violence/violwk/violwk.pdf, 20.01.2006.

Değişen Dünyamızda Gelir ve Sosyal Güvenlik, **Dünya Çalışma Raporu**, Uluslararası Çalışma Ofisi, Cenevre, 2000.

Irwin, Timothy, Michael Klein, Guillermo E. Perry ve Mateen Thobani, **Dealing with Public Risk in Private Infrastructure**, World Bank Latin American and Caribbean studies, Report No: 17322, The IBRD, The World Bank, ISBN 0-8213-4030-1, Washington D.C., 1997.

Pagés, Carmen, "Labor Markets: Security and Social Protection in the Informal Sector", s. 2, II. Paralel Oturum Tebliği, **Securing Development in an Unstable World**, ABCDE (The Annual Bank Conference on Development Economics) Europe 2005 Amsterdam, 23-24 Mayıs 2005, The Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam, 2005; http://siteresources.worldbank.org/INTAMSTERDAM/Resources/CarmenPagesPaper.pdf, 20.12.2005.

Parrott, Alec L., "The system that lost its way: Social security reform in the United Kingdom", **International Labour Review**, ILO, 1985, 124 (5), s. 545-558.

"Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu", Kişilerin Serbest Dolaşımı, Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği, Ulusal Program, **AB-Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (UP)**, 2002; http://www.turkab.net/up/abup403.htm, 22.12.2005.

Statistical Office of the European Commission (EUROSTAT), **European Social Statistics: Social Protection, Expenditure and Receipts**, Population and Social Conditions Data 1995-2003, European Commission Theme, Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg, 2006.

Uluslararası Çalışma Örgütü Ankara, ILO Hakkında, ILO Ne Yapar, Ekim 2004; http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/neyapar.htm, 22.12.2005.

Uluslararası Kuruluşlar Düzeyinde Yapılan Sağlık Alanında İşbirliği Çalışmaları, Kitaplar ve Raporlar, Sağlık Bakanlığı Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Web Sitesi, 2006; http://www.un.org.tr/who/yayinlar/uk.htm, 22.12.2005.

Valdés-Prieto, Salvador, "Social Security Coverage in Chile, 1990-2001", Background Paper for Regional Study on Social Security Reform, **Social Security Reform in Latin America, Institutional Reforms and Social Capital Research**, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region, the World Bank; http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa4610322912388525683100 5ce0eb/5664dd22c8695af585256d5c007900d5/$FILE/SValdes_Coverage Chile_edited.pdf, 20.12.2005.

William G. Shipman, "Retiring with Dignity: Social Security versus Private Markets", **CATO Organization, Social Security Paper (SSP)**, No: 2, 1995, s. 3.

Piñera, José, "Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile", Cato Institute, **Cato Journal**, 1996, Cilt. 15, No. 2, s. 6.

Social Security Administration, **Social Security Programs Throughout the World**, Key Workplace Documents, Federal Publications, Cornell University, 1999, s. 75-76.

Kamu Kurumları

506 Sayılı Kanunun Geçici 20. Maddesine Bağlı Sandıklar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Resmi Internet Sistesi, Ankara, 2005; http://www.calisma.gov.tr/basinbulteni/2005_bulten2/506.htm, 22.01.2006.

Bağ-Kur, Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.bagkur.gov.tr, 20.01.2006.

Bağ-Kur, Sigortalama Bilgileri, Kimler Bağ-Kur Sigortalısıdır, 2006; http://www.bagkur.gov.tr/sigorta/kimler.shtml, 20.02.2006.

Danışoğlu, Emel, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı", Kalkınmanın İtici Gücü: İnsan Kaynağı, **Planlama Dergisi**, Özel Sayı, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı, Ankara, 2002, s. 219-228; http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/danisoge.pdf, 20.12.2005.

Ereğli Kömür Havzası Amelebirliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı Tarihçesi, T.C. Çalışma Bakanlığı, Amelebirliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı Resmi Internet Sistesi, 2006; http://www.amelebirligi.gov.tr/baskanlik/tarihce.htm, 20.01.2006.

İşkur Kanunu Neler Getiriyor, Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, İlk Adımlar, 2003; http://www.calisma.gov.tr/ilkatilimlar/iskur_yas_get.htm, 22.01.2006.

İŞKUR, **İstihdam Durum Raporu**, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Ankara, 2003.

İşsizlik Sigortasını Tanıyalım, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, Kasım 2000.

Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Ankara, 2000.

Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası Neler Getiriyor, Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, İlk Adımlar, 2003; http://www.calisma.gov.tr/ilkatilimlar/sos_guv_yas_get.htm, 22.01.2006.

Sosyal Güvenlik Kururumu Teşkilat Kanunu 5. Md. Uyarınca Hazırlanan, SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un İstatistiki Veri ve Bilgilerini İçeren Basın Bülteni (2004 İlk Sekiz Aylık), Çalışma Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2006

Sosyal Sigortalar Kurumu, **SSK'nın Tarihçesi**, 2006; http://www.ssk.gov. tr., 22.01.2006.

SSK, **2004 Yılı Çalışma Raporu**, Sigorta Hizmetleri, Ankara, 2005, Tablo 5, s. 4; http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/ssk_calisma_raporu_2004.zip, 22.01.2006.

SSK, **50 Soruda Sosyal Güvenlik Reformu**, SSK Resmi İnternet Sitesi, 2006; http://www.ssk.gov.tr, 30.05.2006.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gereklidir?", Ankara, 2001; http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf, 20.12.2005.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Hukuki ve İdari Yapısı, Ağustos, 2003; www.ssk.gov.tr/sskdownloads/hakkimizda/tr.doc, 22.12.2005.

T.C. Emekli Sandığı, Sağlık ve Mali İstatistikler, 2006; http://www.emekli.gov.tr/saglik_mali_istatistik.html, 22.01.2006.

T.C. Emekli Sandığı, Tarihçesi ve Kuruluşu, 2006; http://www.emekli.gov.tr/kurulus_ve_gorev.htm, 20.01.2006.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Türkiye İş Kurumu Mevzuat, ILO Sözleşmeleri, ILO Hakkında Bilgi, 2004; http://www.iskur.gov.tr/mydocu/mevzuat/ilo1.htm, 20.01.2006.

Ülkemiz Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmelerine İlişkin Bilgi Notu, Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, Araştırma Planlama Koordinasyon (APK) Dairesi, Ankara, 2003; http://www.calisma.gov.tr/birimler/apk/ilo_soz_bilgi_notu.htm, 22.01.2006.

T.C. Maliye Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamaları (1998-2003),** Bütçe Uygulaması, Konsolide Bütçe Giderleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2006; http://www.bumko.gov.tr/istatistik/sosyalg.htm, 25.04.2006.

Bağ-Kur, Aylık İstatistik Bülteni, Ocak, 2006; http://www.bagkur.gov.tr/finansman/bulten_dosyalar/sheet003.html, 02.02.2006.

Kanunlar ve Yönetmelikler

24.5.1983 tarihinde kabul edilen 2828 sayılı **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu**.

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu (Kabul Tarihi: 25/06/2003, R.G.: 05/07/2003 Sayı: 25159, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2004; http://www.iskur.gov.tr/mydocu/iskur.html, 22.01.2006.

5018 sayılı **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki 2022 Sayılı Kanun, Kabul Tarihi 01.07.1976 ve 10.07.1976 Tarihli 15642 Sayılı Resmi Gazete.

Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi), **3581 sayılı Onay Kanunu** Resmi Gazete 4 Temmuz 1989 gün ve 20215 sayı.

Bağ-Kur Genel Müdürlüğünün Gelirleri ile Zorunlu Ödemeler için Bulundurulması Gereken Nakit ve Benzeri Varlıklarının Değerlendirilmesi Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 2004/7311, 10.05.2004, R.G.: 02.06.2004, 25480; http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/21865.html, 22.12.2006.

Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, 4632 Sayılı kanun TBMM kabulü 28.03.2001, 7.04.2001 tarih ve 24366 sayılı Resmi Gazete, Yürürlüğe giriş 7.10.2001.

Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (**Bağ-Kur**) Kanunu (2 Eylül 1971 tarih 1479 sayılı kanun)

ILO, **102 Nolu Sözleşme, Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme**, ILO Kabul Tarihi: 28 Haziran 1952, Kanun Tarih ve Sayısı: 29 Temmuz 1971 / 1451, Resmi Gazete Yayım Tarihi ve Sayısı: 10 Ağustos 1971 / 13922, Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı: 1 Nisan 1974 / 7-7964, Resmi Gazete Yayım Tarihi ve Sayısı: 15 Ekim 1974 / 15037; Türkiye'nin Onayladığı Sözleşmeler, http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz102.htm, 22.12.2005.

İşsizlik Sigortası Kanunu, Kanun No. 4447, Kabul Tarihi 25.08.1999, RG 23810 - 08.09.1999

Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında 3816 Sayılı Kanun, Kabul Tarihi:18.6.1992 Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 3.7.1992 Sayı :21273

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Kanun No: 5502, Kabul: 16.05.2006.

Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu, Kanun Numarası: 4947, Kabul Tarihi: 16.07.2003, Yayımlandığı R. Gazete: 24.07.2003- 25178, 2003, s. 1; http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/sos_guv_kur_tes_kanunu.htm, 22.12.2005.

T.C. Anayasası. Kanun No: 2709, Kabul Tarihi: 7.11.1982, Kurucu Mecliste Kabul Tarihi: 18.10.1982; Halkoyuna Sunulmak Üzere Tasarının Resmî Gazetede İlanı: 20.10.1982-17844; Kanunun Halkoyu ile Kabul Tarihi: 7.11.1982; Halkoyu Sonucunun Yayımlandığı Resmî Gazete Tarihi: 9.11.1982-17863 Mükerrer, 2005; http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm, 22.12.2005.

T.C. Emekli Sandığı Kanunu, Kanun Numarası: 5435, Kabul 08.06.1949, Yayın 17.06.1949, 2006; http://www.emekli.gov.tr/ESKanunu/5434_01.html, 20.01.2006.