

# TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA

---

SORUNLAR, REFORM İHTİYACI, ARAYIŞLAR, ÇÖZÜM ÖNERİLERİ



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

# TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA

SORUNLAR, REFORM İHTİYACI, ARAYIŞLAR, ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

**Ekim 1997**  
**(Yayın No. TÜSİAD-T/97 - 10/217)**

*Bu yayının tamamı veya bir bölümü  
TÜSİAD “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma”  
referansı yazılmak kaydıyla yayımlanabilir.*

ISBN : 975-7249-36-X

Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

# ÖNSÖZ

TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanı sıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılabilecek ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

Bu çerçevede TÜSİAD, son yıllarda çok yönlü ve ciddi bir kriz içine giren Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili bir çalışma başlatmıştır.

Sadece 50 yıllık bir geçmişe sahip olan Türk sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu kriz, sosyal güvenlik sisteminin temel fonksiyonlarını yerine getirememesi gerçeği yanında, başta ciddi boyutta bütçe açıkları olmak üzere, temel ekonomik dengeleri de son derece olumsuz etkileyen sonuçlar doğurmaya başlamıştır. **Mevcut sistemden hiçbir taraf mutlu değildir.** Sağlanan menfaatler kimseyi yeterli düzeyde memnun etmemektedir. Diğer yandan ülkemizin genç nüfus yapısına rağmen sistem daha 1990'lı yılların başlarında **ciddi mali açıklar** vermeye başlamıştır. 1996 yılı itibarıyla kamu tarafından karşılanmak zorunda kalan bu açıklar GSMH'nin % 2.5 - 3'ü düzeylerine ulaşmıştır. 1997 yılı için Hazine'nin finanse etmek zorunda kalacağı açığın 4 milyar dolar civarında olacağı tahmin edilmektedir. Ülke-



mizin ana yapısal sorunlarının başında gelen kamu kesimi açıklarının güncel boyutları dikkate alınırsa bu durumun ne kadar kabul edilemez olduğu ortadadır. Yılların popülist politik müdahaleleri sonucu tüm ekonomik dengelerden ve sigorta prensiplerinden uzaklaşmış olan mevcut sistem **“sürdürülemez”** bir konumdadır. Bugün **Türk sosyal güvenlik sisteminin tümü reformist bir yaklaşımla yeniden yapılandırılmalıdır.**

Gelişmiş ülkelerde de sosyal güvenlik sistemleri revizyon için masaya yatırılmış durumdadır. Yaşlı nüfus yapılarına rağmen bu ülkeler için tehlike çanları ciddi olarak 2020 ve 2030’lu yıllarda çalmaya başlayacak olmasına rağmen, daha şimdiden radikal sayılabilecek reform programları gündemlere alınmış bulunmaktadır. 30 - 40 yıl sonrasının problemlerini bugünden gündeme almanın arkasında, **politik sorumluluk** yanında devleti küçültmek, kamu açıklarını azaltmak, küreselleşme karşısında ülkelerin **uluslararası rekabet gücünü ve verimliliği** arttırmak yatmaktadır.

Diğer taraftan başka bir küresel yükselen değer olarak **“bireyin”** ön plana çıkışından bahsetmek gerekir. Bunun sosyal güvenlik alanına yansıması ise, bireyin giderek kendi geleceği üzerinde daha fazla kişisel sorumluluk ve de inisiyatif sahibi olması şeklinde olmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak da, **bireysel tasarruflara dayanan, tamamen fonlanmış sistemler giderek daha popüler ve kabul edilir hale gelmektedirler.**

1996 yılının başlarından itibaren mevcut sosyal güvenlik sistemimizin reformist bir yaklaşımla ele alınması konusunda önemli bir konsensüs ve kamuoyu oluşmuş bulunmaktadır. Bu sürece katkıda bulunmak amacıyla, **TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu** tarafından hazırlatılan bu rapor ve sistem önerisi, Komisyon üyeleri Melih Araz ve Cemal Zağra’nın koordinasyonunda, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi öğretim üyesi **Prof. Dr. Yusuf Alper** ve İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesi **Prof. Dr. Can Tuncay**’ın yaklaşık bir senedir süren kapsamlı ve ciddi çalışmalarının ürünüdür.

Çalışmada gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki mevcut sistemler ve yeni yaklaşımlar detaylı bir şekilde incelenmiş ve yararlanılmıştır. Yeni bir sistem önerirken öncelikler ve hedefler çok net bir şekilde tanımlanmış durumdadır: **Çok ayaklı bir sisteme geçilmelidir. Sistem ve süreç ciddi şekilde politik müdahalelerden arındırılmalı, I. ayak kurumlar sadece şeklen değil, ruhen de özerk hale getirilmelidir.** Kapsam genişletilirken, ülkemiz insanlarına çok daha iyi ve güvenceli bir gelecek sunulmalıdır. **Bireyin kişisel sorumluluk ve inisiyatifi daha fazla ön plana çıkarılmalıdır. Kamu prim ödeyerek sisteme katılırken, sistem uzun vadede kamu açıklarını sadece kabul edilebilir düzeye indirmelidir.** Kamunun

prime katkısı kayıt içi işçi çalıştırmayı özendirici, teşvik edici bir unsur olarak ele alınmalıdır. Bu yolla haksız rekabet koşulları ortadan kaldırılırken, 5 milyon çalışanımızın daha sosyal güvence altına alınması ve de kamunun gelirlerinin net olarak artırılması hedeflenmelidir. İkinci ayakta oluşacak bireysel tasarruflar uzun vadeli fon imkânları yaratarak sermaye ve hisse senedi piyasalarının gelişmesine katkıda bulunmalıdır. Uzun vadeli fonların oluşmasıyla, kamu iç borçlanma vadeleri de ciddi boyutlarda uzamalı ve bütçe dengeleri, enflasyonist beklentiler ve faizler üzerinde olumlu sonuçlar yaratmalıdır. Yurt içi tasarrufların ciddi boyutlarda artışı ile özelleştirme ve yatırım projelerinin önü açılarak, **Türkiye ekonomisinin uluslararası rekabet gücü artırılmalıdır.**

Bu çalışmada önerilen sistemin yukarıda sıralanan hedef ve önceliklere ne derece uygun sonuçlar yaratacağı makro bir model ile test edilmiş ve son derece olumlu sonuçlar alınmıştır. Bu sonuçlar detaylı bir şekilde çalışmayla birlikte sunulmaktadır.

Mevcut durumun sürdürülemez olması gerçeği, sorunun üzerine **reformist** bir yaklaşımla, cesurca gidilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bugünün en önemli sorunlarından biri olan çok genç yaşta emeklilik durumunun hemen düzeltilerek, emeklilik yaşının gerçekçi ve global trendlere uygun bir düzeye yükseltilmesi gerekmektedir. Ancak hukuka ve kazanılmış haklara olan saygı nedeniyle raporda karşılıklı fedakarlığa dayanan, 5 yıllık bir geçiş dönemi önerisi getirilmektedir. Öte yandan sadece kişisel tasarruflara ve fon esasına dayanan ve devletin rolünü “denetleyici” düzeyine indirgeyen bazı ülke modellerinin global popülaritesi giderek artmaktadır. Bu çalışma ile getirilen II. ayak sistem bu modellere benzer şekilde çalışacaktır.

Sosyal güvenlik devletimiz için anayasal bir görevdir. Devletin bu aşamada sistemin tamamen dışında kalması anayasal değişiklik gerektirmektedir. Önerilen modelde, günümüzün sosyo-ekonomik şartları ve politik dengeleri paralelinde, devletin sosyal güvenlik sorumluluklarının devam edeceği kabul edilmekte, ancak **devletin rolü ve sistem üzerindeki etkisi cesur bir yaklaşımla yeniden tanımlanmaktadır. Önerilen model bu ana hedef ve limitasyonları dikkate alarak gerçekleştirilebilecek bir yeniden yapılanmayı reformist biçimde sunmaktadır.**

Halen yasama ve yürütme organlarında icraya yönelik, Ekonomik ve Sosyal Konsey’de ise istişari nitelikte mevcut sosyal güvenlik kanunlarının revizyon çalışmaları sürdürülmektedir. Diğer taraftan, uluslararası mali kuruluşlar ile yapılmakta olan görüşmelerde de sosyal güvenlik konusu öncelikli olarak ele alınmaktadır. Bu açıdan kamuoyuna sunulmakta olan bu kapsamlı çalışmanın ve reform önerisinin faydalı olacağına inanıyoruz.



# ÖZGEÇMİŞLER

## **Prof. Dr. Can TUNCAY**

1944 yılında Ankara'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini TED Ankara Koleji'nde, yüksek öğrenimini Ankara Hukuk Fakültesi'nde tamamladı. 1968 yılında İstanbul Hukuk Fakültesi'ne asistan olarak girdi. 1975 yılında doktor, 1980 yılında doçent ve 1988 yılında profesör oldu.

Muhtelif tarihlerde İsviçre, Almanya ve ABD üniversitelerinde araştırma ve eğitim çalışmalarında bulundu, konferanslar verdi, pek çok yurt içi ve yurt dışı seminere katıldı ve tebliğ sundu. Çoğunluğu İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku alanında olmak üzere, on kadar kitap, yüzü aşkın makale ve tebliği yayınlandı. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Ön İhtisas Komisyonu ve TOBB sosyal güvenlik raporları çalışmalarına katılan Can Tuncay, İstanbul Hukuk Fakültesi'nde İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalında öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır.

## **Prof. Dr. Yusuf ALPER**

1959 yılında Konya'da doğdu. 1981 yılında Bursa Üniversitesi İktisadi ve Sosyal Bilimler Fakültesi'nden mezun oldu ve aynı yıl Sosyal Siyaset Kürsüsü'nde asistan olarak görev ve başladı. 1985 yılında doktora derecesini aldı. Özellikle, sosyal güvenlik ve özelleştirmenin sosyal politika üzerine etkileri konularındaki çalışmalarıyla Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalında 1988 yılında doçent, 1995 yılında profesör ünvanlarını aldı.

Genel sosyal politika ve özellikle sosyal güvenlik üzerine yayınlanmış 4 kitabı ve çok sayıda makalesi bulunan Yusuf Alper, halen Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır.



# İÇİNDEKİLER

<b>YÖNETİCİ ÖZETİ</b>	<b>11</b>
<b>1. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK</b>	<b>25</b>
I. Kavram ve Gelişme	27
II. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz	31
A. Gelişmiş Ülkeler	31
B. Gelişmekte Olan Ülkeler	36
III. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yeniden Yapılanma İhtiyacı ve Arayışlar	46
A. Yeniden Yapılanma İhtiyacı	46
B. Tek Ayaklı Sosyal Güvenlik Sistemlerinden Çok Ayaklı Sosyal Güvenlik Sistemlerine Doğru	47
C. Pasif Sosyal Güvenlik Politikalarından Aktif Sosyal Güvenlik Politikalarına Doğru	49
D. Gelişmiş Ülkelerde Durum	50
E. Gelişmekte Olan Ülkelerde Durum	52
<b>2. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ</b>	<b>69</b>
I. Kurumsal Yapı, Kapsam ve Gelişme	71
II. Sosyal Güvenlik Sistemimizin Sorunları	75
III. Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform İhtiyacı ve Bir Model Önerisi	102
A. Tek Ayaklı Sistemden İki Ayaklı Sisteme Doğru	105
B. Raporda Önerilen İki Ayaklı Sistemin Test Edilmesi ve Sonuçları	123
C. Modelin Hayata Geçirilmesi İle İlgili Diğer Öneriler	131
<b>SONUÇ</b>	<b>155</b>





# YÖNETİCİ ÖZETİ



Yalnızca 50 yıllık bir geçmişi olan Türk sosyal güvenlik sistemi, bu alanda önemli gelişmeler sağlanmasına rağmen çok yönlü ve ciddi bir kriz içine girmiş olup, sistemin bugünkü hali ile devam ettirilebilmesi imkânsız hale gelmiştir. Sosyal güvenlik gibi toplumumuzun hemen hemen tümünü ilgilendiren bir konuda **sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi** oluşturmanın ana şartı, temel sosyal güvenlik prensiplerinin ve evrensel gelişmelerin hayata geçirilmesini sağlayacak bir sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirilmesidir.

## NİÇİN SOSYAL GÜVENLİK REFORMU?

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan kriz, yalnızca Türkiye ve benzeri gelişmekte olan ülkelere has olmamakla beraber, sistemimizin problemlerini artıran genç yaşta emeklilik gibi Türkiye'ye özgü problemler de vardır. Sistemde reform gereksiniminin esas gerekçesi, temel sosyal güvenlik prensiplerinden sapmalar nedeniyle sistemin rayından çıkarılmış olmasıdır. Nitekim;

- ◆ Bugün bütün ilgili kesimlerin şikayet ettiği, **hiç kimseyi memnun etmeyen bir sosyal güvenlik sistemi oluşmuştur**. Sistemin doğrudan ilgili taraflarını oluşturan sigortalılar düşük gelir ve yetersiz sağlık hizmetlerinden, işverenler ağır prim yükünden, devlet ise milli gelirin % 3'üne ulaşan finansman açıklarından şikayetçidir.
- ◆ Yıllar boyu süregelen **popülist politikaların sonucu** olarak sosyal güvenlik sisteminizin temel göstergeleri çok ciddi boyutlarda bozulmuştur. Bu konudaki en belirgin bozulma en az 4 olması gereken aktif/pasif sigortalı oranının 2'nin altına düşmüş olmasıdır. Bu oranla hiçbir sosyal güvenlik sisteminin sürdürülemeyeceği açıktır. Çalışanlarımız 38-43 gibi çok genç yaşlarda emekli olabilme hakkına sahiptir. İşgücünün ancak % 44'ünü kapsama alabilen bir sosyal güvenlik sistemi kayıtdışı ekonominin ve haksız rekabetin kendini en belirgin şekilde gösterdiği alanlardan birini oluşturmaktadır.
- ◆ Finansman açıkları ve sistemin içinde bulunduğu mali kriz çok ciddi boyutlara ulaşmış olup tüm makro dengeleri sarsar hale gelmiştir. Zaten % 10'ların üzerinde gezinen Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)'nin üçte birine yakın bölümü sosyal güvenlik açıklarının finansmanından kaynaklanmaktadır. Ancak mali kriz sadece bir sonuç olup, özellikle devletin açık kapatarak finansmana katılmak zorunda kalması, sosyal güvenlik reform arayışlarının tek gerekçesi değildir.

- ◆ Sosyal güvenlik kurumlarının sağladığı gelir ve aylıkların, sistemin amacını oluşturan “insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardı” sağlama amacından çok uzak olduğu bir gerçektir. Gelirlerdeki yetersizlik yanında, özellikle sağlık hizmetlerinde hizmet standardının düşüklüğü ciddi boyutlardadır. Diğer yandan, ülkemizde henüz bir işsizlik sigortası kurumu yoktur.
- ◆ Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tüm taraflar, sistemin bugünkü yapısı ile sürdürülemeyeceği ve mutlaka ciddi önlemler alınması gerektiği konusunda hemfikirdirler. Yaklaşık bir seneden beri bu konuda kamuoyu oluşmaya başlamıştır. Kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu bir an evvel gerçekleştirilmelidir.

## **NASIL BİR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ?**

Mevcut sistemde kısa vadeli ve dar kapsamlı değişiklikler yaparak problemi çözmek mümkün değildir. Sağlıklı, gerçekçi ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak için kurumsal yapıdan finansman sistemine kadar köklü değişiklikler içeren bir yeniden yapılanma yoluna gidilmelidir. Yeni bir sistem önerirken öncelikler ve hedefler çok net bir şekilde tanımlanmak zorundadır:

- ◆ **Çok ayaklı bir sisteme geçilmelidir.**
- ◆ **Sistem ve süreç üzerindeki muhtemel politik etkiler en aza indirgenmelidir.**
- ◆ **Kapsam genişletilirken, ülkemiz insanlarına çok daha iyi ve güvenceli bir gelecek sunulmalıdır.**
- ◆ **Bireylerin kişisel sorumluluk ve inisiyatifleri çok daha fazla ön plana çıkartılmalıdır.**
- ◆ **Anayasamız gereği sosyal güvenlik devlet güvencesi altındadır. Ülkemizin sosyo-ekonomik şartları ve günümüzün politik dengeleri çerçevesinde, devletin sosyal güvenlik sorumluluğunun devam edeceği varsayılmalı, ancak devletin rolü ve sistem üzerindeki etkisi yeniden tanımlanmalıdır.**
- ◆ **Devlet prim ödeyerek sisteme katılmalı, sistem uzun vadede kamu açıklarını sadece kabul edilebilir düzeye indirgemelidir.**
- ◆ **Devletin prime katkısı kayıt içi işçi çalıştırmayı özendirici, teşvik edici bir unsur olarak ele alınmalıdır; bu yolla haksız rekabet koşulları ortadan kaldırılırken, 5 milyon ilave çalışanımızın sosyal güvence altına alınması ve kamu gelirlerinin net olarak arttırılması hedeflenmelidir.**

- ◆ Uzun vadede rekabetçi, göreceli üstünlüklerin illegal, kayıtdışı, yeraltı ekonomik sistemlerde aranması çok büyük bir yanılgıdır.
- ◆ İkinci ayakta oluşacak bireysel tasarruflar uzun vadeli fon birikimleri yaratarak sermaye ve hisse senedi piyasalarının gelişmesine imkân vermelidir. Uzun vadeli fon piyasalarının oluşmasıyla kamunun iç borçlanma vadeleri ciddi boyutlarda uzatılabilmeli, özelleştirme programı çerçevesinde yapılacak hisse satışlarına kanallar açılabilmesi, bütçe dengeleri, enflasyonist beklentiler ve faizler üzerinde olumlu sonuçlar yaratılabilmelidir.

## ÖNERİLEN MODEL

Bu amaçlara uygun bir şekilde oluşturulacak olan yeni sosyal güvenlik sisteminin temel çizgileri aşağıda belirtildiği gibi olacaktır.

### 1. İKİ AYAKLI BİR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ OLUŞTURULACAKTIR

Tek ayak üzerine kurulmuş mevcut sistemin bir sosyal güvenlik sisteminden beklenen **sigorta, gelir dağılımı ve tasarruf** fonksiyonlarını gerçekleştirmesi mümkün değildir. **Zorunluluk esasına dayanan iki ayak üzerine kurulmuş** bir model önerilmektedir.

- ◆ Mevcut sosyal güvenlik kurumları **SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı** birinci ayak kurumlarını oluşturacaklardır.
- ◆ Tarım kesiminde çalışanlar ve isteğe bağlı sigortalı olanlar Bağ-Kur kapsamına alınacaktır.
- ◆ SSK Geçici 20. madde kapsamındaki sandıklar da SSK'ya devredilecektir.
- ◆ **Birinci ayağın ana felsefesi Dağıtım (Pay As You Go)** sistemi olmaya devam edecektir.
- ◆ Sağlık sigortası birinci ayak kapsamından çıkartılarak, sağlık reformu çerçevesinde ele alınacaktır. **Genel Sağlık Sigortası** hayata geçirilecek ve **Sağlık Finans Kurumu** oluşturulacaktır.
- ◆ **İkinci ayak** kurumlarının oluşturulması Türkiye için gerçek bir reform niteliğindedir. **Çalışanlar ve işverenlerden zorunlu olarak yapılacak kesintiler ile oluşacak fonlar bireysel tasarruf fonksiyonunu gerçekleştirecektir.** Son

yıllarda giderek popülaritesi artan bireysel tasarruf hesapları yaklaşımının gerek Latin Amerika'da gerekse Orta Avrupa'da başarılı örnekleri oluşmaya başlamıştır.

- ◆ Bireysel tasarruflara dayalı ve fon esasına göre çalışacak olan bu ayağın harekete geçirilmesi halen **zorunlu tasarruf hesaplarında** birikmiş olan bireysel tasarrufların bu hesaplara aktarılması ile olacaktır. Uzun vadeli kamu borçlanma senetleri ve belirli vadelerde, aşamalı olarak satılabilecek özelleştirme hisse senetleri yolu ile devletin bu alandaki yükü zamana yayılarak istenen amaca ulaşılabilir.
- ◆ Bu fonlar özel olarak kurulacak fon yönetim kurumlarınca ve sıkı bir denetim altında yönetilecektir. Fon yönetim kuruluşları bankalar, sigorta şirketleri veya yatırım yönetim şirketlerince kurulabilecek, sadece bu işi yapabilecek ve özel olarak bu amaçla kurulacak bir denetim organı tarafından (ve Hazine Müsteşarlığı, SPK gibi kurumlar yardımıyla) denetlenecektir.
- ◆ Fon yönetim kurumlarının ana amacı bireysel tasarruflara uzun vadede makul bir **reel getiri** sağlamaktır. Denetleyici kuruluş fonların hangi alanlara plase edilebileceğini yönlendirecektir. Enflasyona endeksli uzun vadeli devlet iç borçlanma senetlerinin (**Tüfeks**) ve **özelleştirme projelerinden oluşacak hisse senetlerinin** bu alanda çok uygun ve öncelikli mali enstrümanlar olacağı düşünülmektedir. Devlet iç borcunun hacminden öte ana sorunu kısa vadesidir. İkinci ayak birikimleri bu açıdan kamunun iç borçlanma vadelerini çok uzun dönemlere yayarak bu konuda büyük olumlu katkı sağlayacaktır. Hisse senedi piyasalarının ülkemizde arzu edilen seviyelere gelebilmesi için şart olan **yurt içi kurumsal yatırımcı kuruluşlar da ancak bu sayede gelişebileceklerdir.**
- ◆ Zaman içinde sistem etkin bir şekilde çalışmaya başladığında, özel sektör borçlanma ve hisse senetlerine, banka enstrümanlarına ve yabancı piyasalara yatırımlara izin verilebilecektir.

## 2. DEVLET, SİSTEMİN FİNANSMANINA PRİM ÖDEYEREK KATILACAKTIR

- ◆ Birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının finansmanına **devlet** oluşan açıkları finansman eden kuruluş olarak değil, **üçüncü taraf olarak ve prim ödeyerek katılacaktır.**
- ◆ Devletin katılımı ile sigortalı ve işverenlerin prim yükü azaltılacak ve **sigorta kapsamına girmek teşvik edilecektir.**

- ◆ Aktif/Pasif oranını düzeltmek, sistemin açıklarını düşürmek ve de her türlü haksız rekabet koşulunu ortadan kaldırmak ancak sisteme kayıtlı çalışan sayısını ciddi boyutta artırmakla mümkündür. Önümüzdeki **10 yıl içinde kayıt içi çalışanların sayısını % 50 artırmak için bu tür teşviklere, sıkı denetime, idari ve cezai önlemlere, çalışanların ve sendikaların olayı sahiplenmesine ve bu konuda ciddi bir kamuoyu oluşturulmasına öncelikle ihtiyaç vardır.**
- ◆ Prim yolu ile sisteme katkısını disiplin altına alan devlet, kayıtlı işçi sayısının artmasından net olarak fayda sağlayacaktır, gelirleri artacaktır.
- ◆ En etkin motivasyonun teşvik olacağı görüşü ile, **devletin prime katkısı çalıştırılan ve kapsamdaki çalışan sayısı ile orantılı olacaktır.** En optimum katkının formülasyonu için işyeri boyut ve kayıtlı işçi istatistikleri gibi ülkemiz gerçekleri kullanılacaktır.
- ◆ Devletin prime katkısı, uzun vadede kayıtsız ekonomi ve kayıt dışı işçilik bir sistem sorunu olarak ortadan kalktığında azaltılabilir.
- ◆ **Sosyal Yardım Zammı uygulaması gibi karşılığı bulunmayan ödemeler hemen durdurulacak ve maaşlar buna göre ayarlanacaktır.** Sistemin bundan böyle karşılığı olmayan bu tür menfaatler sağlamasına imkân tanınmayacaktır.

### 3. FİNANSMAN YAPISI

- ◆ **Birinci ayak** sosyal güvenlik kurumlarının verdiği gelir ve aylıkların seviyesi **fakirlik çizgisinin altına düşmeyecektir.**
- ◆ Verilecek gelir ve aylıkların **alt sınırını fert başına milli gelirin % 40'ı** oluşturacak ve bu miktar sigortalılık süresinin uzunluğuna bağlı olarak **FBMG'in % 70-75'ine kadar yükselebilecektir.**
- ◆ Prime esas kazançların alt ve üst sınırlarının tespitinde, başlangıç için **asgari ücret** ve katları alınacak, **asgari ücretin iki katına kadar ücretten prim kesilecektir.** Uzun vadede sağlıklı istatistiki veriler elde edildiğinde, asgari ücret kavramı yerine **ulusal ortalama ücretler** esas alınacaktır.



## 1. Ayak Prim Oranları :

	SSK	BAĞ-KUR	ES
Sigortalı	7	6 - 10	7
İşveren	2 - 6	-	2 - 6
Devlet	5 - 9	8 - 12	5 - 9
<b>Toplam</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

- ◆ **İkinci ayak** sosyal güvenlik kurumlarınca verilecek **aylıklar için bir üst sınır söz konusu olmayacaktır. Fon esasına göre çalışacak** bu ayakta fertlerin ödediği primlerin seviyesi, sigortalılık süresi ve reel getiriler gibi faktörlere bağlı olarak değişiklik gösterecektir.
- ◆ **İkinci ayakta** sigortalı ve işveren paylarından oluşan ikili tasarruf sisteminde **prime esas kazançların üst sınırı asgari ücretin 5 katı** olacaktır. Ücret seviyesi yükseldikçe, sigortalının payı artacaktır. Bağımsız çalışanların payı tamamen kendileri tarafından ödenecektir.

## II. Ayak Prim Oranları :

	A.Üx1	A.Üx2	A.Üx3	A.Üx4	A.Üx5
Sigortalı	4	5	6	7	8
İşveren	4	3	2	1	-
<b>Toplam</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

- ◆ Bağ-Kur'un basamak ve gösterge rakamları, ödeyecekleri primlerin seviyesi bağımlı sigortalılar için esas alınan kazançların seviyesi ile paralellik arzedecek şekilde yeniden düzenlenecektir.
- ◆ **Asgari ücret** kavram olarak sistemde önemli bir rol almaktadır. Önerimiz asgari ücretin gerçekçi bir şekilde **yıllık** olarak belirlenmesi ve **takvim yılı** ile birlikte yürürlüğe girmesidir.

- ◆ Sadece SSK üyelerini kapsama alarak kurulması planlanan **işsizlik sigortası** için çalışan, işveren ve devlet asgari ücretin iki katına kadar olan ücretten % **1.5’ar oranında prim** ödeyeceklerdir. Ülkemiz için önemli bir yenilik olan işsizlik sigortası uygulaması kayıtlı işçi adedinin artırılmasında pozitif bir motivasyon unsuru olarak görülmektedir. SSK’nın mevcut mali durumu nedeniyle **3 senelik bir staj süresi** önerilmektedir. Diğer bir deyiş ile, sistem prim almaya hemen başlayacak ancak ödeme yapmak 3 sene sonra devreye girecektir. Zorunlu tasarruf hesaplarında birikmiş tasarrufların bir kısmının işsizlik sigortasının başlangıcı için kullanılması da tutarlı bir yaklaşım olacaktır. Öte yandan, işsizlik sigortası oluşturulurken, bu sigorta kolunun yokluğuna bağlı olarak gelişen **kıdem tazminatı** uygulamasının ve vergi yasalarının da **eşanlı olarak** yeniden düzenlenerek, hak kazandıran hallerin ve ödeme yapılan gün sayılarının daraltılması şarttır.
- ◆ Sağlık reformu çerçevesinde gerçekleşmesi beklenen **Genel Sağlık Sigortası** sistemine göre, **sağlık I. ayak kapsamından çıkarılarak, emeklilik sistemin-den ayrılacaktır.** Bağımlı çalışanlar için üçlü, bağımsız çalışanlar için ikili finansman söz konusu olacaktır. Hiç geliri olmayanlar ise devlet tarafından finanse edilecektir. Prime esas kazançlar asgari ücretin iki katına kadar olan ücret olacaktır.

#### 4. EMEKLİLİK YAŞI VE GEÇİŞ DÖNEMİ

- ◆ Mevcut sistemin en kabul edilemez özelliklerinden biri olan **erken yaşta emeklilik** konusunun bir an evvel gerçekçi bir şekilde halledilmesi gerekmektedir. İnsanlarımızı çalışmaktan alıkoyan, sistemi suistimal etmeye teşvik eden bu son derece yanlış sistem derhal düzeltilmeli; yaşlanmadan, belirli bir yaşa gelerek çalışma gücünü kaybetmeden yaşlılık aylığı bağlanmamalıdır.
- ◆ Çeşitli ülkelerde artan yaşam beklentilerine paralel olarak ve sosyal güvenlik sistemlerinin bozulan mali yapısı ile aktif/pasif oranını düzeltmek için emeklilik yaş hadleri 60 ve 65’lere çekilmekte ve kadın/erkek yaş ayrımı ortadan kalkmaktadır. Hal böyle iken, **yaşam beklentisi 70 (erkek) ve 74 ‘e (kadın) ulaşmış Türk insanını 38-43 yaşlarında emekli eden bir sistemin kabul edilemez olduğu açıktır.**

- ◆ **Hiç geçiş dönemi uygulanmadan yeni bir düzenleme ile yaş hadlerinin yukarıya çekilmesi aslında bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.** Ancak bugünkü politik ortamda böyle cesur bir kararın Meclis tarafından alınmasını beklemek pek gerçekçi olmamaktadır. Diğerk yandan, kanun ile kazanılmış haklara saygı gösterilmesi de gerekmektedir. Burada zm, karşılıklı fedakrlığ dayanan bir yaklaşımla **5 yıllık bir geçiş dönemi ile, emeklilik yaş hadlerinin kadınlarda 55 ve erkeklerde ise 60 yaş seviyesine yükseltilerek sağlanmasıdır.** Sadece yeni sigortalı olacaklar için yaş hadlerini yükseltmek zaten sürdürülemez hale gelmiş olan mevcut sisteme hiçbir olumlu katkı sağlamayacaktır.

#### Önerilen Geçiş Dönemi :

KADIN		ERKEK	
Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı	Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı
16-19 yıl	41	20-24 yıl	44
12-15 yıl	44	15-19 yıl	48
9-11 yıl	47	10-14 yıl	52
5-8 yıl	51	5-9 yıl	55
< 5 yıl	53	< 5 yıl	58
Yeni Sigortalı	55	Yeni Sigortalı	60

- ◆ Bu nerilen ve **karşılıklı fedakrlığ dayanan geçiş dönemi** ile sistemin aktüaryal dengelerinde çok önemli pozitif sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Tüm sosyal güvenlik sisteminin bir reform anlayışı içinde ele alınarak yeniden belirlenen oyunun kurallarının, tüm yenilikleriyle yeni sistemin kamuoyuna çok etkin bir şekilde anlatılması gerekmektedir.
- ◆ **Pasif sigortalıların hem aylık alıp hem de yeniden çalışmalarına imkân verilmeyecektir. Sosyal güvenlik destek primi benzeri uygulamalar kaldırılmalıdır.**
- ◆ **Prim affı ve hizmet borçlanması gibi hak etmeyeniy dllendiren uygulamalar kaldırılarak,** işveren ve sigortalıların bu yönde beklentilere sahip olmaları önlenecektir.

## 5. SİSTEM ÜZERİNDEKİ POLİTİK BASKI EN AZA İNDİRGENMELİDİR

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel problem alanlarından birini, kuruluş kanunlarında idari ve mali bakımdan özerk olan kurumların gerçekte yoğun bir kamu müdahalesine maruz kalmaları oluşturmaktadır.

- ◆ Özellikle 1.ayak kurumlarında **siyasi iktidarların sisteme yönelik müdahaleleri asgariye indirilmelidir.**
- ◆ 1. ayak kurumların yönetimi üçlü temsil ilkesine dayandırılacak ve **gerçek anlamda özerk olacaktır.** Devletin sisteme katkısı ve sosyal sorumlulukları nedeniyle normal olarak bu konu gri bir alana düşmektedir. **Bu nedenle gerçek özerkliği başarmak sadece sistem sorunu olmayıp, iktidarların bu konuya pratikte göstereceği saygıya, hassasiyete ve kamuoyu baskısına dayanmaktadır.**
- ◆ II. ayak kurumları ile zorunlu olarak oluşturulan, devletin direkt olarak yönetimi değil, denetimi üzerinde etkili olacağı bireysel tasarruf hesapları ile sistemin önemli bir kısmında bağımsızlık otomatik olarak sağlanmaktadır.
- ◆ I. ayak kurumlarda yönetim, tarafların seçtiği ve denetlediği **profesyonel yöneticilerden** oluşacaktır. **Kurum genel müdürleri genel kurul/yönetim kurulu tarafından seçilmeli, Bakanlığın kurum üzerindeki yetkisi gözetim ve denetim ile sınırlandırılmalıdır.**
- ◆ Kurumların finansman yapısı ile ilgili kararlar kamu müdahalesi olmadan, özerk yönetim organları tarafından alınacaktır. **Primlerin belirlenmesi ve tahsili, fonların değerlendirilmesi, aylık ve gelirlerin tespiti yönetimin sorumluluk alanına giren konular olacaktır**
- ◆ Kurumların çok daha etkin ve verimli çalışabilmeleri için gerekli **altyapı** bir an evvel kurulacaktır. **İdari reorganizasyon, emeklilik ve sağlık hizmetlerinin ayrımı, teknolojik yatırımlar, her vatandaşa bir sosyal güvenlik numarası verilmesi, prim tahsilatının hızlandırılması, işveren prim ödememe müeyyidelerinin ciddi boyutta artırılması, biriken fonların çok daha verimli olarak yönetilmesi ve halkla ilişkiler** konularına gereken önemin verilmesi gibi başlıklar kurumların gündemlerine bir an evvel yerleşmelidir.

## 6. MODELİN SONUÇLARI

Bu raporda önerilen modelin uzun vadede yaratacağı sonuçların neler olacağının tespiti için ekonometrik bir çalışma yaptırılmış ve sistem test edilmiştir.

Aşağıda bir özeti bulunan, 1997-2050 yıllarını kapsayan dönem ile ilgili detaylı bulgular ana raporda sunulmaktadır.

- ◆ **Birinci ayakta yer alan sosyal güvenlik kurumlarının açığı 2005 yılında sıfırlanmaktadır.**
- ◆ **Devletin prim ödeyerek katlandığı yük ve açığın finansman maliyeti dikkate alındığında dahi bu açık 2007 yılında, yani 10 senelik bir süre içerisinde GSMH'nın %1.02'si civarında kalmaktadır.** 1997 senesi için yaklaşık %3 dolaylarında hesaplanan bu açığın giderek azalarak %1 seviyelerine düşmesi sevindiricidir.
- ◆ Maastricht anlaşmasıyla AB ülkeleri için kabul edilen maksimum %3 Bütçe Açığı/GSMH hedefinin, ülkemiz için de uzun vadede bir hedef olarak kabul edilmesi varsayılırsa, %1 civarında bir açığın sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanması sürdürülebilir bir durumdur. Kaldı ki, ileriki yıllarda daha olumlu sonuçlar alınmaktadır.
- ◆ **Aktif/Pasif oranı uzun vadede dahi 3 civarında** dolaşmakta, ideal olan 4+ seviyelerine çıkamamaktadır. İleriki yıllarda Türk insanının yaşam beklentisindeki artışlara ve evrensel trendlere paralel olarak, emeklilik yaşının 60-65 düzeyine çıkartılmasıyla ve kapsam içi çalışan sayısını model varsayımlarından daha hızlı bir şekilde arttırmakla bu oran yukarıya çekilebilir.
- ◆ **Model, II. ayakta oluşacak fon birikimlerinin ulaştıkları boyutlar açısından son derece olumlu sonuçlar vermektedir.** 500 trilyon TL zorunlu tasarruf birikiminin sistem dışı bırakıldığı ve ortalama olarak asgari ücretin 2 katından prim ödendiği varsayımı ile **sistem çalışmaya başladıktan kısa bir süre sonra (2003 yılından itibaren) GSMH'nın %3-4'ü civarında bir birikim yaratmaya başlamaktadır.** Sonraki yıllarda yıllık birikimler çok daha büyük boyutlara ulaşmaktadır. Bu senelerde prim oranları ve/veya reel getiri beklentileri aşağıya çekilebilir.
- ◆ **Kümülatif olarak bireysel tasarrufların GSMH'ya oranının on yıllık bir dönem içerisinde %40 düzeyine ulaşması beklenmektedir.** Bu boyutlara ulaşan uzun vadeli iç tasarrufların ülkemiz kalkınmasının finansmanında ve sermaye piyasalarının gelişmesinde oynayacağı rol son derece olumlu olacaktır.

- ◆ Model uzun vadede II. ayaktan sağlanan aylıkların I. ayak ile sağlanan seviyelerin önemli derecede üzerinde olmasına olanak sağlamaktadır. **2010 ve 2020’li yıllarda bu oran yaklaşık 3 kata ulaşmaktadır.** Böylelikle giderek bireysel tercih ve inisiyatifin ön plana çıktığı, bireysel tasarrufların sistemin ağırlığını teşkil ettiği ve kamunun etki alanının daraldığı bir sistem hedefine yaklaşılmaktadır.

#### MEVCUT SİSTEM PRİMLERİ

		SSK	ES	BAĞ-KUR
Malullük/Yaşlılık/Ölüm				
	Çalışan	9	15	20
	İşveren	11	20	-
Hastalık				
	Çalışan	5	-	12
	İşveren	6	-	-
Analık				
	İşveren	1	-	-
İş Kazası/ Meslek Hastalığı	İşveren	1.5-7	-	-
Toplam				
	Çalışan	14	15	32
	İşveren	19.5-25	20	-
		33.5-39	35	32
Zorunlu Tasarruf				
	Çalışan	2	2	-
	İşveren	3	3	-
		5	5	-
	Çalışan	16	17	-
	İşveren	22.5-28	23	-
<b>TOPLAM</b>		<b>38.5-44</b>	<b>40</b>	<b>32</b>

**YENİ PRİM SİSTEMİ**

	SSK	ES	Bağ-Kur
<b>I. Ayak</b>			
(Malullük, Yaşlılık, Ölüm, Kalıcı İKMH)			
Çalışan	7	7	10-6
İşveren	6-2	6-2	- -
Devlet	5-9	5-9	8-12
(Geçici İşgöremezlik)			
Çalışan	1	-	-
İşveren	1	-	-
TOPLAM	20	18	18
<b>II. Ayak</b>			
Çalışan	4-8	4-8	4-8
İşveren	4-0	4-0	- -
TOPLAM	8	8	4-8
<b>Genel Sağlık Sigortası</b>			
Çalışan	3	3	6
İşveren	3	3	-
Devlet	2	2	2
TOPLAM	8	8	8
<b>İşsizlik Sigortası</b>			
Çalışan	1.5	-	-
İşveren	1.5	-	-
Devlet	1.5	-	-
TOPLAM	4.5	-	-
<b>GENEL TABLO</b>			
Çalışan	16.5-20.5	14-18	16-24
İşveren	15.5-8.5	13-6	-
Devlet	8.5-12.5	7-11	10-14
<b>TOPLAM</b>	<b>40.5</b>	<b>34</b>	<b>30-34</b>



# B Ö L Ü M

GENEL OLARAK  
SOSYAL GÜVENLİK



## I. KAVRAM VE GELİŞME

Bugün, siyasi rejimi ve ekonomik sistemi ne olursa olsun, en gelişmişinden en geri kalmışına kadar bütün ülkeler, yeterli veya yetersiz, ancak mutlaka var olan kurumsal bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu açıdan bakıldığı zaman sosyal güvenlik, bağımsız bir ülke olmanın ve modern devlet anlayışının vazgeçilemez unsurlarından birini oluşturmaktadır. Sosyal güvenliği bu derece vazgeçilmez hale getiren faktör; gelirin yeniden dağılımını sağlayarak, sosyal hayatın devamlılığını ve bütünlüğünü sağlamaya yönelik önlemler bütünü olarak tarif edilen sosyal politikanın en geniş kapsamlı vasıtasını oluşturmasıdır. Bir toplumu oluşturan bütün fertleri, doğumlarından ölümlerine kadar bütün hayatları boyunca ilgilendiren sosyal güvenlik, ***sosyal politikanın ve gelişmiş ülkelerdeki refah devleti anlayışının ulaştığı en önemli zirve olarak kabul edilmiştir.***

Sosyal güvenlik; esas olarak fertlerin istek ve iradeleri dışında meydana gelen ve onların mal varlığında, gelirlerinde ve/veya çalışma gücünde kayıplara yol açarak kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin hayatlarının devamını güçleştiren veya imkânsız hale getiren tehlikelerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik önlemlerden oluşur. Bir başka ifade ile ***sosyal güvenlik***, her insan için mutlak ve kaçınılmaz olan tehlikelerin zararlarından koruyarak ferdi ve ailesini yoksulluğun ve muhtaçlığın pençesinden kurtarmayı ve yarın endişesinden uzak tutmayı amaç edinir. Sosyal güvenlik, insanlara yaşadıkları toplum içinde insan onuruna yaraşır bir asgari hayat standardını garanti ederek, ***“onları başkalarına muhtaç ve ihtiyaçlarının esiri olmaktan”*** kurtarmakta ve şahsiyetlerinin gelişmesine yardımcı olarak, kişisel hürriyetlerinin teminatı olmaktadır.

Sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel bir ihtiyaçtır ve ilk insandan günümüze, her insan ve her toplum bu ihtiyacı hissetmiştir. Sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran tehlikeler ilk insanla birlikte var olduğu için, tehlikelerin zararları ile mücadeleyi, yani sosyal güvenlik önlemlerini ve müesseselerini de ilk insana kadar götürmek mümkündür. Ancak, ülke olmanın vazgeçilmez şartlarından biri olarak kabul ettiğimiz bugünkü anlamdaki modern sosyal güvenlik sistemleri ve anlayışı, 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren, sanayi devrimini yaşayan ülkelerde sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu ülkelerdeki sosyal güvenlik politikalarının gelişme seyri incelendiği zaman, birbirini takip eden değişik aşamalarda bu gelişmenin ortaya çıktığı açık olarak görülmektedir. Bu gelişme dönemlerini, birbirinden kesin zaman dilimleri ile ayırmak mümkün olmamasına ve hatta bazı ülkelerde birden fazla dönemin aynı zaman diliminde görülebilmesine rağmen, aşağıdaki şekilde sınıflandırmak mümkün olmaktadır:

**İlk Dönem :** Sanayi devriminin ortaya çıkardığı çok ağır şartların olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak üzere gönüllü kuruluşların, arkadaşlık cemiyetlerinin ve sendikaların sosyal dayanışma, işverenlerin bireysel sorumluluk ve nihayet devletin de gelir transferleri ile fakirlere yardım ettiği paternalistik dönem (1850-1880);

**İkinci Dönem:** Finansmana katkı ve zorunluluk ilkesi ile faaliyet gösteren ve çalışanlarla ailelerine çeşitli tehlikelere karşı koruma garantisi sağlayan sosyal sigorta dönemi (1880-1945);

**Üçüncü Dönem:** Özellikle kamu tarafından yapılan harcamalarla sosyal güvenlik sisteminin gelir devamlılığını sağlama ve hayat standardını yükseltme fonksiyonunu üstlendiği, önleme ve genellik prensiplerinin hakim olduğu refah dönemi (1945-1974);

**Dördüncü Dönem:** Sosyal güvenlik sistemlerinin kriz içine düştüğü, mevcut sistemlerin değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap veremediği, yeniden yapılanma arayışlarının başladığı dönem (1975-1990'lar).

İkinci ve üçüncü dönem, bugünkü sosyal güvenlik sisteminin şekillendiği dönemler olmuştur. İlk dönemde fertlerin, grupların ve hatta devletin paternalistik bir anlayışla gerçekleştirdiği gelir transferleri ile sağlanan sosyal güvenlik garantisinin, sanayi devriminin ortaya çıkardığı yeni sosyal yapının sosyal güvenlik ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kaldığı görülmüştür. 1880'li yıllarda Almanya'da, Bismark döneminde kurulmaya başlayan sosyal sigortalar, bu alanda amaca en uygun müesseseler olarak bütün sanayileşmiş ülkelerde hızla gelişmeye ve yaygınlaşmaya başlamıştır. 20. yüzyılın başından itibaren ise yeni bağımsızlığını kazanan, sanayileşerek gelişmeye çalışan ülkeler yanında, sömürge devletlerde de sosyal sigortalar hızlı bir gelişme ortamı bulmuştur. ***Çalışma prensiplerindeki üstünlük, sosyal sigortaları sosyal güvenlik sistemlerinin temel müessesesi haline getirmiştir.***

Üçüncü dönem, sosyal güvenlik sistemlerinin en parlak gelişmeyi sağladıkları dönem olmuştur. İki büyük dünya savaşından sonra, bir daha savaşın acılarını yaşamak istemeyen gelişmiş ülkeler 1950'li yılların başından itibaren refah devleti anlayışını hayata geçirmeye başlamışlardır. Bu bakımdan da en yaygın olarak kullandıkları araç sosyal güvenlik olmuştur. Sosyal sigortalar güçlenirken, yetersiz kaldığı alanlarda, özellikle aileye yönelik politikalarla kamu sosyal güvenlik harcamaları devreye girmiştir. Bu dönemde devletin sosyal güvenlik harcamaları, sosyal sigortaların harcamalarından daha hızlı artmıştır. Hızlı iktisadi gelişme bu artışa imkân verecek bir ortam yaratmıştır. Yine bu dönemde, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin bugüne yansıyan karakteristik özelliklerini kazanmalarına

yol açan gelişmeler de olmuştur. Nitekim, Almanya, Fransa, İtalya ve Belçika gibi Kıta Avrupası ülkeler sistemlerini sosyal sigortalar üzerine geliştirirken, İngiltere, İsveç ve Danimarka gibi Kuzey ülkeleri büyük ölçüde devlet bütçesinden finanse edilen ve toplumun bütününe kapsamaya yönelik sosyal güvenlik sistemlerini oluşturmaya başlamışlardır. Bir noktayı özellikle belirtmek gerekir ki, bir bütün olarak sosyal güvenlik sistemleri incelendiği zaman, gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin çoğunda sosyal sigortaların hakim ve vazgeçilemez sosyal güvenlik kurumları olarak tercih edildiği görülmektedir. ***Kısaca, sosyal sigortalar genel, kamu harcamaları yoluyla sosyal güvenlik garantisinin sağlanması ise istisnai uygulamalar olarak ortaya çıkmıştır.***

Uluslararası düzeyde ise, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde (md.22), Avrupa Sosyal Şartı'nda (md. 12) ve ILO sözleşmelerinde sosyal güvenliğin teorik temelleri hazırlanmıştır. Bu belgelerde, sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olduğu, devletin de bu hakkın gereklerini yerine getirmekle görevli olduğu vurgulanmıştır. Bu ifadeler, Türkiye dahil olmak üzere birçok ülkenin anayasa ve yasalarında da yer almıştır. ILO, 1952 tarih ve 102 sayılı Sözleşmesi ile sosyal güvenliğin asgari normlarını ve standartlarını belirleyerek çerçeveyi büyük ölçüde tamamlamıştır. Önemle vurgulamak gerekir ki, sosyal güvenlik alanında sağlanan bu gelişmeler ve başarılar İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan iktisadi, siyasi ve sosyal ortamın sağladığı olumlu atmosferde gerçekleşmiştir. Nitekim, ILO tarafından hazırlanan bir raporda da belirtildiği gibi, bu olumlu ortam sosyal güvenlik sistemlerinin insanların farkına varamadıkları bir sis perdesi altında büyümesi ve gelişmesini sağlamıştır. 1975 yılına kadar devam eden bu üçüncü dönemde, sosyal güvenlik alanında aşağıda belirtilen başarıların sağlandığı görülmektedir:

- ◆ Sosyal güvenlik, modern hayatın vazgeçilemez unsurlarından biri olarak kabul edilmiş, bu kabulün gereğini yapmak üzere hukuki altyapı oluşturularak mevzuat hazırlanmıştır. Sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler tam bir konsensüs içinde gerçekleşmiştir.
- ◆ Başta bağımlı statüdekiler olmak üzere, bütün çalışan grupları ve nüfusun önemli bir kesimi veya tamamı sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır.
- ◆ Kişisel kapsamın genişlemesi yanında, sağlanan sosyal güvenlik garantisinin kapsamı da genişlemiş, ILO tarafından belirlenen bütün riskler, işsizlik ve aile ödenekleri dahil, sistem içine alınmışlardır.

**Tablo 1 : OECD Üyesi Ülkelerde Devletin Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanına Katılımı**

Ülkeler	Devlet Katkısı (%)	Ülkeler	Devlet Katkısı (%)
A.B.D.	29.48	İsveç	49.25
Avustralya	25.66	İsviçre	26.30
Avusturya	17.41	İzlanda	88.36
Belçika	31.11	Japonya	22.78
Danimarka	85.70	Kanada	61.17
Finlandiya	44.66	Lüksemburg	32.45
Fransa	19.63	Norveç	55.55
Hollanda	14.95	Portekiz	15.44
İngiltere	55.06	Yeni Zelanda	92.47
İrlanda	61.43	Yunanistan	12.41

- ◆ Sosyal güvenlik ivazlarının seviyesi yükseltilirken, özellikle işsizlik sigortasında olmak üzere, verilme süreleri uzatılmıştır. Nakdi ivazların enflasyona karşı korunmasını sağlamak üzere aylıkların indekslenmesi yoluna gidilmiş ve hatta refah artışını aylıklara yansıtabilecek formüller hayata geçirilmiştir. Sağlık gibi, hizmete çevrilerek sunulan sosyal güvenlik korumasında ise kapsam genişletilmiş, standartlar yükseltilmiştir.
- ◆ Sosyal güvenlik ivazlarına hak kazanma şartları kolaylaştırılmış, o ülkenin vatandaşı olmak veya belirli bir süre o ülkede yaşamış olmak koruma garantisine kavuşmak için yeterli sayılmıştır.
- ◆ Özellikle düşük gelirli gruplar düşünülerek, sigortacılık anlayışının ötesinde karşılıksız sosyal güvenlik garantileri sağlanmıştır. Hiç bedelsiz veya büyük ölçüde muafiyetler tanınarak geniş toplum kesimleri sistem içine alınmıştır.
- ◆ İnsanlık için katlanılamaz bir durum olarak kabul edilen fakirlik problemi ile mücadelede önemli mesafeler kaydedilmiştir.

Sağlanan bu başarılar, önemli bir **maliyet artışı**nı da beraberinde getirmiştir. Nitekim, 1960'lı yılların başında OECD ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki payı % 3 ile % 12 arasında değişirken, 1970'li yılların sonuna doğru % 7 ile % 23 arasında değişen oranlara ulaşmıştır. 1950, 1960 ve 1970'li yıllarda, sosyal harcamaların artış hızı, GSYİH'nın artış hızından 1.8 kat daha fazla olmuş ve yıllık reel artış hızı % 8'lere ulaşmış-

tır. Bu artış hızı, yavaşlamakla beraber, 1980'li yıllarda da devam etmiştir. Bugün gelinen noktada, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik harcamaları GSYİH'larının % 25 -% 35 arasında değişen bir hacme ulaşmıştır. Bu oran ABD ve Japonya gibi ülkelerde % 20'ler civarında iken, Almanya ve Fransa gibi Kıta Avrupası ülkelerinde % 30'ları aşmış, İskandinav ülkelerinde ise % 40'lara ulaşmıştır.<sup>1</sup> **Bütün bu gelişmelerin sonucunda, kendileri, çocukları ve hatta ana-babaları için sosyal güvenlik garantisi sağlanmış, yarınlarından emin bir nesil ve sosyal hayat oluşturulmuştur.**

## II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE KRİZ

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan kriz, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde farklı sebeplere bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, krizin etkileri ve sonuçları da farklı olmuştur. Bu tespitlerden hareketle, raporda sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan kriz gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde ayrı ayrı incelenmiştir.

### A. GELİŞMİŞ ÜLKELER

Gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde görülen parlak gelişme dönemi, ancak 1950-1974 arasındaki yirmi yılı aşkın bir süre için geçerli olabilmektedir. 1973 yılında ortaya çıkan ilk petrol krizinin batılı ülkelerin iktisadi yapıları üzerindeki olumsuz etkisi büyük olmuştur. Özellikle, bu krizin yalnızca petrol fiyatlarındaki ani artışla açıklanabilecek geçici nitelikte bir kriz olmadığının anlaşılması bu ülkelerdeki telaşı artırmıştır. Gerçekte, li-

<sup>1</sup> Uluslararası düzeyde, karşılaştırmalı olarak sunulan istatistiki verilerden hareketle yapılacak değerlendirme ve yorumlarda gözönünde bulundurulması gereken ve dikkatli olunmasını gerektiren hususlar vardır. Çünkü karşılaştırmalara esas olan istatistiki verilerin aynı yıla, aynı veri tabanına ve aynı değişkenlere dayandırılarak elde edilmesinde güçlükler vardır. Bu güçlükleri aşmak için bu tür bilgilerle ilgili olarak zaman zaman hem istisnai hem de genellenmiş verilere yer verilir. Bu durum sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili karşılaştırmalar için de geçerlidir. Sosyal güvenlik sistemlerinin bir ülkeden diğerine, ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarına bağlı olarak farklılıklar göstermesi, uluslararası karşılaştırmalar yapılmasını güçleştirmektedir. Bu farklılık, geniş anlamda ve dar anlamda sosyal güvenlik tanımlarının yapıldığı durumlar için de geçerlidir. Geniş anlamda sosyal güvenlik ele alındığı zaman, sağlık hatta konut harcamaları da dahil edilmektedir. Aynı şekilde, bazı ülkelerde kamu sosyal güvenlik harcamaları geniş anlamda sosyal güvenlik sistemi içine dahil edilirken, bazı ülkelerde ise yalnızca sosyal sigortalar sosyal güvenlik kurumları olarak değerlendirilmektedir. İstatistiki verilere dayandırılarak hazırlanan tablolarda çok zaman bu farklılıkları belirten açıklamalar olmadığı için karşılaştırmalar eksiklikler arzedeabilmektedir. Nitekim, Türkiye ile ilgili verilerin çok zaman yalnızca SSK ile ilgili veriler esas alınarak yayınlandığı dikkat çekmektedir. Bu durumda Bağ-Kur ve Emekli Sandığı yok sayılmakta, yayınlanan rakamlar yalnızca belirli bir kesimin sosyal güvenlikleri ile sınırlı kalmaktadır. Bu durum, istatistiki verileri kendi görüşlerini desteklemek için kullanmak isteyenlerin de bunları amaçları doğrultusunda kullanmasına imkân vermektedir. Bir örnek vermek gerekirse, **“Türkiye’de devlet sosyal güvenliğinin finansmanına katılmamakta”** ifadesi çok yaygın olarak kullanılmaktadır. Oysa, **devlet sosyal güvenliğinin finansmanına katılmakta, ancak sosyal sigortaların finansmanına katılmamaktadır.** Bu durum, özellikle istatistiki veri elde etmenin çok güç olduğu gelişmekte olan ülkeler için çok daha vahim olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye de istatistiki veri elde etmenin güç olduğu ülkelerden biridir. Bu açıklamaların ışığı altında, raporda yer alan istatistiki verilerin ve bu verilerden hareketle yapılan yorumların ve oluşturulan tabloların değerlendirilmesinde bu hususlar gözönünde bulundurulmalıdır.



beral bir ekonomik sisteme sahip olduğu belirtilen bu ÷lkelerde devletin ekonomik ve sosyal hayat içindeki rolününün olması gerekenden çok daha fazla olduğu dikkati çekmiş, ekonomik sistemin rekabete dayanan piyasa kuralları ile işletilmesi için yeniden yapılandırılması gerektiğı belirtilmiştir. Siyasi hayattaki çoğulcu demokratik anlayış ve liberalizm, sosyal hayattaki bireycilik ve insan haklarının evrenselliğı ile iktisadi hayattaki piyasa ekonomisine dönüş ve özelleştirme bu yapılanmada rol oynayan temel değışkenler olarak ortaya çıkmıştır.

Sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH'nın üçte birine ulaşarak, kamu harcamalarının yarısına yakınına oluşturmaları, kriz ve yeniden yapılanma ile ilgili olarak çalışanların dikkatini sosyal güvenlik sistemlerinin üzerine çekmiştir. Bu dikkatle birlikte, mevcut sosyal güvenlik sistemine yönelik olarak o zamana kadar yüksek sesle dile getirilemeyen eleştiriler yöneltilmeye başlanmıştır. Bu eleştiriler aşağıdaki noktalarda yoğunlaşmıştır:

- ◆ **Sosyal güvenlik, yüksek maliyetleri dolayısıyla kamu harcamalarını artırmakta, bütçe dengesini bozarak faiz oranlarını yükseltmekte ve yatırımları azaltmaktadır.**
- ◆ **Yüksek oranlı sosyal güvenlik primleri, kullanılabilir gelirleri azaltarak, yüksek ücret taleplerine ve bu taleplerden kaynaklanan enflasyon artışına sebep olmaktadır.**
- ◆ **Primler bir tür istihdam vergisi niteliğı taşımakta ve emek -yoğun yatırımları azaltarak, işsizliğı artırmaktadır.**
- ◆ **Alınan prim ve vergilerin yüksekliğı, çalışma arzusunu ve tasarruf eğilimini azaltmakta, sağladığı garanti ile insanları ataletle sevk ederek, fakirlikle mücadele için oluşturulan sosyal güvenliğin bizzat kendisi fakirlik, tembellik ve işsizlik yaratmaktadır.**
- ◆ **Sosyal güvenlik yukarıda belirtilen olumsuz ekonomik etkileri yanında, varlığının gerekçesi olarak belirtilen sosyal amaçlarını gerçekleştirmede de başarısız olmuştur. Nitekim, yapılan geniş kaynak tahsisine rağmen fakirlik problemi ortadan kaldırılamamış, en gelişmiş ÷lkeler bile kriz dönemlerinde yeniden bu problemi karşılarında görmüşlerdir. Aynı şekilde, çeşitli çalışan gruplarının kapsama alınması, kadın ve erkekler arasında cinsiyet ayırımına bağı uygulamaların varlığı, özellikle önleyici önlemlerin ihmal edilmesi ve sağlık harcamalarındaki önemli artışlara rağmen sağlıkta istenilen standarda ulaşamaması eleştirilmektedir.**

- ◆ **En geniş kapsamlı sosyal dayanışma örneğini oluşturan sosyal güvenlik, sistemin yanlış kullanımı ve suistimallerle birlikte bu dayanışmaya zarar veren bir işleyişe sahip olmaya başlamıştır. Sistem içinde bazı kesimler sürekli ödeyen, bazı kesimler ise sürekli alan rollerini paylaşmak zorunda kalmıştır. Özellikle işsizlik sigortası, adeta ödeyen ahmaklarla, alan asalaklar ayırımını gündeme getirmiştir. Sistem tembelliğe prim vermekle suçlanmıştır.**

Bu iddialar ve sosyal güvenlik sistemine yönelik eleştiriler, ekonomik gelişme ile sosyal güvenlik arasındaki kuvvetli ve inkâr edilemez ilişkinin varlığını da açık olarak ortaya koymuş, ekonomik gelişmeye dayandırılmayan bir sosyal güvenlik sisteminin devam ettirilmesinin mümkün olmadığı ortaya çıkmıştır.

## **1. Krize Yol Açan Gelişmeler**

Acaba gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerini, kendi içinde faaliyetlerini yerine getiremez, ekonomik sistem üzerinde ise bir yük haline getiren faktörler nelerdir? Bu noktada ilk farkedilen, sistemin maliyetinin çok yükselmiş olması, daha önce de belirtildiği gibi GSYİH'dan % 30'lara varan bir payın bu amaçla tahsis edilmek zorunda kalınmış olmasıdır. Bu ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarını artıran faktörler şunlar olmuştur (Bak. ILO, 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik, Çev: Yusuf Alper - İsmail Tatlıoğlu Kutay İstanbul-1994):

**Sosyal güvenlik ivazlarındaki artışlar:** Özellikle nakdi olarak verilen aylıklar ve gelirlerin ortalama ücretlerden daha hızlı olarak yüksediği görülmüştür. Kamu sosyal güvenlik harcamaları ile karşılıksız olarak sistem içine alınanların sayılarının artması ve bunlara sağlanan cömert imkânlar maliyetleri artırmıştır.

**Demografik faktörler:** Gelişmiş ülkelerde bir yandan ortalama hayat beklentisi (life-expectancy) ümidi uzarken, diğer yandan da doğum oranlarının düşmesi bu ülkelerin nüfus yapısını değiştirmiş ve kendini yenileme gücünü kaybetmiş yaşlı bir nüfus ortaya çıkmıştır. Yaşlı nüfus da sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetlerini yükselten en önemli faktördür. 1990 yılı itibarıyla 60 ve daha ileri yaşta olanların toplam nüfusa oranı bu ülkelerde % 15 ile % 21 arasında değişmektedir. 2030 yılında bu oranın Batı Avrupa ülkelerinde % 30 ve daha üzerine çıkması beklenmektedir. Yaşlı nüfus, işgücüne katılma oranlarını düşürerek, üretken

işgücünü olumsuz etkilemiştir. Nitekim, OECD ülkelerinde 1960 yılında 65 yaş üzerindekiilerin işgücüne katılma oranı % 7.5 iken, bu oran 1980’de % 5.6’ya ve 1990 da % 5.4’e düşmüştür. 2020 yılında bu oranın % 3.8’e düşmesi beklenmektedir. Genel nitelikteki bu gelişmeler, bazı ülkeler için daha büyük bir aciliyet gösterebilmektedir. Nitekim, refah devleti anlayışının en yaygın uygulama alanı bulunduğu Almanya, birleşmenin de etkisiyle, bu alandaki en olumsuz gelişmeleri yaşamaktadır. 65 yaşını geçenlerin işgücüne iştirak oranı ABD’de % 11 ve Japonya’da % 26 iken, Almanya’da yalnızca % 3 tür. Bu gelişmeler, özellikle aktüaryal denge üzerine çalışan sosyal sigorta kurumlarının gelir-gider dengesini bozmuştur.

**Tablo 2 : Demografik Göstergeler (1990)**

Ülkeler	Nüfus Yapısı			
	60 yaş üstü	65 yaş üstü	75 yaş üstü	65 yaş üstü / 15 - 64
Avustralya	15.0	10.7	4.1	16.0
Belçika	20.7	15.0	6.7	22.4
Kanada	15.6	11.3	4.5	16.7
Fransa	18.9	13.8	6.5	20.8
Almanya	20.3	14.9	7.2	21.7
Yunanistan	20.2	14.2	6.4	21.2
İspanya	18.5	13.2	5.4	19.8
İngiltere	20.8	15.7	6.8	24.0
A.B.D.	16.6	12.3	5.0	18.7
Japonya	17.3	11.9	4.7	17.1
Arjantin	13.1	9.0	3.2	14.8
<b>TÜRKİYE</b>	<b>7.1</b>	<b>4.3</b>	<b>1.5</b>	<b>7.0</b>

Kaynak: Averting The Old Ages Crisis, Appendix.

**Yüksek Oranlı Enflasyon:** Özellikle fon oluşturma esasına göre işleyen sosyal sigorta kurumlarının fonları, yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde negatif getirilerle işletilmiş ve erimiştir. Uygulamalar, alınan bütün önlemlere rağmen sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının reel getiri sağlayacak şekilde değerlendirilmelelerinin çok güç olduğunu ortaya koymuştur. Yüksek oranlı enflasyon fonları eritti-

ği için, fon esasına göre çalışan kurumlar zorunlu olarak yılı yılına finansman (dağıtım) metoduna geçmek zorunda kalmışlardır.

**İşsizlik:** Alınan bütün önlemlere rağmen, 1980’li yıllardan itibaren işsizlik en gelişmiş ülkelerde bile % 8-10 seviyesinin altına indirilememiştir. Hatta bu oranda bir işsizlik, eğer ekonomik sistem karşılayabiliyorsa, katlanılabilir doğal işsizlik haddi olarak görülmeye başlanmıştır. Sosyal güvenlik fonları üzerinde çift yönlü olumsuz bir etkiye sahip olan işsizlik, işsizlik sigortası için yapılan harcamaların toplam sosyal güvenlik harcamalarının % 10-12’sine ulaşmasına yol açmıştır.

**Sağlık hizmetlerinin maliyetlerindeki artışlar:** Sosyal güvenlikte en dramatik gelişme alanlarından birini sağlık sigortası ile ilgili gelişmeler oluşturmıştır. İnsan hayatının kutsallığı düşüncesi ile, maliyet endişesi dikkate alınmadan bu sektöre yapılan yatırımlar hızla artırılmıştır. Her kademede uzmanlaşmış sağlık personeli yetiştirilmesi için yapılan harcamalar yanında, teknolojik gelişmenin çok hızlı ve pahalı olduğu tıbbi malzemeler için de masraftan kaçınılmamıştır. Öte yandan, önleyici sağlık hizmetleri yerine, daha pahalı olan ancak sağlık standardının yükselmesine yeterince katkısı olmayan tedavi edici hizmetlere öncelik verilmiştir. Ayrıca, en yüksek maliyetle sağlık hizmeti götürülen yaşlı nüfusun sağlık hizmetleri talebi artmıştır. Sonuç olarak, sağlık harcamaları GSYİH içinde % 8-10, toplam sosyal güvenlik harcamaları içinde de % 25’lere varan bir hacme ulaşmıştır.

**Sosyal güvenlik sistemlerinin olgunlaşması:** Özellikle yaşlılık sigortasında olmak üzere, yükümlülüklerini yerine getirerek sosyal sigorta kurumlarından aylık almaya hak kazananların sayısı hızla artmış, başlangıç yıllarındaki aktif/pasif sigortalı oranları, pasif sigortalılar lehine olmak üzere değişmeye başlamıştır. Bu, aktüaryal hesap dengesine göre çalışan sosyal sigortalı krize düşüren sağlıksız ve tehlikeli bir gelişmedir.

**Aylık ve ödemelerin seviyesindeki artışlar:** Özellikle 1950’li yıllardan sonra, sosyal güvenlik ivazları ekonomik gelişme ortamının sağladığı olumlu atmosferin de etkisi ile önemli oranda yükseltilmiştir. Ödenen primlere bağlı olmadan yapılan bu artışlar, harcamaları artırmıştır.

**Aile yapısındaki değişimler:** Gelişmiş ülkelerdeki sosyal hayatta önemli değişiklikler olmuş, bu değişimlerden de en fazla ve olumsuz şekilde etkilenen aile olmuştur. Toplumun temel direği olan ve kendisi bir sosyal güvenlik müessesesi olan aile, bu gelişmeler sonucunda sosyal güvenlik ihtiyacını artıran bir unsur

haline gelmiştir. Boşanma oranlarının yükselmesi, evlilik dışı ilişkilerden olan çocukların sayısındaki artış, tek ebeveynli ailelerin yaygınlaşması gibi faktörler, sosyal güvenlik sistemlerinin aileye yönelik harcamalarını artırmıştır.

**Göçler ve kayıt dışı sektörün genişlemesi:** Özellikle 1960'lı yıllardan itibaren iktisadi, siyasi ve sosyal nedenlere bağlı olarak gelişmiş ülkelere yoğun bir göç yaşanmıştır. Çoğu zaman formel olmayan yollardan gerçekleşen bu göçlerle birlikte, ekonomik krize bağlı olarak genişleme eğilimi gösteren kayıt dışı sektör bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki yükü artırmıştır.

Gerek sosyal güvenlik sistemlerinin ekonomik sistem üzerindeki olumsuz etkilerinin olduğu yönündeki iddialar gerekse artan maliyetler dolayısı ile sosyal güvenlik sistemlerinin içine düştüğü kriz bu alandaki tartışmaları artırmış ve arayışları hızlandırmıştır. İlk etki, başta İngiltere olmak üzere birçok gelişmiş ülkede, kamusal harcamalardan başlamak üzere sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların kısılmaya çalışılması şeklinde kendini göstermiştir. Ancak bu etki, toplam sosyal güvenlik harcamalarında bir azalmaya yol açmamış, yalnızca bu amaçla yapılan harcamaların artış hızını önce yavaşlatmış, daha sonra da durdurmuştur.

## **B. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER**

### **1. Gelişmekte Olan Ülkeler Hangileridir?**

Halen bağımsızlığını kazanmış olan 180'den fazla ülkenin altıda beşinin gelişmekte olan ülkeler sınıfında yer alması, bu ülkelere yönelik genel değerlendirmeleri güçleştirmektedir. Nitekim, en yaygın olarak kullanılan fert başına düşen milli gelir kriteri dikkate alındığı zaman, 100-500 dolar arasında değişen gelire sahip olan Tanzanya, Burundi, Çad, Nijer, Kenya, Çin, Gana, Pakistan, Nikaragua, Hindistan ve Pakistan gibi ülkeler; 500-1500 dolar arasında değişen gelire sahip olan Sri Lanka, Honduras, Endonezya, Mısır, Zimbabve, Bolivya, Senegal, Ürdün, Suriye, Özbekistan, Peru ve Filipinler gibi ülkeler; 1500-2500 dolar arasında gelire sahip olan Tayland, Polonya, Türkiye, Şili, Ukrayna, Malezya, Kazakistan, Panama ve Cezayir gibi ülkeler ile 2500 dolardan fazla gelire sahip olan Güney Afrika, Macaristan, Meksika, Brezilya, Kore ve Yunanistan gibi ülkeler gelişmekte olan ülkeler sınıfında yer almaktadırlar. Yalnızca gelir seviyesi dikkate alınarak, birbirlerinden çok farklı siyasi, iktisadi ve sosyal rejimlere sahip olan bu geniş yelpazedeki ülkeleri bir başlık altında

toplamak ve ortak noktalar tespit etmek büyük güçlükler arzetymekte, hatta imkânsız olmaktadır. Çok sağlıklı olmamakla beraber, yaygın olarak kullanılan bir sınıflandırma da coğrafi kriter esas alınarak yapılmaktadır. Buna göre, gelişmekte olan ülkeler bulundukları coğrafya esas alınarak, Güney ve Orta Amerika Ülkeleri, Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri, Güney Asya Ülkeleri, Ortadoğu ve Kuzey Afrika Ülkeleri, Orta ve Güney Afrika Ülkeleri, Orta Avrupa ve Orta Asya ülkeleri olarak gruplandırılmaktadır. Hangi açıdan ele alınırsa alınsın, farklılaşmış ve çok renkli yapının varlığı, bu ülkeler için yapılacak analizleri güçleştirmektedir. Bu durum sosyal güvenlik için yapılacak değerlendirmeler için de geçerlidir. Bu sebeple, raporun bu kısmındaki değerlendirmelerde her iki kriter de dikkate alınmaya çalışılmıştır. Bu değerlendirmeler ışığında, bir ülke örneğinin geneli yansıtmayacağı dikkate alınarak, önemli bir özellik arzetymedikçe ülke örneği verilmesinden kaçınılmıştır.

Bu genel yaklaşıma istisna olarak getirilen haller ise, eski merkezi planlama rejimine sahip (sosyalist) ülkeler ile Latin Amerika ve bu grup içinde de özellikle Şili uygulamaları için olmuştur. Nitekim, bu ülkelerde ortaya çıkan gelişmeler, hem genel olarak gelişmekte olan ülkeler içinde ele alınmış, hem de ayrı başlıklar halinde incelenmiştir. Çünkü, sosyal güvenlik alanında radikal sistem değişikliklerine gidilen bu ülkelerde ortaya çıkan gelişmeler ve bu gelişmelere dünya kamuoyunda duyulan yoğun ilgi, ayrıca incelenmelerini zorunlu kılmaktadır.

## **2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Genel Durum**

### **a) Sosyal güvenlik alanında sağlanan gelişmeler yetersiz kalmıştır.**

Gelişmekte olan ülkeler, sosyal güvenlik sistemlerini gelişmiş ülkeleri örnek alarak oluşturmaya veya işletmeye çalışmaktadır. Nitekim, gelişmiş ülkelerde bu alanda ortaya çıkan gelişme trendleri bu ülkelere de yansımıştır. Kurumsallaşma ve kişisel kapsamın genişletilmesi konularında başlangıç yıllarına göre önemli gelişmeler de sağlanmıştır. Koruma kapsamına alma açısından, prim ödeme şartından kişisel ihtiyaç faktörünün dikkate alınması gibi bir noktaya gelinmiştir. Sosyal güvenlik anlayışı ve bilinci yaygınlaşmıştır. Bütün bu gelişmelere rağmen, günümüzde bu ülkelerin sosyal güvenlik açısından gelmiş oldukları nokta, gelişmiş ülkelerin 30-40 ve hatta 50 yıl önce bulundukları seviyeye tekabül etmektedir. **Sosyal güvenlik sistemlerinin nihai hedefini oluşturan, herkesi her tehlikeye karşı kapsama alma ve insan onuruna yaraşır bir asgari korumayı garanti etme**

**hedefinden çok uzak bir gelişme noktasında bulunmaktadır.** Bu konudaki esas karamsarlık, bu alanda gelişme sağlama **imkânlarının sınırlı olmasından** kaynaklanmaktadır. Çünkü bu ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin gelişmesini engelleyen önemli darboğazlar vardır. Bu darboğazlar; kayıtdışı sektörün genişliği dolayısıyla kapsamla ilgili tabanın genişletilme imkânlarının sınırlı olmasından, etkin bir yönetim yapısının ve işleyişinin olmamasından, sosyal güvenlik kurumlarının bir finansman stratejisine sahip olmamalarından, yetişmiş personel eksikliğinden, gelir dağılımının aşırı derecede bozukluğundan ve nihayet sosyal ve siyasi hayattaki istikrarsızlıklardan kaynaklanmaktadır.

### **b) Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar sınırlıdır.**

Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların hacmi dikkate alındığı zaman, gruplandırılmayacak kadar büyük farklılıklar gösteren oranlar görülmektedir. Nitekim, 1992 yılı itibarıyla, sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH'ya oranının Hindistan'da % 0.3, İran'da % 1.5, Fas'ta % 1.8, Güney Kore ve Malezya'da % 2.3, Tunus'ta % 3.8 iken, Uruguay'da % 14.8, İsrail'de % 11.5, Beyaz Rusya'da % 12, Portekiz'de % 15.4 ve Türkiye'de % 4.9 civarında olduğu görülmektedir. Başta eski Sovyet Bloku ülkeleri olmak üzere, bazı ülkelerde bu amaçla yapılan harcamaların gelişmiş ülkeler seviyesine yükselerek % 20'ler civarında seyrettiği görülmektedir. Bu sapma, bir yandan bu ülkelerle ilgili istatistiki verilerin güvenilirlik derecesinin düşüklüğünden, diğer yandan ise sistem farklılığından kaynaklanmaktadır. Bir başka kriter olan merkezi hükümet bütçesinden sosyal güvenlik için yapılan harcamalara bakıldığında zaman, 1991 yılı itibarıyla Madagaskar'daki % 1.5 gibi çok düşük bir oran yanında, Uruguay'da % 50 gibi, gelişmiş ülkelere bile yüksek bir orana rastlanılabilmektedir. Bu gibi istisnalar bir yana bırakılırsa, bu amaçla yapılan harcamalar % 3 ile 15 arasında değişmekte, Dominik, Romanya, Panama, Bulgaristan ve Macaristan gibi ülkelerde ise % 20'ler civarında seyretilmektedir. Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, **gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında zaman sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların daha düşük seviyede olduğu** görülmektedir. Bu, ekonomik gelişme seviyesi ile sosyal güvenlik için ayrılan kaynakların seviyesi arasındaki güçlü ilişkinin varlığını vurgulamaktadır.

**c) Çeşitli, karmaşık ve istikrar kazanmamış sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı sözkonusudur.**

Kurumsallaşmış sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulması, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sömürge döneminin sona erip, bağımsız devletlerin sayısındaki artış ile hızlanmıştır. Ancak, Latin Amerika ülkeleri bu konuda bir istisnayı oluşturmaktadır. Bu ülkelerin, birçok gelişmiş ülkeden bile önce, 20. yüzyılın ilk yıllarında sosyal güvenlik sistemlerini kurmaya başladıkları görülmektedir. Nitekim, Arjantin'de 1904, Uruguay'da 1914, Brezilya'da 1919, Küba'da 1921 ve Şili'de 1924 yılında ilk sosyal güvenlik düzenlemeleri yapılmıştır. Başta Şili olmak üzere, 1980'li yıllardan itibaren Latin Amerika ülkelerinin sosyal güvenlik sistemlerinde köklü değişiklikler yapılmaya başlanmış, 1980'de Şili'de başlayan değişim, 1990'lı yıllarda daha ılımlaştırılmış olarak Peru, Kolombiya, Arjantin ve Meksika'da devam etmiştir. Afrika ülkelerinde, sömürgesi oldukları Avrupa ülkelerinin sistem ihracı yönündeki çalışmalarının bir sonucu olarak, Avrupa ülkeleri sosyal güvenlik sistemlerinin yansımaları görülmektedir. Fransızca konuşulan ülkelere Fransa ve Belçika'nın, İngiltere'nin sömürgesi olan ülkelere ise İngiliz sisteminin etkileri görülmektedir. Bununla beraber, bu ülkelerin kendi yerel ve geleneksel sosyal güvenlik uygulamalarını da sosyal güvenlik sistemleri içine monte ettikleri dikkati çekmektedir. Gerek Latin Amerika gerekse Afrika ülkelerinde sosyal güvenlik sistemlerinin ağırlıklı olarak **primli rejimler**, yani **sosyal sigortalar** üzerine inşa edildikleri görülmektedir. Asya ve Pasifik ülkelerinde, devletin ağırlıklı olduğu, bir bütün olarak fakirlikle mücadeleyi amaçlayan sosyal devlet anlayışının yansıması olan sosyal güvenlik sistemleri oluşturulduğu dikkat çekmektedir. Gerek sömürge döneminin etkileri gerekse bu bölgede yaygın olan sosyalist rejim, devlet ağırlıklı, vergi gelirleri ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin geniş bir uygulama alanı bulmasını sağlamıştır. Geçiş toplumları olarak adlandırılan eski Sovyet Bloku ülkeleri içinde yeralan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, değişim öncesi dönemde bütün toplumu her tehlikeye karşı koruma kapsamına alan, işveren primleri ile finanse edilen ve devlet tarafından yürütülen tek merkezli sosyal güvenlik sistemleri vardı. Ancak, ekonomik kriz ile birlikte bu sistemler çökmüş ve yerine yeni sosyo-ekonomik sistemle uyumlu bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulma arayışları başlamıştır.



**d) Koruma kapsamına alınan kişiler ve tehlikeler bakımından önemli yetersizlikler vardır.**

Gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri, koruma kapsamı bakımından büyük yetersizlikler göstermektedir. Sağlanan sosyal güvenlik garantisi bakımından, bu ülkelerin tamamına yakınında işsizlik sigortasının bulunmadığı, aile ödenekleri sigorta kolunun olmadığı veya varsa bile çok sınırlı ve yetersiz bir koruma garantisi sağlayacak şekilde organize edildiği görülmektedir. Sosyalist rejime sahip ülkelerde ise değişimle birlikte mevcut sistemin yetersiz kaldığı ve bu sigorta kollarının çalışmadığı ortaya çıkmıştır. Kişi olarak kapsama alınan nüfus dikkate alındığı zaman, işgücünün sınırlı bir kesiminin kapsam altında olduğu görülmektedir. Nitekim, yaşlılık sigortası açısından 1992 yılı itibarıyla Kenya'da işgücünün %19.4, Burundi'de % 2.8, Tunus'da % 39, Bolivya'da % 59.6, Ekvator'da % 34.2, Meksika'da % 30.1, Çin'de % 21.1, Ürdün'de % 62.7, Filipinler'de % 52.6'sı sosyal güvenlik kapsamına alınabilmiştir. Ancak bunun yanında, Arjantin, Brezilya ve Barbados gibi ülkeler ile Sovyet Blokunda yer alan sosyalist ülkelerde işgücünün tamamına yakınının kapsama alındığı da görülmektedir. ***Kapsam yetersizliğinin en önemli sebebi, özellikle sosyal sigortaların temel sosyal güvenlik müessesesi olarak oluşturulduğu ülkelerde, düzenli istihdamın olduğu formel sektörün çok sınırlı olması, enformel (kayıtdışı) sektörün ise işgücünün büyük bir kısmını bünyesinde barındırmasıdır.*** Hızlı kentleşme, tarım kesimindeki nüfusun fazlalığı gibi faktörler de bu yetersizliğin diğer sebeplerini oluşturmaktadır. Eski sosyalist ülkelerde ise daha önce işgücünün tamamını kapsama almış gibi görünen sistemlerin, değişim ile birlikte genişleyen enformel sektör dolaısıyla hızla kapsam daralması ile karşılaştıkları dikkat çekmektedir.

**e) Sağlanan sosyal güvenlik garantisinin kapsamı dar, seviyesi düşüktür.**

Gelişmekte olan ülkelerde sağlanan sosyal güvenlik garantisindeki seviye düşüklüğü çeşitli alanlarda kendini göstermektedir. Öncelikle, nakdi olarak verilen aylık ve ödeneklerin seviyesi düşüktür. Özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde bu aylıkların yeniden ayarlanmaması veya satınalma gücünü koruyacak endekslemenin yapılmaması bu yetersizliği artırmıştır. Zaten dar ve sınırlı bir kesimi kapsamına alabilen kurumsal sosyal güvenlik müesseselerinin bu alandaki yetersizlikleri ve boşlukları, kişileri ve aileleri geleneksel sosyal yardım müesseselerine başvurmaya zorlamıştır. Yüksek oranlı enflasyonun etkisinin en faz-

la hissedildiği ülkelerin başında piyasa ekonomisine geçmeye çalışan eski sosyalist ülkeler gelmiştir. Aylıkların uzun süre için ayarlanmaması pasif sigortalıları güç durumda bırakmıştır. Aynı şekilde, işsizlik olmadığı için işsizlik sigortasının da olmadığı bu ülkelerde işsiz kalanlar da büyük sıkıntı içine düşmüşlerdir.

Sıkıntı yalnızca nakdi ödemelerle sınırlı değildir. Hizmete çevrilerek verilen sosyal güvenlik hizmetleri ve özellikle de sağlık hizmetleri alanında çok büyük yetersizlikler vardır. Bütün nüfusun kapsama alınamaması bir yana, kamu ve sosyal sigorta kurumlarınca sunulmaya çalışılan sağlık hizmetleri arasında da büyük farklılıklar vardır. Bu ülkelerde, sağlık hizmetlerine ayrılan kaynaklardaki artış, gelirlerdeki genel artışın gerisinde kalmıştır. Yetişmiş personel yetersizliği yanında, tıbbi cihaz ve ilaç-iyileştirme araçları yetersizliği ile fiziki donanım eksiklikleri dolayısıyla sağlık hizmetlerinin standardı çok düşüktür.

**Tablo 3 : Bazı Ülkelerde Emeklilik Programlarının Kapsamı (1989 - 1990)**

Ülke	Aktif Sigortalılar/ İşgücü	Emekliler / Aktif Sigortalılar
Kamerun	13.7	-
Madagaskar	8.2	8.0
Zambiya	13.8	-
Çin	23.7	13.9
Pakistan	3.8	77.0
Singapur	75.8	-
Malezya	44.6	-
Arjantin	53.2	66.7
Brezilya	50.3	40.0
Meksika	40.2	-
Uruguay	68.8	47.6
Almanya	93.6	-
Japonya	94.5	21.7
İspanya	85.3	45.5
İsveç	100.0	37.0
İsviçre	99.4	41.7
A.B.D.	96.7	30.3
Fas	17.4	22.2
Tunus	50.9	14.9
<b>TÜRKİYE</b>	<b>34.6</b>	<b>45.5</b>

Kaynak: *Averting The Old Ages Crisis, Appendix.*

#### **f) Ciddi finansman krizi yaşanmaktadır.**

Sosyal güvenlik kurumları, çok yönlü bir finansman krizinin etkisi altında ezilmektedir. Bu açıdan, ülkemizdeki problemlerin aynen, hatta bazı alanlarda daha ciddi olarak yaşandığı dikkat çekmektedir. Sosyal sigorta kurumları, faaliyetlerini sürdürmek için yeterli gelir kaynaklarına sahip değildir. Kapsam içinde olanların yalnızca formel sektörde çalışanlarla sınırlı olması, bunların da birçok ülkede ancak % 10 civarında bulunması prim toplama tabanını daraltmakta, zaman içinde bu tabanı genişletme konusunda olumlu gelişmeler sağlanamamaktadır. Prim tahsilat oranları son derece düşüktür. Prime esas ücretlerin seviyesi yetersiz kalmakta, hatta bazı ülkelerde siyasi endişelerle uzun süreler prime esas kazanç sınırları değiştirilmemektedir. Yüksek oranlı enflasyon sosyal güvenlik fonlarını eritmiş, fonlar hiçbir zaman reel getiri sağlayacak şekilde değerlendirilememiştir. Fonların etkin şekilde değerlendirilmesini sağlayacak yönetim becerisi gösterilemediği gibi, fonların yatırılacağı mali piyasalar da yeterince gelişmemiştir. Öte yandan, sosyal güvenlik fonları kamu harcamalarından doğan açıkların kapatılması için kullanılmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarını mali kriz içine düşüren çok yaygın bir sebep de, fonların suistimali ve yolsuzluklar olmuştur. Yasal düzenlemeler yolsuzlukların önlenmesi konusunda yeterli olmamıştır. Sosyal güvenlik fonlarının erimesi, fon biriktirme esasına göre kurulan sosyal güvenlik kurumlarını dağıtım veya sınırlı fon esasına göre işlemeye zorlamıştır. Nihayet bu ülkelerde, devlet sosyal güvenlik sisteminin kurulması görevini üstlenmiş olmakla beraber, sistemin finansmanına katkısı ya hiç olmamış ya da çok yetersiz kalmıştır.

#### **g) İdari organizasyonda ve yönetimde etkinlik problemi vardır.**

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarının ciddi yönetim problemleri vardır. Özellikle sosyal sigorta kurumları, ülke çapındaki organizasyonu ve geniş boyutlu fonların kullanımı dolayısıyla etkin bir yönetim gösterilmesini gerektirir. Yönetimde başarı sağlama, planlama uzmanından her seviyedeki yönetici personel ve icracı elemanlara kadar insangücünün varlığı ile mümkün olabilecektir. Bu unsurlar gelişmekte olan ülkelerde son derece yetersizdir. Bu yetersizlik yönetimde etkinlik faktörünü ortadan kaldırmakta ve maliyetleri yükseltmektedir. Nitekim, gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderleri toplam gelirlerin en fazla % 3 veya 4'üne denk iken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran % 15 - 20'ye kadar çıkabilmektedir. Nitekim, toplam gelirlerin yüzdesi olarak yönetim

giderleri Latin Amerika ülkelerinden Ekvator'da 23.7, Bolivya'da 19.3, Meksika'da 13.3 ve Şili'de 12.4 olarak gerçekleşmiştir. Yönetim giderlerinin artması sistemin finansman yapısını bozmakta, bir yandan sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesinin düşük olmasına yol açarken, diğer yandan da finansman için ihtiyaç duyulan prim oranlarını yükseltmektedir. Bu da sistemin makro-ekonomik değişkenler üzerindeki olumsuz etkisini artırmaktadır. Sosyal güvenlik kurumları hızlı ve doğru bilgi akışını sağlayacak bilgisayar donanımı ve yeterli elemana sahip olmadıkları için, hizmetin arzında zaman açısından gecikmeler ve israf yaşanmaktadır.

**Tablo 4 : Emeklilik Programlarının Finansmanı (1991) (%)**

Ülke	Sigortalı Primleri	İşveren Primleri	Primlerin Ücret Maliyeti İçindeki Yeri
Kongo	2.4	3.6	5.8
Gana	12.5	17.5	15.6
Kenya	5.0	5.0	9.5
Nijerya	6.0	6.0	11.3
Senegal	3.5	5.3	8.4
Zaire	3.0	3.5	6.3
Çin	0.0	18.0	15.3
Hindistan	10.0	10.0	18.2
G.Kore	1.5	1.5	3.0
Pakistan	0.0	5.0	4.8
Singapur	10.0	25.0	28
Cezayir	3.5	3.5	6.8
İsrail	2.7	1.2	3.9
Libya	2.1	3.0	5.0
Suriye	7.0	14.0	18.4
Macaristan	6.0	24.5	24.5
Bolivya	5.0	2.5	7.3
Şili	13.3	0.0	13.3
Küba	0.0	10.0	0.0
Meksika	1.0	4.9	5.6
Avusturya	10.3	12.6	20.3
Kanada	2.3	2.3	4.5
Almanya	8.9	8.9	16.7
Yunanistan	5.3	10.5	14.2
İspanya	2.8	13.9	14.7
A.B.D.	6.2	6.2	11.7
<b>TÜRKİYE</b>	<b>9.0</b>	<b>11.0</b>	<b>18.0</b>

Kaynak: *Averting The Old Ages Crisis, Appendix.*

**Tablo 5 : Bazı Ülkelerde Emeklilik Programlarının Yönetim Giderleri  
(1989 - 1992)**

<b>Fert Başına Yönetim Giderleri</b>		
<b>Ülke</b>	<b>FBMG'nin yüzdesi olarak</b>	<b>A.B.D. Doları olarak</b>
Burundi	7.25	14.9
Kanada	0.05	10.0
Şili	2.30	50.2
Kosta Rika	0.36	7.5
Finlandiya	0.26	63.7
Almanya	0.18	35.9
Hindistan	0.72	2.4
İsrail	0.10	9.5
Japonya	0.04	8.3
Lüksemburg	0.28	38.1
Hollanda	0.13	20.1
Pakistan	0.86	3.0
İspanya	0.11	10.4
İsviçre	0.09	28.9
Tunus	1.03	12.1
Zambiya	4.49	16.3
<b>TÜRKİYE</b>	<b>0.41</b>	<b>4.6</b>

*Kaynak: Averting The Old Ages Crisis, Appendix.*

**h) Koruma kapsamı sosyal güvenlik kurumlarının imkânları zorlanarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.**

Birçok gelişmekte olan ülkede siyasi iktidarlar, mevcut sosyal sigorta kurumlarının kaynaklarını kullanarak kapsamı genişletme yolunu tercih etmiş ve sisteme politik müdahaleler yapılmıştır. Hak kazanma şartlarının kolaylaştırılması şeklinde gelişen bu müdahaleler gelir-gider dengesini bozmuştur. Aylık ve gelirlerin hesaplanmasında ödenen prime

bağlı olma unsuru gözardı edilerek, sosyal sigortalar prim almadıkları ödemeleri (ülkemizdeki sosyal yardım zammı gibi) yapmak zorunda kalmışlardır. Benzer bir gelişme ikame oranlarında görülmüş, aylık bağlama oranları ILO standartlarının ötesinde yükseltilmiştir. Nitekim, kazancın %100'üne yakın oranlarda aylık bağlandığı bile görülmüştür. Sosyal güvenlik korumasından faydalanmak için prim ödeme şartının kaldırıldığı veya zayıflatıldığı hallerde sosyal güvenlik kurumlarının maliyetleri önemli ölçüde yükselmiştir. Öte yandan, prim ödeyerek kapsama alınanların sayısının sınırlı olduğu ülkelerde, prim ödeyen bir sigortalıya karşı koruma kapsamından faydalananların, yani bağımlıların sayısı yüksektir. Kaldı ki, zaten geniş aile yapısının hakim olduğu ülkelerde bu oranın yüksekliği kaçınılmazdır. Bir yandan prim ödeyenlerin sayısının istenildiği oranda artırılamaması, öte yandan aylık alma şartlarının kolaylaştırılması, sosyal sigorta kurumlarının aktif/pasif sigortalı dengesini bozmuş, bu da bu ülkelerdeki sosyal güvenlik krizinin önemli sebeplerinden birini oluşturmuştur.

### **1) Ekonomik istikrar programlarının faturası sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmeye çalışılmıştır.**

Düşük iktisadi büyüme hızı, yüksek oranlı işsizlik ve enflasyon ile ödemeler dengesindeki bozulmalar gibi sebeplerle çok sık olarak ekonomik istikrar programlarına başvurmak zorunda kalan ülkeler, kamu harcamalarını azaltan önlemler söz konusu olduğu zaman, işe sosyal güvenlik harcamalarının kısılması ile başlama eğiliminde olmuşlardır. Kaldı ki, yapısal değişmeyi gerçekleştirmeye yönelik istikrar programları, bu programın bir parçası olarak sosyal güvenlik sistemlerinin reforme edilmesini de zorunlu kılmaktadır. Ancak bu etki tek yönlü değildir. İstikrar programlarının geniş toplum kesimlerine yönelik acı reçetelerini hafifletmeye yönelik önlemler de sosyal güvenlik sistemi içinde alınabilmektedir. Bu bakımdan, bir yandan bu amaçla tahsis edilen kaynaklar sınırlandırırken, diğer yandan istikrar programlarının olumsuz sonuçlarını azaltmaya yönelik harcamalar sosyal güvenlik kurumları üzerine fatura edilmiştir. İstihdam politikasının bir parçası olarak görülen erken emeklilik uygulamaları ile özelleştirme nedeniyle işten çıkarılanların emekli edilmeleri bu anlayışın sonucudur. Ne şekilde olursa olsun, ekonomik istikrar programlarının sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesini önlemeye yönelik etkileri olduğu bir gerçektir.

### III. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI VE ARAYIŞLAR

#### A. YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI

Sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı kriz, krizden kurtulmak için bu alanla ilgili yeni arayışları da gündeme getirmiştir. 1970'li yılların sonunda, Chicago ekolünden M. Friedman'ın önderliğini yaptığı liberal iktisatçılar radikal bir değişiklik teklif ederek, mevcut sistemin tamamen lağvedilmesini ve yerine bireysel sorumluluk esasına göre işleyen bir sistemin hakim kılınmasını teklif etmişlerdir. Bir başka ifade ile **sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesini** gündeme getirmişlerdir. Kamunun her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik konusunda da kaynakları israf edici bir rolü olduğunu ileri süren bu görüş mensuplarına göre, bireyler her konuda olduğu gibi sosyal güvenlik konusunda da kendileri ile ilgili olarak rasyonel kararlar verebilirler. Ancak bu teklif, gelişmiş ülkelerde pek rağbet bulmamıştır. Öncelikle, bireylerin sosyal güvenlik konusunda uzun dönemli düşünme ve önlem alma bakımından zaafları olduğu ve miyopik bir davranış sergiledikleri ileri sürülmektedir. Öte yandan, fertlerin tasarruf yapma bilinçleri yüksek olsa bile, bunu sağlayacak sürekli ve yüksek gelirli bir işe sahip olmaları gerekmektedir. Yüksek oranlı işsizlik ve ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde bunu yapma imkânı geniş toplum kesimleri için mümkün görünmemektedir. Liberallerin teklifinin rağbet görmemesinin ikinci sebebi ise, özellikle Avrupa ülkelerinde yerleşmiş olan refah devleti anlayışından geriye gitmenin mümkün olmamasıdır. Bunun için ne sosyal, ne kültürel ne de siyasi açıdan uygun bir ortam vardır. Ancak, liberallerin teklifleri bütünüyle reddedilmemiş, sosyal güvenlik sistemi içinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, **devletin garantör ve denetleyici görevlerinin belirginleşmesi**, sosyal güvenlik sistemi içinde ferdî inisiyatif ve özel teşebbüse daha fazla ağırlık verilmesi gerektiği görüşü benimsenmiştir.

Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili daha ılımlı yaklaşımları olanlar, çözümü mevcut sistemin içinde aramışlar ve önlemler geliştirmeye çalışmışlardır. Sistemin lağvedilmesi yerine **yeniden yapılandırılmasını** savunan bu görüş taraftarları arayışlarını bu yönde yoğunlaştırmışlardır. Bu çerçevede; "İktisadi gelişmeye daha az zarar veren bir finansman sistemi bulunabilir mi? Eğer bir kısıtlama yapılacak ise hangi tür sosyal güvenlik harcamalarında bir azaltmaya gidilebilir? Sosyal güvenlik ivazlarının dondurulması söz konusu olabilir mi? Bireylerin sağlık harcamalarına katılımları nasıl sağlanabilir? Sosyal güvenlik sistemi içinde

kamu ve özel sektörün rolleri ve karşılıklı ilişkileri nasıl olmalıdır?” şeklindeki sorulara cevaplar aramaya çalışmışlar ve bu sorulara verilecek cevaplarla sistemi yeniden biçimlendirmeyi düşünmüşlerdir.

Bu dönemde, sosyal güvenlik sistemi bir başka açıdan da kamuoyu gündemine girmiştir. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin sanayi toplumlarının sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak için oluşturulduğunu ileri sürenler, özellikle hizmet toplumuna geçişle ve sosyal yapıdaki değişme ile bu sistemin yetersizliklerinin arttığını ileri sürmüşlerdir. Sürekli ve yüksek oranlı, kronik bir işsizliğin hakim olduğu, buna karşılık serbest rekabetin öneminin arttığı bir ekonomik ortamın varlığı, kadınların çalışma hayatına girme eğilimlerinin artması, aile yapısının değişmesi, klasik çalışma düzeninden esnek çalışma modellerine geçilmesi, hizmet sektörünün ve bu sektör içinde de sağlık ve sosyal refah hizmetleri ile ilgili faaliyetlerin öneminin artması, sosyal güvenlik sisteminin başlangıçta erkeklerin hakim olduğu bir toplum hayatı için şekillendirilmiş olması ve sosyal hayatta artan bireyselleşme eğilimi, **sistemin yeniden yapılandırılması gerektiği düşüncesini doğurmuştur.**

## **B. TEK AYAKLI SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDEN ÇOK AYAKLI SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNE DOĞRU**

Krizin ortaya çıkmasından itibaren, başta kendine özgü bir sosyal güvenlik sistemi geliştiren İngiltere olmak üzere, İtalya ve Fransa gibi ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerine birden fazla reformist müdahaleler yapılmıştır. Zaman içinde, emeklilik yaşının değiştirilmesi, yeni finansman kaynaklarının devreye sokulması ve sosyal güvenlik korumasının kişisel ihtiyaçlara yönelik olarak düzenlenmesi gibi değişiklikler devam etmekle birlikte, bu ülkeler için sosyal güvenlik sistemi ile ilgili arayışlar 1980’li yılların sonuna doğru durulmuş ve aşağıda genel esasları belirlenen bir sistem oluşturulması benimsenmiştir:

- ◆ Yalnızca sosyal sigortalar veya kamu sosyal güvenlik harcamaları üzerine inşa edilmiş **TEK AYAKLI bir sosyal güvenlik sistemini devam ettirmek mümkün değildir.** Seviyesi ne kadar yüksek olursa olsun, tek bir müessesenin sağlayacağı sosyal güvenlik garantisi seviyesi yetersiz kalmaktadır.
- ◆ Sosyal güvenlik sistemleri, **İKİ veya ÜÇ AYAKLI programlar üzerine inşa edilmelidir. İLK AYAK, sosyal adaleti sağlamaya yönelik olarak oluşturulmalı ve bireye asgari bir gelir garantisi sağlamalıdır.** Evrensellik ilkesinin geçerli olduğu bu ayak, sosyal sigorta kurumlarının işleyişi içinde belirli bir ta-



ban-tavan uygulaması ile veya vergilerle finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları ile oluşturulabilir. Önemli olan, hangi sebeple olursa olsun, ihtiyacı olan herkese asgari garantinin sağlanmasıdır. Bu ayak büyük ölçüde devlet sorumluluğunda ve/veya garantisi altındadır. Sosyal güvenlik garantisinden faydalanmak için tek şart muhtaç duruma düşmüş olmaktır. Tayin edici faktör, ihtiyaç faktörüdür.

- ◆ **İKİNCİ AYAK, zorunluluk esası üzerine oluşturulan, sigortalının, işverenin ve hatta devletin finansmana iştirak ettiği, gelir devamlılığını sağlamaya yönelik müesseselerden oluşmaktadır.** Gelire bağlı değişken ivazlar sağlayan bu sistemler, sosyal tarafların yönetimine katıldıkları, kısmen özerk müesseselerle işletilmektedir. İkinci ayakta sağlanan sosyal güvenlik ivazlarında EŞİTLİK ilkesi ağırlık kazanmaktadır ve sigortacılık kuralları geçerli kılınmaktadır. Kişisel ihtiyaçların farklılığına bağlı olarak yoklamalı (means-tested) ve ek nitelikte ivazlar da verilebilir.
- ◆ **ÜÇÜNCÜ AYAK, tamamen gönüllülük esasına dayanan, genellikle özel sektör tarafından organize edilen tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır.** Mevcut özel sigortalardan bu amaçla faydalanılması söz konusu olabileceği gibi, yalnızca bu amaçla yeni kurumlar oluşturulması da mümkündür. Sistem prim ödeme esası üzerine oluşturulmakta, ancak primler sigortalı ve/veya işvereni tarafından ödenebilmektedir. Ferdî iradenin hakim olduğu bu ayakta insanlar, daha yüksek ve farklılaştırılmış bir sosyal güvenlik garantisinin arayışı içinde sisteme girerler.

**Tablo 6 : Çok Ayaklı Bir Sosyal Güvenlik Sistemi Modeli**

	<b>Zorunlu Kamu Programları</b>	<b>Zorunlu Özel Programlar</b>	<b>Gönüllü Özel Programlar</b>
<b>Hedefler</b>	Gelirin yeniden dağılımı ve toplu sigorta	Özel tasarruflar ve toplu sigorta	Özel tasarruflar. ve toplu sigorta
<b>Düzenleme</b>	Yoklamalı asgari emeklilik geliri veya sabit oranlı bir gelir garantisi	Ferdî tasarruf planları veya mesleki programlar	Ferdî tasarruf planları veya mesleki programlar
<b>Finansman</b>	Vergilerle finansman	Primlerle finansman ve tam fon esası	Sigortalı primleri ile finansman ve tam fon esası

Kaynak: *Averting The Old Age Crisis... summary. s. 18*

Bu kurumsal yapı üzerine inşa edilecek olan sosyal güvenlik sistemleri, **SOSYAL GÜVENLİK GARANTİSİNİN SAĞLANMASI YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜ YALNIZCA DEVLETİN ÜZERİNE BIRAKAN ANLAYIŞI SONA ERDİREREK, TOPLUMSAL VE BİREYSEL SORUMLULUĞU BİRLEŞTİRMEKTEDİR.** Bu noktada özellikle belirtilmesi gereken husus, bu yeni sistem yaygın bir destek bulmasına rağmen, geniş toplum kesimlerinin sahip oldukları hakları ve gelecekle ilgili planlarını etkileyeceği için, uygulamaya geçirecek adımların atılmasının zaman alacağıdır. Karşılaşılan sıkıntılara rağmen, gelişmiş ülke insanı için mevcut sistemin sağlamış olduğu tatmin edici sosyal güvenlik garantisinin varlığı, bu konudaki arayışların ürünü olan önlemlerin hayata geçirilmesine yönelik uygulamaları geciktirmektedir.

### **C. PASİF SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARINDAN AKTİF SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARINA DOĞRU**

Sosyal güvenlikle ilgili arayışlar, kurumsal yapının yeniden organize edilmesi dışında, sosyal güvenlik anlayışında da köklü değişiklikler getirmiştir. Tehlikenin zararlarına karşı mücadeleyi esas alan ve pasif politikalardan oluşan sosyal güvenlik anlayışı değiştirilmiş, **tehlikenin kendisine yönelik mücadeleyi de kapsamına alan aktif sosyal güvenlik politikalarının hayata geçirilmesi esası benimsenmiştir.** Sosyal güvenlik harcamalarında tasarruf sağlayacak bu politika alanları esas olarak şunlardır:

- ◆ Erken emeklilik politikaları terkedilerek, insanların yaşlarına ve güçlerine uygun olarak, çalışabildikleri sürece çalışmalarına imkân verecek önlemler alınacaktır. Kronolojik değil, **fonksiyonel emeklilik yaşı** hayata geçirilecektir.
- ◆ Maluller ve sakatlar rehabilite edilerek güçlerine uygun işlerde çalışmalarını sağlayacak ve yeniden işgücüne katılmaları teşvik edilecektir.
- ◆ İşsizlik sigortasının **profesyonel işsiz yaratma** aracı olması önlenerek, işsizlik sigortasının geliştirilmesinden ziyade **işsizliğin önlenmesine** ağırlık verilecektir.
- ◆ Sağlık hizmetlerinde tedavi edici hizmetlere olduğu kadar, **koruyucu hizmetlere de** ağırlık verilecek, tehlike ortaya çıkmadan önlenmeye çalışılacaktır.
- ◆ İstihdam şekilleri, iş ve dinlenme sürelerini değiştiren, yeni teknolojiye ayak uydurabilen, özellikle kadın çalışanlar için çalışma ve aile hayatının sorumluluklarını birarada yerine getirmelerini sağlayacak şekilde **esnekleştirilecektir.**
- ◆ İnsanları sürekli olarak bağımlı hale getiren ve atalete sevkeden ödemelerden kaçınılarak, insanların topluma entegre olmaları sağlanacaktır. Bu amaçla, çalışarak topluma faydalı olma ve kendi kazancı ile geçimini sağlama teşvik edilecektir.

## D. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE DURUM

Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması ve sistemi birden fazla ayak üzerine yeniden inşa etme gereği kabul edilmekle birlikte, gelişmiş ülkelerde bu yöndeki gelişmelerin bugünden yarına gerçekleşmesini beklemek de mümkün değildir. Çünkü, gelişmiş ülkelerde insanların sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili beklentilerini ve planlarını kısa dönemde değiştirmelerini beklemek kolay değildir. Bu yönde atılacak adımların hayata geçirilmesine yönelik çalışmalar, mevcut sistemin avantajlarına sahip insanların direnci ile karşılaşacaktır. Öte yandan, yaşanan krize rağmen gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin, raporun ilk kısmında da belirtilen, herkesi kapsama alma ve her tehlikeye karşı koruma garantisi sağlama hedefini gerçekleştirme konusunda önemli başarıları vardır. Dolayısıyla, bu ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması ihtiyacı, gelişmekte olan ülkelere göre daha zayıftır.

Yukarıda sayılan faktörlere rağmen, gelişmiş ülkelerin özellikle 1990'lı yılların hemen başından itibaren sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili kapsamlı önlemler almaya başladıkları da görülmektedir. Ancak, bu önlemler daha çok aktif sosyal güvenlik politikalarının hayata geçirilmesi ile mevcut sistemin aksaklıklarının giderilmesine yönelik önlemler biçiminde olmuştur. Nitekim, erken emeklilik uygulamalarından vazgeçilmesi yanında, emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi, kadın-erkek emeklilik yaşının eşitlenmesi, işsizlik yardımlarının verilme sürelerinin kısaltılması, aylıklara hak kazanma şartlarının ağırlaştırılması, bazı sosyal güvenlik edimlerinin miktarının tamamen ya da kısmen kesilmesi gibi önlemler, bu çerçevede öncelikle ve yaygın olarak hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması ve birden fazla ayak üzerine kurulması ile ilgili köklü önlemler henüz tartışma ve olgunlaşma aşamasındadır. Ancak, bu konuda Fransa ve Danimarka gibi ülkeler, daha önceki yıllarda oluşturdukları tamamlayıcı sosyal güvenlik müesseselerinin varlığı dolayısıyla diğerlerine göre daha avantajlı durumda bulunmaktadırlar. Bugün gelinen noktada, başta Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok gelişmiş ülkede sosyal güvenlik sistemlerinin birden fazla ayak üzerine kurulmuş bir kurumsal yapıya dönüştürülmesi konusunda geniş bir kabul vardır.

1990'lı yıllardan sonra gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik alanında alınan önlemlere kısaca yer vermek gerekirse, aşağıdaki gelişmeler dikkati çekmektedir. Bu raporda, alınan önlemler ve bunları uygulayan ülkelerle ilgili olarak genel bilgilere yer verilmiştir. Gerçekten, bu önlemler sayılan ülkelerde değişik kapsam ve yoğunlukta uygulanmaktadır. Bu önlemler ve uygulayan ülkeler şunlardır:

- ◆ Birçok ülkede, emekli aylığına hak kazanma şartları ağırlaştırılmıştır. Bu konuda başvuru en yaygın araç emekli olma yaşının yükseltilmesi olmuştur. Bu yükseltme yanında, kadınlar ve erkekler için uygulanan farklı emekli olma yaşlarının da ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Emeklilik yaşını yükselten ülkeler arasında Avusturya, İtalya, Almanya, Portekiz, Fransa, İsveç, İngiltere, ABD, Yeni Zelanda, Japonya, Lüksemburg, Danimarka gibi ülkeler bulunmaktadır. Kadınların emekli olma yaşının erkeklerle eşitlenmesi ve 65 yaşına çekilmesi yanında, Danimarka, ABD, Norveç ve İsveç gibi ülkelerde bu yaşın 66 ve 67 yaşına çıkarılması gündeme gelmiştir. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, emeklilik yaşının yükseltilmesi ile ilgili bütün uygulamalarda kademeli bir geçiş öngörülmüş, bu sürenin de 5 ile 30 yıl arasında değiştiği dikkati çekmiştir.
- ◆ Bazı ülkelerde, emeklilik yaşının yükseltilmesinin yanısıra, emekli aylığına hak kazanma sürelerinin de uzatıldığı görülmüştür. Nitekim, İtalya'da asgari emekli aylığı alma süresi 15 yıldan 20 yıla, İrlanda'da 3 yıldan 10 yıla, Fransa'da tam emekli aylığı almak için gerekli olan süre 37.5 yıldan 40 yıla, Portekiz'de aylık almak için gerekli süre 10 yıldan 15 yıla yükseltilmiştir.
- ◆ Emekli aylığına hak kazanma sürelerinin ikamet şartına da bağlı olduğu ülkelerde, bu sürenin de uzatıldığı görülmektedir. Bu uygulama daha çok göç alan ülkelerde görülmüştür. Nitekim Finlandiya bu önlemlere başvuran ülkelere biri olmuştur.
- ◆ Emekli aylıklarının hesaplanma usullerinde de daha uzun süreli çalışmayı teşvik edici düzenlemeler dikkate alınmış, emekli aylığının hesaplanma usulleri ile aylık bağlama oranlarının belirlenmesi usulleri değiştirilmiştir. Aylıkların hesabında esas alınan kazançların belirlenmesinde, geriye doğru olarak dikkate alınan dönem uzatılmıştır. Bununla ilgili olarak emekli aylıklarının ayarlanması esasları ile ilgili değişiklikler de yapılmıştır. Bu değişikliklerin yapıldığı ülkeler arasında Fransa, İspanya, Avusturya, Danimarka, Yunanistan, İtalya ve Almanya gibi ülkeler yer almıştır. Bu önlemlerle, sosyal güvenlik sisteminin maliyetlerini azaltma öngörülmüştür.
- ◆ Çok sınırlı olmakla birlikte, sosyal güvenlik primlerini kademeli olarak artıran ülkeler de vardır. Bunlar arasında Portekiz ilk sırada yer almaktadır. Sosyal güvenlik sistemini krizden çıkarmaya yönelik önlemler arasında, geçici bir süre için de olsa sosyal güvenlik vergisi almayı düşünen ülkeler de vardır. Fransa bu önlemi gerçekleştiren ilk ülke olmuştur.

- ◆ Sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili düzenlemeler yaşlılık sigortası ve emeklilik yaşı üzerinde yoğunlaşmakla birlikte, diğer sigorta kollarında da, özellikle malullük ve işsizlik sigortası ile ilgili düzenlemeleri de ihtiva etmektedir. Nitekim, malullük sigortası ile ilgili olarak aylığa hak kazanma şartlarının ağırlaştırılması, yardımların süresinin sınırlandırılması ve yardım oranlarının azaltılması gibi önlemler yer almaktadır. İngiltere, ABD ve Hollanda bu nitelikte önlemlerin alındığı ülkeler olmuştur.
- ◆ Benzer şekilde, işsizlik sigortası ile ilgili olarak da bu sigorta kolundan sağlanan yardımların süresinin kısaltılması, yardım miktarının azaltılması, yardıma hak kazanma süresinin uzatılması gibi önlemler alınmıştır. Bu önlemleri alanlar arasında, Belçika, Almanya, İrlanda, İsviçre, Fransa, İspanya gibi ülkeler vardır.
- ◆ Yukarıda çeşitli sigorta kolları ile ilgili olarak belirtilen önlemler, evrensel ivazlarda gelir testi uygulanması şeklinde kendini göstermiştir. Özellikle aile ödenekleri sigorta kolundan verilen çocuk paralarında ve aile yardımlarında gelir testi uygulanması öngörülmektedir. Almanya, Hollanda ve İspanya'da bu yönde düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Gelişmiş ülkelerde, yukarıda belirtilen önlemlerin yanında, sosyal güvenlik sisteminin birden fazla ayak üzerine kurulması üzerine çalışmalar da gerçekleştirilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, bazı gelişmiş ülkelerde iki ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin, dar kapsamlı da olsa, faaliyetlerini sürdürdükleri dikkati çekmektedir. Bu ülkeler için sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması daha kolay olacaktır. Sosyal güvenlik sistemlerinin birden fazla ayak üzerine kurulması ile ilgili çalışmaları gerçekleştiren ülkeler arasında Danimarka, Finlandiya, Fransa ve İngiltere'yi örnek göstermek mümkündür. Bu ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri iki ayak üzerine kurulmuştur. Yine bu ülkeler dışında Avusturya, İspanya, İsviçre, Belçika ve Almanya'da tamamlayıcı nitelikte ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının geliştirilmesine yönelik çalışmalara önem verildiği görülmektedir.

## **E. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE DURUM**

### **1. Çözüm Olarak Neler Düşünüyor ?**

Bir ülkeden diğerine farklı ağırlıkta, fakat benzer şekilde etkileri görülen ve problemler kısmında sayılan faktörler ve gelişmeler, birçok gelişmekte olan ülkede henüz yarım

yüzyıllık gemişı olmayan sosyal güvenlik sistemlerini kriz içine düşürmüştür. Sosyal güvenlik ihtiyacının daha fazla, ancak bu ihtiyacı karşılamak için mevcut kaynakların daha sınırlı olduğu bu ölkelerde kriz gelişmekte olan ölkelerden daha şiddetli olarak kendini göstermiş, diğer alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik konusunda da bir **fasit daire** içine düşölmüştür.

**Gelişmekte olan ölkelerde yaşanan sosyal güvenlik krizi, gelişmiş ölkelerden farklı sebeplerle ortaya çıkmış olmakla beraber, krizden çıkışı sağlayacak çözüm arayışlarında bir paralellik görölmüştür.** Birçok ölkede, henüz tam anlamıyla kurulmamış ve işletilmemiş sistemlerini radikal değişikliklerle yeniden düzenleme ihtiyacını hissetmiş ve köklü değişiklikler yapma hazırlığı içine girmiştir. Çözüm yolları arasında, gelişmiş ölkelerde tartışılan ancak henüz hayata geçirilemeyen üç ayaklı sosyal güvenlik sistemleri düşünce olarak bu ölkelerde de yaygın bir kabul görmüştür. **Devlet garantisi altında asgari seviyede bir geliri garanti eden ilk ayak yanında, dayanışma ilkesi ile çalışan, tarafların prim ödeyerek sisteme katıldıkları ve esas olarak gelir kesilmesini önlemeye yönelik ikinci ayak ve nihayet daha üst seviyede koruma garantisi isteyenler için, bireysel sorumluluk esası üzerine kurulan tasarruf sistemleri ile üçüncü ve tamamlayıcı ayaktan oluşan üç ayaklı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması düşönmöştür.** Ancak, bu değişimi geekleştirmek için gerekli olan köklü değişikliklere yol açacak reformist önlemleri almanın getireceği ilave maliyeti karşılayacak kaynakların temin edilememesi yanında, bu önlemleri geekleştirmeye uygun siyasi atmosferin olmaması birçok ölkede bu değişikliklerin hayata geçirilmesini mümkün kılmamıştır. Sosyal güvenlik alanında radikal önlemleri alan ölkeler, başta şili olmak üzere **Güney Amerika ölkeleri** ve piyasa ekonomisine geçmeye çalışan **eski sosyalist ölkeler** olmuştur.

Gelişmekte olan ölkeler, sosyal güvenlik sistemlerini radikal olarak değiştiremedikleri durumlarda, sistemi krizden çıkarmaya yönelik arayışlara devam etmişler ve kısmi önlemler almışlardır. Ancak, bu alanda alınacak önlemleri yalnızca krizi ortadan kaldırmaya yönelik önlemler olarak tanımlamak eksik ve yanlış olur. Özellikle ILO tarafından hazırlanan raporlarda tavsiye edilen önlemler, sosyal güvenlik sistemlerinin daha kapsamlı ve tatmin edici faaliyet geekleştirmelerini sağlama amacına öncelik vermekte, **bütün nüfusu, her tehlikeye karşı yeterli koruma kapsamına alma** şeklinde ifade edilen nihai sosyal güvenlik hedefine ulaştıracak teklifler olarak sunulmaktadır. Nitekim, 1993 yılında ILO Genel Direktörüne sunulan Sosyal Güvenlik Raporunda ve ILO üyesi Amerika kıtası ölkelerinin 1992 yılında geekleştirdikleri 13. Konferansta, genel olarak gelişmekte olan ölkeler için geçerli olmak üzere bu alanda alınabilecek önlemleri ve bu alanda geçerli olacak pren-

sipleri ana hatları ile aşağıdaki başlıklar halinde sıralamışlardır ( Bak. ILO, Report of the Director-General 13'th Conference of American States Members of the ILO, Caracas-1992):

- ◆ Sosyal güvenlik politikaları, sosyal tarafların sistemle ilgili taleplerini ve şikayetlerini dikkate alacak şekilde, onların da katılımı ile belirlenmelidir. Devlet, prim ödeyerek sistem içinde, ancak sistemin sağlıklı işlemesinden sorumlu ve garantör rolünde olmalıdır. Sosyal tarafların, sonuçları kendilerini doğrudan etkileyecek kararların alınmasına katılmaları sağlanmalıdır. Kaldı ki, alınacak önlemlerin başarısı için tarafların önce görüş birliğine varmaları, daha sonra uygulamaya konulmasını sağlayacak desteği vermeleri şarttır.
- ◆ Devlet, sosyal güvenlik garantisini sağlama yükümlülüğünü tamamen ve tek başına üstlenmekten kaçınmakla beraber, etkin bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve işletilmesi konusunda garantör olma ve sistemin sağlıklı işlemlerini sağlayacak düzenlemeleri yapma konusundaki sorumluluklarını en iyi şekilde yerine getirmelidir.
- ◆ Yönetim giderlerini önemli ölçüde azaltmayı ve özellikle enflasyon dönemlerinde nakdi sosyal güvenlik ivazlarının reel değerini korumayı amaçlayan etkin ve şeffaf bir finansman yönetimi sağlanmalıdır.
- ◆ Para, istihdam, nüfus ve eğitim alanlarında olmak üzere, hükümetler tarafından yürütülen diğer makro-ekonomik politikalarla sosyal güvenlik politikaları arasında kuvvetli bir ilişki kurulmalıdır.
- ◆ Sistemin işleyişi, etkinlik artışı ve ödemelerde düzenlilik sağlayacak şekilde sadeleştirilmelidir.
- ◆ Sosyal güvenlik kurumları tarafından sunulan hizmetleri faydalananlara yakınlaştırmak ve yine etkinliği artırmak için, yönetimde ademi-merkezi yönetim anlayışı yaygınlaştırılmalıdır.
- ◆ Sanayi toplumunu esas alarak organize edilen sosyal güvenlik sistemlerinin, ekonomik ve sosyal yapıda meydana gelen değişmelere cevap verecek şekilde düzenlenmesi, genel olarak daha esnek çalışma prensiplerinin hayata geçirilmesi gereklidir. Çalışma hayatının her alanında görülen esneklik, sosyal güvenlik sistemlerine de yansıtılmalıdır.
- ◆ Sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişinin, başta finansman şekli ile ilgili olmak üzere, ekonomik ve sosyal sistem üzerindeki olumsuz etkileri bertaraf edilmelidir. İnsanları çalışmaktan ve tasarruf etmekten alıkoyan uygulamalar yanında, işletmelerin rekabet gücünü azaltan maliyet artırıcı önlemlerden kaçınılmalıdır.

- ◆ Uluslararası emek göçünün varlığı, ekonomik entegrasyon hareketlerinin ve uluslararası rekabetin artışı gerçeği gözönüne alınarak sosyal güvenlik sistemlerinin uluslararası düzeyde ahenkleştirilmesi sağlanmalıdır. ILO, bu alandaki en büyük ve önemli hizmeti yerine getirebilir.
- ◆ Maliyetleri azaltmak, sigortalılara sunulan hizmetler için harcanan zamanı kısaltmak, idarenin bürokratik işlemlerini azaltmak ve kolaylaştırmak için veri tabanı geliştirilmeli, bilgi akışı hızlandırılmalıdır.
- ◆ Belirli nüfus kesimleri ve belirli sosyal güvenlik tehlikeleri ile ilgili olarak sosyal güvenlik garantisinin sağlanmasında, özel sektörün ve kâr amacı ile çalışmayan diğer grupların faaliyet alanlarını genişletmelerine yönelik imkânlar yaratılmalıdır. Özellikle, sağlık hizmetlerinin arzı ve ilave emeklilik gelirinin verilmesi konusunda bu teşvik sağlanmalıdır.
- ◆ Özel sigorta şirketlerinin de yardımıyla, tamamlayıcı sosyal güvenlik müesseselerinin gelişmesi teşvik edilmeli, bu programların kapsamı belirli nüfus kesimlerinin farklılaştırılmış taleplerini karşılayacak şekilde genişletilmelidir.
- ◆ Sağlık hizmetleri, bu hizmetlerin standardını yükseltecek ve hizmeti kullananların ihtiyaçlarına en uygun arzı sağlayacak şekilde modernize edilmelidir.
- ◆ Bir bütün olarak sosyal güvenlik alanında çalışan personelin ve özellikle de sağlık personelinin iş tatminini sağlayacak iş ortamı ve mali düzenlemeler yapılmalıdır.
- ◆ Sosyal güvenlik programlarının kapsamı genişletilerek, kapsama alma konusunda büyük güçlüklerle karşılaşılan kırsal kesim mensuplarının, informel sektör çalışanlarının ve kendi adına bağımsız çalışanların sosyal sigortalarla koruma kapsamına alınması sağlanmalıdır. Kapsamı genişletmeye yönelik önlemlerde teşvik edici unsurlara ağırlık verilmeli, bu konuda devlet öncülük ederek kolaylaştırıcı önlemleri almalıdır. Yerel ve geleneksel müesseselerden faydalanılması yoluna gidilmelidir.
- ◆ Kapsamın genişletilmesi yanında, sosyal güvenlik garantisinin de seviyesi yükseltilmeli, tarafların sisteme olan güvenlerini ve dolayısıyla bağlılıklarını artıran tatmin edici bir sistem oluşturulmalıdır.
- ◆ Sosyal güvenlik sistemleri esnekleştirilmeli, tek ayaklı sistemler yerine çok ayaklı ve tercih hakkı veren sistemler oluşturulmalıdır. Üç ayaklı bir sistem bu alanda en çok tavsiye edilenidir.



Ekonomik gelişme seviyesinin yaygın ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmasına imkân vermediği gelişmekte olan ülkelerin, gerek reformist önlemlerle gerekse zamana yayılmış daha ılımlı önlemlerle sosyal güvenlik sistemlerinin problemlerini çözmeleri, önümüzdeki yılların en önemli gündem maddesini oluşturmaya devam edecektir. Problemlerin büyümesi önlem alınmasını güçleştirirken, geciken önlemler de çözüm yollarını daha radikal hale getirmektedir. Bu durum bir fasit daire içine düşülmesine yol açmaktadır.

## 2. Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform

1970'li yılların sonunda, batılı gelişmiş ülkelerde tartışılan, sosyal güvenliğin bireysel sorumlulukla sağlanması, bir başka ifade ile **sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi bir Latin Amerika ülkesi olan Şili'de uygulandı**. Yani **davul gelişmiş ülkelerde çaldı, ancak sesi Şili'den geldi**. Hemen ve özellikle belirtmek gerekir ki, uygulanmaya başladığı 1981 yılından itibaren Şili sistemi çok yönlü bir ilginin odağı oldu. Çünkü, Şili'deki uygulama tam anlamıyla radikal bir sistem değişikliğini ifade ediyordu. Sosyal güvenlik garantisinin tamamen devlet tarafından sağlandığı tek ayaklı bir sistemden, tamamen fertlerin sorumluluğunun söz konusu olduğu bir başka tek ayaklı sisteme geçilmişti. Bu açıdan, geleneksel sosyal güvenlik anlayışını değiştiren, adeta ters yüz eden bir uygulama özelliği taşıdı (Bak. The Chilean Pension System, Santiago, Chile 1995).

Şili sistemi, bir yandan böyle bir uygulamanın diğer ülkelerde de uygulanmasını savunanların, diğer yandan da karşı olanların yoğun ilgisini çekti. ILO da bilgilendirme yönü ağır basan çalışmaları ile bu tartışma içinde yerini aldı ve Şili, dünya kamuoyunda beklemediği bir ilginin merkezi haline geldi. Türkiye'de de sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tartışmalarda Şili örneği çok sık olarak ve bütün dünyada olduğu gibi, tamamen lehteki ve aleyhteki yönleri gözönüne çıkartılarak tartışıldı. Halen devam eden bu tartışmanın bir parçası olarak, bu raporda da Şili sistemi, lehte ve aleyhte bir tavır konulmadan, ne olduğunun anlaşılması için ele alındı. *Özellikle belirtmek gerekir ki, bir sosyal güvenlik sistemi hakkında değerlendirme yapmak için en az bir nesille ilgili işlemlerin tamamlanmış olması gerekir ki, bu da asgari 30-50 yıl arasında değişen bir zaman dilimini gerekli kılmaktadır. Bu açıdan 15 yıllık geçmişi olan Şili sistemi hakkında yapılacak değerlendirmeler için henüz erkendir.*

Amerika Kıtası ve özellikle Latin Amerika ülkeleri, kurumsal sosyal güvenlik sistemlerinin ilk geliştiği ülkeler arasındadır. Nitekim, 1904 ile 1924 arasında Arjantin, Kanada, Uru-

guay, Brezilya, Küba ve Şili'de; 1935-1943 arasında Amerika, Peru, Venezuela, Panama, Meksika, Paraguay ve Kolombiya'da; 1945-1958 arasında Guatemala, Haiti, Bolivya, Nikaragua ve Jamaika'da ve nihayet 1970 sonrasında da Trinidad ve Tobago ile St. Lucia, St. Vincent gibi ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri oluşturulmuştur. Ancak, sosyal güvenlik sistemlerinde ilk kriz işaretlerinin ortaya çıktığı ülkeler de bu kıtadan çıkmıştır. Nitekim, daha 1966 yılında, Otova'da yapılan ILO'nun Amerikan Ülkeleri Bölgesel Konferansı'nda, sosyal güvenlik sistemlerinin reform ihtiyacı içinde olduğu vurgulanmıştır. Daha önce de belirtilen sebeplerle reformist önlemlerin hayata geçirilememesi, bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin krizden kurtulmasına imkân vermemiştir. Kriz, Şili'deki radikal sistem değişikliğini doğurmuştur.

Şili'de ilk sosyal güvenlik sistemi 1924 yılında, daha çok mavi yakalı işçiler için hastalık, maluliyet ve yaşlılık hallerinde koruma garantisi sağlamak üzere, İşçi Sosyal Güvenlik Fonu adı altında kurulmuştur. 1925 yılından sonra sistem genelleşmeye başlamış ve kamu çalışanları, özel sektör çalışanları ve gazeteciler için de sosyal güvenlik fonları oluşturulmuştur. 1979 yılına gelindiği zaman, 2.291.183 çalışan için 32 adet sosyal güvenlik kurumunun (ortalama olarak 72.000 kişi için bir sosyal güvenlik kurumu) faaliyet gösterdiği ve sosyal güvenlik kurumları arasındaki uygulama farklılıkları dolayısıyla 100'den fazla sosyal güvenlik sisteminin olduğu görülmüştü. Sosyal güvenlik kurumları arasında, sağlanan garantinin seviyesi bakımından büyük farklılıklar vardı. Öte yandan, aktif/pasif sigortalı oranının bozulması, sistemin büyük ölçüde devletin finansman desteği ile yürümesine yol açmıştı ve bu destek bir yıldan diğerine hızla artma eğilimi içindeydi. Bunlara bir de sistemin işleyişi ile ilgili problemler ve nakdi ivazların reel değerini koruyacak ayarlamaların yapılamaması eklenince, mevcut sistemin değiştirilmesi gündeme geldi. Bu arada, 1978 yılında mevcut sistem içinde kalınarak yapılmaya çalışılan reform da gerçekleştirilememiştir.

Şili'de reform, eski sistemin yanına, tamamen bireysel tasarruf ve fon metoduna dayanan, özel sektör tarafından idare edilen yeni bir sosyal güvenlik sisteminin ilave edilmesi ile gerçekleştirildi. Reform, bir geçiş dönemi içinde gerçekleştirilmeye çalışıldı. Çalışma hayatına ilk defa giren ücretlilerin yeni sisteme dahil olmaları zorunlu tutulurken, eski sistem içinde olanlar ve kendi adına bağımsız çalışanların iştiraki isteğe bağlı bırakıldı. Emniyet ve silahlı kuvvetler dışındaki kamu kesimi çalışanları da zorunlu olarak yeni sisteme dahil edilmişlerdir. Halen eski ve yeni sistem birlikte devam etmekte olup, eski sistem son sigortalısına da ödemelerini tamamladığı zaman yeni sistem tam anlamıyla yürürlüğe girmiş olacaktır. Bu arada, eski sistem içinde olanlardan yeni sisteme geçmek isteyenleri teşvik edici ve hatta zorlayıcı önlemler alınmış, bu geçişten dolayı ortaya çıkan maliyeti de devlet üstlen-

miştir. Nitekim, gerek eski aylıkların ödenmesi gerekse yeni sisteme geçenlerin geçmiş sigortalılık süresi ile ilgili yükümlülüklerini üstlenen devlet, ağır bir mali yük altına girmiş, reform sonrası on yıllık dönemde GSYİH'nın % 4-5'ini bu amaçla kullanmıştır. Gelişmeler olumlu şekilde devam ederse, bu yükün 2010 yılında % 2.4 seviyesine düşmesi beklenmektedir.

Bütün sosyal güvenlik sistemleri gibi, çalışanlara emekli oldukları zaman istikrarlı bir gelir sağlamayı amaçlayan Şili sisteminin üç temel özelliği vardır. Bunlar:

**Ferdi Tasarruf (Fon) Metodu Benimsenmiştir:** Emeklilik sistemi, ferdi tasarruf (fon) sistemi üzerine kurulmuştur. Her sigortalı adına banka tasarruf hesabına benzer biçimde bir **sosyal güvenlik tasarruf hesabı** açılmakta, kendi ödediği primler ve biriken fonların getirisi bu hesapta toplanmaktadır. Kişilere, kendi sosyal güvenlik fon hesabındaki tasarruflarını takip etmelerine imkân veren bir de hesap cüzdanı verilmektedir. Kişi çalışma hayatından emekli olarak ayrıldığı zaman, kendi adına biriken parayı emekli aylığı olarak alacaktır.

**Fonlar Özel Ticari Şirketler Tarafından Yönetilmektedir:** Emeklilik sistemi, kısaca AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones - Pension Fund Administrations) olarak bilinen, ticari amaçlarla faaliyet gösteren özel sektöre ait Emeklilik Fonu İdareleri tarafından yürütülmektedir. Emeklilik fonlarının idaresi görevini üstlenen bu kurumlar, bir finans kurumu olarak, primlerin toplanması, her bir sigortalı adına yatırıma dönüştürülmesi ve aylık olarak verilmesi fonksiyonlarını yerine getirmektedirler.

**Emeklilik Fonlarını Seçim Hakkı:** Sigortalılar, emeklilik fonlarını seçme ve hatta bir fondan diğerine geçme hakkına sahiptir.

Devlet tamamen sistem dışına çıkmamış, geçiş dönemi ile ilgili maliyetleri üstlenmenin ötesinde **asgari seviyede bir sosyal güvenlik gelirini garanti etmek**, sistemin sağlıklı işlemesini sağlayacak önlemleri almak ve denetlemek görevlerini üstlenmiştir. Sağlık, Maliye ve Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlıkları sosyal güvenlik sisteminin yönetim ve denetim görevini üstlenmişlerdir. Emeklilik fonlarının denetimini sağlamak üzere, başkanı Devlet başkanı tarafından atanan ve sistemin planlanması, fonların yatırım alanlarının ve her bir fonun mali açıdan denetlenmesi gibi görevleri üstlenen çok geniş yetkilere sahip bir üst denetim kurumu oluşturulmuş ve devlet de bu kurumda yer almıştır. Eski sosyal güvenlik sisteminin yönetimi ise yine devlet tarafından yürütülmektedir.

**Yeni sistem, sadece yaşlılık, malullük ve ölüm hallerinde sosyal güvenlik garantisini sağlamaktadır.** Kadınlarda 60, erkeklerde ise 65 yaş aylığa hak kazanmak için şart ol-

makla birlikte, eğer kişisel tasarruf hesabında yeterli fon oluşmuşsa, mesela devletin garanti ettiği seviyenin % 110 ve daha fazlası birikmişse, erken emekli olma şansı vardır. Devletin garanti ettiği asgari aylığa hak kazanmak için 20 yıl çalışma şartı vardır. Çalışma gücünü en az üçte iki oranında kaybedenler de malullük halleri Merkezi Sağlık Komisyonu tarafından onaylanmak şartıyla aylık almaya hak kazanabilmektedirler. Sigortalının ölümü halinde, dul eşi, çocukları ve annesi hak sahibi olabilmektedir. Emekli olma şartını yerine getiren sigortalılar, kendi adına birikmiş fonu emekli aylığı şeklinde alabileceği gibi, yıllık olarak da alabilir. Aylık alınması halinde, kalan miktarın getirisi dikkate alınarak her yıl yenisinden aylık hesabı yapılmaktadır. Yıllık gelir tercih edilmesi halinde ise biriken paralar bir özel sigortaya devredilmektedir. Sigortalılar daha çok düzenli aylık alma sistemini tercih etmekle birlikte, bir yıldan diğerine tercihleri değişebilmektedir.

Yeni sistem, tamamen sigortalı pirimleri ile finanse edilmekte olup, ücretin % 13.4'ü oranında prim alınmaktadır. Primler, işveren tarafından çalışanların ücretinden kesilip özel sosyal güvenlik hesabına yatırılmaktadır. Daha fazla birikim sağlamak isteyen işçiler, eğer isterlerse ücretlerinin en fazla % 10'u kadar ek prim ödeyebilmektedirler. İş kazaları için ise işveren tarafından ödenen % 1.5 oranında prim söz konusudur. Yeni sistem dışında bırakılan sağlık sigortası için sigortalıdan % 7 oranında prim alınmakta, aile yardımları tamamen devlet tarafından finanse edilmektedir.

1991 yılı itibarıyla, eski sistemin kapsamında bulunan sigortalı sayısı 345.000 iken, yeni sistemde bulunanların sayısı 3.850.000'e ulaşmıştır. 1988 yılında yeni sisteme prim ödeyenlerin oranı % 84, aylık alanların sayısı ise yalnızca % 4 iken, eski sisteme prim ödeyenlerin oranı % 16, fakat aylık alanların oranı % 96 idi. Bugün yeni sisteme prim ödeyenlerin oranı çalışanların % 90'ına ulaşmıştır. Zaman içinde, eski sistemin tamamen tasfiyesi söz konusu olacaktır. Kamu tarafından idare edilen eski sistemden aylık alanların sayısı 1 milyondan fazla iken, AFP'lerden aylık alanların sayısı ise yalnızca 100.000 civarındadır. Bu sebeple, eski ve yeni sistemler arasında bir karşılaştırma yapmak için henüz erkendir.

Sigortalıların tasarruflarını garanti altına almak için mali açıdan AFP'lere yönelik sıkı ve çok yönlü bir denetim ağı geliştirilmiştir. Toplanan primlere karşılık rezerv ayırma ve fonları denetim imkânı olan alanlarda değerlendirme zorunluluğu bunlardan ikisini oluşturmaktadır. Yeni sistemin yarattığı fonların Şili sermaye piyasası üzerine etkilerini ortaya koyacak ayrıntılı analizler yapılmamış olmakla birlikte, beklenen fon akımının gerçekleşmediği yönünde yaygın bir kanaat vardır. Ancak, bu kurumların sağladığı fonlar, 1981-95 yılları arasında, her üç yılda bir ikiye katlanmak suretiyle GSYİH'nın % 27'sine denk bir toplam tasarruf hacmi yaratmıştır. Fonların yatırım alanlarına bakıldığı zaman, 1995 yılında 24

milyar dolara ulaşan fonların % 40.28'inin hükümet tahvillerine, % 29.10'unun hisse senetlerine, % 22.27'sinin ise bankalara yatırıldığı görülmektedir. Hisse senedi yatırımlarının % 70'inin 5 büyük elektrik ve haberleşme şirketine yönelik olduğu ve bu sebeple sermaye piyasasının gelişmesinde beklenen olumlu etkiyi yaratmadığı görülmektedir. Bu durum AFP'lerin yatırım alternatiflerini de sınırlamaktadır. Nitekim bu şirketlerin kötüye gitmesi ve hükümetin özellikle dışa yönelik yatırım alanlarını sınırlandırması fon gelirlerini olumsuz etkilemiştir. Fonların yatırım alanları global olarak değerlendirildiği zaman, devlete yönelik yatırımların temel gelir kaynağını oluşturduğu görülmektedir.

Şili sistemine yönelik eleştiriler nereden gelmektedir? 15 yıllık uygulama döneminde ortaya çıkan sonuçlar, Şili sistemine yönelik eleştirilerin de kaynağını oluşturmaktadır. Nitekim, ilk eleştiriler ivaz oranlarının düşüklüğüne yöneliktir. Sigortalının tatmin edici bir gelire ulaşması için sürekli ve yüksek gelirden prim ödemesi yetmemekte, üyesi olduğu emeklilik fonunun da yüksek getiri ile fonları değerlendirmesi gerekmektedir. Bir hesaplama göre 45 yıl aralıksız prim ödeyen sigortalı, % 3 reel getiri oranı, % 10 yönetim giderleri varsayımıyla, son gelirinin ancak % 44'üne denk bir gelir elde edebilmektedir. Bununla birlikte, 1991 yılında yapılan bir karşılaştırmada, özel kurumların verdiği aylıkların emeklilik sigortasında % 43, malullük sigortasında ise % 46 daha yüksek olduğu görülmüştür. Ancak, gerek kamu kurumlarından aylık alanların sayısının 10 kat daha fazla olması gerekse yeni sistemden alınan aylıkların fonların işletilmesinden ziyade, yeni sisteme geçiş esnasında devlet tarafından yapılan transferler nedeniyle yüksek olması, bu tür değerlendirmeler için henüz erken olduğunu göstermektedir.

Şili'deki sistemin temel unsurlarından birini tercih hakkı oluşturmakla beraber, uygulamada bu hakkın kullanılması ile ilgili sıkıntılar olduğu görülmektedir. Öncelikle, 1994 yılı sonu itibarıyla bu alanda faaliyet gösteren 15 AFP arasında en büyük pastayı 4 büyük fon idaresi almaktadır. Nitekim, toplam sigortalıların % 65'i 3 büyük özel emeklilik fonunun bünyesinde toplanmıştır. Bu fonların seçiminde fertler, etkinlik ve kârlılıktan ziyade, yürütülen kampanyaların ve büyüklüğünün etkisi altında kalarak karar vermekte, çoğu zaman da kulaktan dolma bilgilerle hareket etmektedirler. Büyük şirketler, diğer şirketlerin büyümesini engellediği ölçüde tercih hakkını sınırlamış olmaktadır. Yasal olarak mümkün olmakla birlikte, fonlar arasındaki geçişlerde de problemler vardır.

Sistem, sigortalıların kendi bireysel hesaplarının yatırımı konusunda çok bilinçli olmalarını gerektirmektedir. Nitekim, bu alandaki boşluk nedeniyle birçok sigortalı gerek emeklilik fonunun seçiminde gerekse portföy değerlendirmesinde yetersiz bilgilerle karar vermek zorunda kalmaktadır. Birçok sigortalı, fon gelirlerinin % 3-5'ini yatırım danışmanları-

na harcamak zorunda kalmaktadır. Fertlerin yaptığı bu harcama yanında, sistemin yönetim maliyetlerinin de yüksek olduğu görülmektedir. 1991 yılı verilerine göre Şili sisteminin fert başına yönetim maliyeti 50.2 dolardır. Bu maliyet Türkiye’de 4.6, İspanya’da 10.4, İtalya’da 9.5, Gana’da 5, Malezya’da 9.2, Meksika’da 14.4 dolardır. Şili’den fazla yönetim maliyeti olan tek ülke 63.7 dolarla Finlandiya’dır. Emeklilik programlarının fert başına yaptıkları yönetim harcamalarının fert başına milli gelire oranı birçok ülkede % 1’in altında iken Şili’de % 2.3’dür (Bak.Tablo:6). 1989 yılında yapılan bir değerlendirmede, yönetim giderlerinin toplam prim gelirlerinin % 25’ine yükseldiği görülmektedir. Çalışan sayısı bakımından 1991 yılı verilerine göre, yapılan karşılaştırmada kamu kesiminde 3.500, özel kurumlarda ise 8.000 personelin çalıştığı, reform öncesi döneme göre özel kurumlarda çalışanların sayısının % 10 daha fazla olduğu ortaya çıkmıştır. Sistemin yüksek maliyetlerle çalışmasının temel sebepleri arasında fonlar arasındaki rekabet bulunmakta ve harcamaların ağırlıklı bir kısmını bu kurumların satış harcamaları oluşturmaktadır. Nitekim, toplam çalışanların % 30’dan fazlası promosyon ve satış departmanlarında çalışmaktadır. Öte yandan, 1988-1990 döneminde satış harcamalarının ücret artışlarından daha yüksek oranda arttığı görülmüştür.

Şili sisteminin başarılı olması, emeklilik fonlarının yüksek ve sürekli bir getiri oranını sağlamaları ile mümkündür. Bu amaç 1995 yılına kadar büyük ölçüde gerçekleştirilmiştir. Nitekim, 1981-91 döneminde % 15.4 ve 1987-92 döneminde % 11.2 ortalama gelire ulaşmıştır. Başlangıçtan bugüne % 13.3’lük bir ortalama getiri oranı sağlanmıştır. Ancak bu tablo 1995 yılında tersine dönmüş ve fonlar ilk defa % 3.7 negatif getiri oranı ile karşılaşmıştır. Bu da bir anlamda sistemde panik yaratmıştır. Yalnızca bu sebebe bağlı olmamakla beraber, sigortalıların düzenli prim ödeme alışkanlığı düşme eğilimi göstermektedir. Üye sayısı 1981 yılında 1.4 milyon iken 1995 yılında 5 milyona yaklaşmış, ancak düzenli prim ödeyen sigortalıların oranı zaman içinde düşmüştür. Nitekim, 1983 yılında bu oran % 68 iken, 1987’de % 86’ya yükselmiş, bundan sonra sürekli düşerek 1990 yılında % 53 olmuştur. Çalışanların yalnızca % 20’si sisteme kayıt olmuş iken, % 24’ü tamamen kapsam dışında kalmıştır. Yeni sistem, Şili nüfusunun % 65’ini oluşturan ücretlileri kapsamına almakta, düşük gelirli kimseler, kırsal kesim çalışanları ve köylüler sistem dışında kalmaktadırlar.

Daha önce de belirtildiği gibi, Şili sistemini değerlendirmek için henüz erkendir. Ancak, bu ülkedeki uygulamanın, sosyal güvenlik alanında yeni bir tartışmayı başlattığı da bir gerçektir. Nitekim bu, ilk etkilerini komşu Güney Amerika ülkelerinde göstermiştir. Diğer ülkelerde ise mevcut sosyal güvenlik sisteminlerine alternatif olmaktan çok, sistemin yeniden yapılandırılması esnasında ikinci veya üçüncü ayağı teşkil edecek sosyal güvenlik kurumlarının kurulması için model olarak değerlendirilmektedir. Bu bakımlardan Şili uygulaması

daha uzun süre tartışılmaya ve sonuçları takip edilmeye devam edilecektir. Şili'deki sosyal güvenlik sistemini olumlu olarak değerlendiren veya eleştiren yazıların aynı zaman dilimi içinde yayınlanması, sağlıklı değerlendirme için ihtiyaç duyulan sürenin önemini de artırmaktadır.

### 3. Diğer Güney Amerika Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Reformu

Şili'de gerçekleştirilen sistem değişikliğinin etkisi yalnızca bu ülkenin sınırları içinde kalmamış, öncelikle diğer Güney Amerika ülkeleri olmak üzere, diğer ülkeleri de etkilemiştir. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, Arjantin, Peru ve Kolombiya'da gerçekleştirilen reform çalışmalarında Şili sisteminin sakıncalarını bertaraf edecek önlemler alınmıştır. Nitekim bu ülkelerdeki uygulamalar, Şili uygulamasından yaklaşık olarak 10 yıl sonra gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 1997 yılı sonunda Meksika, Bolivya ve El Salvador'da da Şili sistemine benzer bir sosyal güvenlik sistemi uygulamaya konulacaktır.

◆ **Arjantin** : 34 milyonluk bir nüfusa ve 14.3 milyonluk bir işgücüne sahip olan Arjantin'de, mevcut sosyal güvenlik sisteminin başarısızlığı üzerine 1994 yılında sosyal güvenlik sisteminde reform yapılmıştır. Yeni sistem esas olarak iki ayaklıdır ve ilk ayağı yılı yılına finansman sistemine göre çalışacak olan eski sistem, ikinci ayağı ise Şili uygulamasına benzeyen özelleştirilmiş bireysel fon sistemi oluşturmaktadır. Birinci ayak, bütün çalışanlara evrensel nitelikte temel bir gelir garantisi sağlamaktadır. Buna ilave olarak da tamamlayıcı nitelikte olmak üzere kamu programları tarafından veya özel emeklilik fonları tarafından sağlanan gelirler vardır. Özel emeklilik fonları büyük ilgi görmüş, 1995 yılı itibarıyla 40 yaşın altındaki işgücünün % 59'u bu programların kapsamına girmeyi tercih etmiştir. Özel emeklilik fonları hükümetin denetimi ve gözetimi altındadır. Halen bu alanda faaliyet göstermek üzere lisans almış 20'den fazla fon vardır. Arjantin'de özel emeklilik fonları yanında, 1974 yılından beri faaliyet gösteren ve işveren primleri ile finanse edilen hayat sigortaları da vardır. Ancak bunlar çok yaygın değildir.

◆ **Meksika** : 34.6 milyon nüfusa sahip olan Meksika'da 1995 yılında büyük bir ekonomik kriz yaşanmıştır. Meksika sosyal güvenlik sistemi devlet tarafından organize edilen, sigortalı, işveren ve devletin prim ödeyerek finanse ettiği birinci ayak ve zorunluluk esasına göre çalışan, sigortalılar ve işverenlerin primleriyle finanse

edilen şirket fonlarından oluşan ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarından müteşekkildir. Yaşanan ekonomik kriz ve mevcut sosyal güvenlik sisteminin başarısız olması üzerine Aralık 1995’de Meksika sosyal güvenlik sisteminde köklü değişikliklere gidilmiştir. Yeni sistem, AFORE olarak adlandırılan özel emeklilik fonları tarafından fon esasına göre çalıştırılacaktır. İşverenler ve sigortalılar yanında devlet de bireysel tasarruf hesaplarına prim ödeyecektir. Zaman içinde mevcut sosyal güvenlik sistemi bu yeni sistem içine monte edilerek ortadan kaldırılacaktır. Öngörülen yeni sosyal güvenlik sisteminin 1997 yılı başında hayata geçirilmesi planlanmasına rağmen, uygulamada karşılaşılan problemler dolayısıyla, geçiş yıl sonuna ertelenmiştir.

- ◆ **Peru** : 23.8 milyonluk nüfusa sahip Peru 1993 yılında sosyal güvenlik sisteminde yeniden bir yapılanmaya girmiştir. Reformun gerekçesini, mevcut sosyal güvenlik sisteminin kriz içine girmesi oluşturmuştur. Reform, 1993 yılında mevcut SNP kurumuna (sosyal sigorta sistemi) ilave olarak SPP’nin (özel fon sistemi) oluşturulması ile başlamıştır. Sigortalılar eski kurum mensubu olarak kalma veya yeni kuruma katılma konusunda serbest bırakılmıştır. Şili’deki özel emeklilik fonlarına benzeyen SPP’lerin teşvik edilmesi amacıyla 1995 yılında yeniden bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, çalışma hayatına yeni girenlerin eski sisteme girmeleri yasaklanmıştır. SNP ve SPP’lerin prim oranları eşitlenmiştir. Hükümet yeni kurumların fonlarını değerlendirme alanları konusunda da daha esnek hareket edilmesini sağlayacak önlemlere imkân vermiştir.

#### **4. Doğu Avrupa Ülkeleri Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Reform**

1980 sonrası dönemde, sosyal güvenlik alanında reform ihtiyacının en fazla hissedildiği ülkeler Bulgaristan, Macaristan, Polonya, Romanya ve Çekoslovakya’dan oluşan eski sosyalist ülkeler oldu. Nüfusun tamamını kapsama alan ve her tehlikeye karşı koruma garantisi sağlayan evrensel bir sosyal güvenlik anlayışı, sosyalist devlet anlayışının en önemli görüntülerinden birini oluşturuyordu. Ekonomik sistemle sosyal güvenlik sistemi arasındaki güçlü ilişkinin varlığı, devletçi ekonomi anlayışından piyasa ekonomisine geçme tercihinde bulunan bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin de yeni ekonomik sistemin gereklerine uygun olarak düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Gelişmekte olan ülkelere ekonomik istikrar programlarının yarattığı zorlama, bu ülkelere ekonomik sistem değişikliğinden kaynaklanmıştır.



### **a) Evrensel bir sosyal güvenlik sistemi vardı**

Doğu Bloku ülkeleri olarak bilinen bu ülkelerde, piyasa ekonomisine geçmeden önce var olan sosyal güvenlik sisteminin temel özellikleri şunlardı:

- ◆ Sosyal güvenlik harcamaları, GSYİH'nın % 11'i civarındaydı ve bu oran düşük gelirli OECD ülkelerindeki harcamalara denkti. Sağlıktan emekliliğe, aile ödeneklerinden analık sigortasına kadar bütün sosyal güvenlik harcamaları bu kaynakla sağlanıyordu.
- ◆ Bütünüyle kamu kontrolünde bir sosyal güvenlik sistemi vardı. Temel örgütlenme işyeri düzeyindeydi ve sendikaların sosyal güvenlik sisteminin yönetiminde önemli sorumlulukları vardı. Sosyal güvenlik primleri tamamen işveren tarafından ödeniyordu.
- ◆ Sosyalist sistem içinde işsizlik olmadığı için, işsizlik sigortasına da ihtiyaç duyulmuyordu. Buna karşılık, çok gelişmiş bir aile ödenekleri sigortası vardı. Tamamen devlet tarafından finanse edilen bu sigorta kolunda seviye olarak değil, ama kapsam olarak gelişmiş ülkelere daha yüksek bir garanti sağlanıyordu. Kadın işgücünün yüksek olduğu bu ülkelerde, kadının çalışma hayatı ile aile hayatı arasındaki sorumluluklarını bağdaştıran düzenlemeler yapılmıştı. Analık halinde, kadınların sosyal güvenlik haklarını kaybetmeden 2, hatta 3 yıl çalışma hayatından ayrılması söz konusu olabiliyordu.
- ◆ Sosyal güvenlik ivazları özellikle emeklilik halinde oldukça düşüktü. Hastalık sigortasından sağlanan nakdi ivazlar da kısa süreliydi. Bu politikanın amacı, mümkün olduğunca kişilerin çalışma hayatında kalma süresinin uzatılmasıydı.
- ◆ Tamamen kamu tarafından sunulan, batılı ülkelere göre çok daha geniş kapsamlı ve faydalanan başına daha düşük maliyetle çalışan bir sağlık sigortası sistemi vardı. Ancak, sağlık hizmetlerinin standardı düşüktü.

### **b) Reform ihtiyacını doğuran nedenler**

1980'li yılların sonunda başlayan piyasa ekonomisine geçiş faaliyetleri, bir çok alan gibi, sosyal güvenlik sistemini de tamamen çökertti. Yaşanan ağır ekonomik kriz mevcut sistemin sürdürülmesini zorlaştırdı. O zamana kadar söz konusu olmayan yeni ihtiyaçlar ortaya çıktı. İşsizlik sigortası bu ihtiyaçların başında geldi. Yüksek oranlı ve sürekli işsizlik bu

lkeleri bir yol ayırımına getirdi. Yeni istihdam imkânları yaratma ile işsizleri sürekli olarak tazmin etme gibi bir ikilem ortaya çıktı.

Bu ülkelerde ortalama hayat ümidi batılı ülkelere yakın veya eşit olmasına rağmen, daha erken ve düşük yaşlarda emekli aylığına hak kazanma imkânı vardı. İvaz oranları çok yüksek olmasına ve bazı durumlarda da kazançların tamamına eşit olmasına rağmen, özellikle 1980’lerde başlayan yüksek oranlı enflasyon karşısında reel değerini koruyacak indekslemeler yapılamadı ve sosyal güvenlik koruması yetersiz hale geldi.

Ekonomik kriz bir yandan eski sistemin, bir yandan da geçiş döneminin ilk yıllarında işsizlik sigortası gibi yeni başlatılan sigorta kolları ile ilgili aylıkların ödenememesi sonucunu ortaya çıkardı. Sonuçta, aylıkların süresi kısaltıldı, seviyesi düşürüldü.

Bütün bu olumsuz gelişmeler sosyal güvenlik alanında reform yapılmasını gerekli ve zorunlu hale getirdi. Özellikle, sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturan kamu işletmelerinin özelleştirme yoluyla özel sektöre devredilmesi veya iflas ederek faaliyetlerini sona erdirmeleri eski sistemin devamını imkânsız hale getirmişti. Öte yandan, batıya açılma ile birlikte bu ülkelerdeki refahı gören insanların sosyal güvenlikle ilgili talepleri de arttı. Reform ihtiyacının ortaya çıkması, arayışları da beraberinde getirdi ve yeni bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasına yönelik çalışmalar başladı. İlk dönemlerde, daha çok mevcut sistem içine monte edilmeye çalışılan kısmi nitelikte önlemler alındı. Nitekim, geçiş döneminin başlangıcında işsizlik sigortaları oluşturulmaya başlandı. Sigortalıların da finansmana katılmasını öngören sosyal sigorta kurumları oluşturulması düşünüldü. Sağlık sigortasında, hizmetin bedeline katılma imkânları araştırıldı.

Yukarıda sayılan kısmi nitelikteki önlemlerin yanında, köklü değişiklikler arayışına da girildi. Reformun yapılması için uygun ekonomik ve sosyal ortamın yetersizliği, bu alandaki teklifleri de etkiledi. Kademeli bir geçişi savunan görüşler yanında, bir anda eski sistemi lağvederek sorumluluğu devlete yükleyen ve gelecek nesiller için yeni bir sistem kurulmasını savunan görüşler de vardı. Bölge lkeleri arasında sosyal güvenlik reformu konusundaki en ileri adımlar Çek Cumhuriyeti ve Macaristan’da atıldı.

### **c) Çek Cumhuriyeti ve Macaristan’da yeni bir sistem**

Çekoslovakya’nın Çek Cumhuriyeti ve Slovakya olarak iki devlete ayrılmasından sonra, Çek Cumhuriyeti sosyal garanti, sosyal dayanışma ve finansmana iştirak ilkelerini hayata geçirmeye yönelik kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu yapma eğilimine girdi. Avrupa

Birliği ÷lkelerinin sahip olduğu standartları hedefleyen, piyasa ekonomisine geçişi ve Avrupa ile entegrasyonu gerçekleştirmeyi kolaylaştırması beklenen bu reform ile **÷ ayaklı bir sistemin kurulması** öngör÷lm÷ştür:

- ◆ **Devlet tarafından garanti edilen ve asgari seviyede garanti sağlayan zorunlu emeklilik sistemi,**
- ◆ **Tamamlayıcı ve gön÷ll÷ grup programları,**
- ◆ **Tamamlayıcı ve gön÷ll÷ bireysel tasarruf programları**

÷ ayaklı sistemin programlarını oluşturacaktır. Eski sistemin giderlerinin devlete yüklendiği bir geçiş dönemi düşün÷lm÷ştür. Yeni sistemin ilk ayağının sosyal sigorta prensipleri ile çalışması, sosyal güvenlik ivazlarının ortalama ücret esas alınarak endekslenmesi, işverenlerin % 20.4 ve sigortalıların % 6.8 oranında prim ödemeleri öngör÷lm÷ştür. 1996 yılı başından itibaren bu ayakla ilgili olarak çok sayıda değişiklik gündeme gelmiştir. Bunlardan en önemlisi, 2006 yılına kadar olan dönemde emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi ve kadınlarda 61 erkeklerde ise 62 olması ile ilgili değişiklik olmuştur. İkinci ayağı oluşturan tamamlayıcı programların nasıl oluşturulacağı hususu uzun süre tartışılmış ve sonuçta ek Ticaret Kanunu'na göre faaliyet gösteren, sermayeleri kamuya ait limited şirketler tarafından idare edilen ve Maliye Bakanlığı'nın onayı ile faaliyete geçebilen tamamlayıcı emeklilik kurumları oluşturulması kabul edilmiştir. Konu ile ilgili yasal düzenleme Mart 1994'de Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Gelir seviyesine göre değişen karmaşık bir prim sistemi vardır. Primler işveren ve sigortalılar tarafından birlikte ödenecektir. Prim miktarları gelirin bir oranı olarak değil, maktu miktarlar olarak belirlenmiştir. Bu fonlarda toplanan paralar vergiden muaftır. Hemen belirtmek gerekir ki, ikinci ayağı oluşturan emeklilik fonlarının faaliyetleri ile ilgili birçok husus henüz açıklığa kavuşmamıştır. Özellikle siyasi olarak ÷lkenin iki Cumhuriyete ayrılmış olması bu belirsizlikleri artırmaktadır.

Macaristan, kısmen çalışanların da prim ödeyerek katıldıkları bir kamu emeklilik sisteminde sahiptir. 1991 yılında emeklilik yaşını kadınlarda ve erkeklerde kademeli olarak yükselten bir yasal düzenleme yapıldı. Bu düzenlemede, gelecekte **÷ ayaklı** bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasıyla ilgili hususlara da yer verilmiştir. Buna göre yeni sosyal güvenlik sisteminin;

- ◆ **Belirli bir geliri garanti eden temel bir emeklilik programı,**
- ◆ **İşçiler ve işverenler tarafından ödenen primlerle finanse edilen, zorunlu olarak katılınan tamamlayıcı emeklilik programları,**
- ◆ **Gön÷ll÷ olarak iştirak edilen tamamlayıcı programlar**

üzerine oluşturulması öngörülmüştür. 1993 yılında emeklilik fonlarının kurulmasını sağlamaya yönelik bir yasal düzenleme hazırlanmıştır. Mevcut sistemin, ana esaslarını koruyarak birinci ayağı oluşturacak şekilde yeniden düzenlenmesi ve üç ayaklı yeni sisteme geçişin ise ancak 21. yüzyılda mümkün olabileceği kabul edilmiştir. Temel emeklilik programlarında primler ağırlıklı olarak işverenin üzerindedir ve aylıklar ortalama ücretlere bağlı olarak hesaplanacaktır. 19. yüzyılın son dönemlerinde Macaristan'da kurulmuş olan karşılıklı yardımlaşma sandıkları ile ilgili deneyim, tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulmasını kolaylaştırıcı bir ortam yaratmıştır. Bu kurumlar, emeklilik, maluliyet ve sağlık sigortası ile ilgili olarak oluşturulabilecektir. Fonların bölgesel düzeyde faaliyet göstermesi benimsenmiş ve yönetim yapıları, ilgili tarafların katılımına da imkân verecek şekilde düzenlenmiştir. Aylık şeklinde ödemeler söz konusu olduğu gibi, toptan ödemeler de mümkündür. Sistemin teşviki için, özellikle çalışanların primlerine vergi muafiyetleri düşünülmüştür.

#### **d) Gelecek ile ilgili beklentiler**

Eski sosyalist ülkelerden henüz hiçbirisi sosyal güvenlik sisteminde kapsamlı bir reform gerçekleştirememiştir. Ancak Çek Cumhuriyeti ve Macaristan bu alanda öncülük yaparak oldukça avantajlı bir duruma geçmişler, geçişi sağlayacak emeklilik fonlarını kurmuşlardır. Diğer bölge ülkelerinden Bulgaristan, Romanya ve Polonya henüz ne yapacakları konusunda temel eğilimlerini yansıtan tercihlerini ortaya koyamamışlardır. Ancak, tahsil edilen primlerin yetersizliği ve nüfusun yaşlanması gibi faktörler halen işleyen sistemin problemlerini artıracak ve bölge ülkelerini reform yapmaya zorlayacaktır. **Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'ın attığı adımlar, bu ülkelerde ekonomik alanda sağlanan gelişmeler ve özelleştirme alanında sağlanacak başarılarla bağlı olarak devam ettirilebilecektir.** Yeni sistemin işlemesine uygun ekonomik ve sosyal ortam oluşturulmadan reformların başarılması mümkün görülmemektedir.



# B Ö L Ü M

## TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ



## I. KURUMSAL YAPI, KAPSAM VE GELİŞME

Türk sosyal güvenlik sistemi, primli rejimler olarak da bilinen ve ilgilinin katkısıyla işleyen sosyal sigortalar ile devlet tarafından finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları üzerine kurulmuştur. Ancak, bu müesseselerden ilkinin oluşturan sosyal sigortalar, gerek kapsam gerekse sağladıkları sosyal güvenlik garantisinin seviyesi bakımından, adeta bütün sosyal güvenlik sistemimizi karakterize edecek bir gelişme göstermiştir. Bu bakımdan, **Türk sosyal güvenlik sistemini sosyal sigortalar üzerine kurulmuş bir sistem olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır.**

Türk sosyal güvenlik sisteminin tarihî gelişim seyrini incelerken, bunu çok eski tarihlerden başlatmak mümkün olmakla birlikte, bugünkü sistemin kurumsal yapısının ve çalışma prensiplerinin 1940'lı yılların ikinci yarısından itibaren oluşturulmaya başladığını gözönünde bulundurarak, yarım asırlık bir geçmişi olan, genç bir sosyal güvenlik sistemimiz olduğunu söyleyebiliriz. Temel sosyal güvenlik kurumu olarak sosyal sigortalar tercih edilmiş, örgütlenme yapısı da çalışanların mesleki statüleri esas alınarak oluşturulmuştur. Nitekim, 1945 yılında sanayi ve hizmetler kesiminde çalışan işçiler için **İŞÇİ SİGORTALARI KURUMU**, 1949 yılında kamu kesiminde çalışan memurlar için **T.C. EMEKLİ SANDIĞI**, son olarak da 1971 yılında kendi adına bağımsız çalışanlar için **BAĞ-KUR** kurulmuştur. İşçi Sigortaları Kurumu 1964 yılında **SOSYAL SİGORTALAR KURUMU** adını alarak kapsamını genişletmiştir. Bu üç kurum, ilgili sosyal sigorta kanunları çerçevesinde, kapsama aldıkları kişilere koruma garantisi sağlamaktadır. 1983 yılı sonunda tarım kesiminde çalışanlara yönelik olarak çıkarılan **2925 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu”** ve **2926 sayılı “Tarımda Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” (Tarım Bağ-Kur’u)** ile tarımda çalışanlar kapsama alınmaya çalışılmıştır. Halen faaliyet gösteren 3 sosyal sigorta kurumu ve bu kurumların uygulamakla yükümlü olduğu 5 sosyal sigorta kanunu vardır. Bunlara, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu (geçici md. 20) çerçevesinde faaliyet gösteren **vakıf statüsündeki banka ve sigorta şirketleri sandıkları da** ilave edildiği zaman, Türk sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigorta ayağı tamamlanmış olmaktadır. SSK ve Bağ-Kur kapsamında tanınan isteğe bağlı sigortalılık uygulaması ile birlikte, enformel veya kayıt dışı sektörde çalışan, kamuoyunda da işportacı olarak bilinen kesimlerin de var olan kurumsal yapı ve düzenleme içinde yapılabilecek küçük çaplı düzenlemelerle kapsama alınmaları mümkün olduğundan, **“mevzuat ve teşkilatlanma bakımından Türk sosyal güvenlik sisteminin bir boşluğu yoktur”** ifadesi yanlış bir değerlendirme olmayacaktır.



1996 yılı verilerine göre, sosyal sigorta kurumları vasıtasıyla sağlanan sosyal güvenlik garantisinin kapsamı ile ilgili bilgiler aşağıdaki tabloda görülmektedir.

**Tablo 7 : Sosyal Sigortalarda Kapsam-1996**

<b>Kapsam</b>	<b>1996 ( Bin Kişi)</b>
Toplam Aktif Sigortalı Sayısı	10.595
SSK	4.624
Emekli Sandığı	1.878
Bağ-Kur	1.854
Özel Sandıklar	71
Tarım Sigortalıları	1.041
İsteğe Bağlı Sigortalılar	1.127
Toplam Aktif Sigortalı/İstihdam (%)	47.6
Aylık Alanlar ve Bağımlılar	41.774
Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı Oranı (%)	2.30
Bağımlılık Oranı (%)	3.94
Toplam Sigortalı Nüfus	52.370
Sigortalı Nüfus/Toplam Nüfus (%)	81.3

*Kaynak: Sosyal Sigortalar Kurumu 1996 İstatistik Yıllığı*

Tablodaki veriler, nüfusumuzun % 81.3 gibi önemli bir kesiminin sosyal güvenlik kapsamına alındığını göstermektedir. Ancak, daha sonraki kısımlarda da belirtileceği gibi, bu oran yanıltıcıdır. Nitekim, çalışanların tamamını kapsama alabilecek kurumsal yapı ve mevzuat olmasına rağmen **işgücünün ancak % 47.6'sının kapsama alınabilmesi** ve bu oranın da 1994 yılına göre gerilemesi, kapsam konusundaki yetersizliğin boyutunu ortaya koymaktadır.

Sosyal sigorta kurumlarımızın koruma garantisi sağladıkları sosyal güvenlik tehlikeleri itibarıyla kapsamaları incelendiği zaman, ILO'nun asgari normları çerçevesinde sayılan 9 sosyal güvenlik tehlikesinden ikisinin, **“işsizlik ve aile ödeneklerinin”**, hiçbir sosyal sigorta

kanunu kapsamında düzenlenmediği görülmektedir. Kapsama alınan tehlikeler bakımından en dikkat çekici husus, sosyal sigorta kurumları arasında farklılıklar olmasıdır. SSK ve çok değişik bir işleyişi olmakla birlikte Emekli Sandığı, işsizlik ve aile ödenekleri dışında bütün tehlikeleri kapsamına almışken, Bağ-Kur'da iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortaları yoktur. Sağlık sigortasından ise yalnızca sağlık bakımı sağlanmakta, işgöremezlik ödeneği verilmemektedir. 2925 sayılı Kanun kapsamındakiler için analık, 2926 sayılı Kanun kapsamındakiler içinse hastalık, analık, iş kazaları-meslek hastalıkları halinde koruma garantisi sağlanmamaktadır.

Sosyal güvenlik sistemimizin ikinci grup müesseselerini, merkezî hükümet bütçesinden finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları oluşturmaktadır. Buna, çok yetersiz olmakla birlikte, mahalli idareler ve gönüllü kuruluşlar tarafından sağlanan kaynakları da ilave etmek mümkündür. Kamu sosyal güvenlik harcamaları, esas olarak sosyal sigortaların boşluklarını doldurmak üzere geliştirilmiş uygulamalar olmakla birlikte, özellikle 1980'li yıllardan sonra tazminat niteliğindeki ödemelerle bu özelliğinden uzaklaşmaya başlamıştır.

Bu alandaki geniş ve en kapsamlı uygulama, 1976 yılında çıkarılan 2922 sayılı Kanunla 65 yaşını doldurmuş muhtaç ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması ile gerçekleştirilmiştir. Kamuoyunda 65 yaş aylığı olarak bilinen bu uygulama kapsamında, 1996 yılı itibarıyla 879.543 Türk vatandaşı aylık almaktadır. Burada çok dikkat çekici olan bir husus, 1995 yılında 842 bin kişinin aylık aldığı bu uygulamadan 1996 yılında aylık alanların sayısının 40 bin civarında artmış olmasıdır. Bu uygulama ile kapsama alınanların en büyük problemi aylıkların seviyesinin düşüklüğü (aylık miktarı memur maaş katsayısı ile 300 gösterge rakamının çarpımı ile bulunmaktadır) ile ilgilidir. Nitekim, ILO raporunda da bu aylıkların en kısa zamanda önemli ölçüde yükseltilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Tazminat niteliğindeki ödemeler çerçevesinde; muhtaç asker ailelerine (mahalli idareler tarafından aynı olarak verilir), İstiklâl Madalyası sahiplerine, Kore Savaşına ve Kıbrıs Barış Harekâtına katılan gazilere, görevleri nedeniyle yaralanan veya ölen bazı askeri ve sivil kamu görevlilerine ve yurt dışında Türk Vatanına hizmeti geçenlere aylık verilmektedir. Emekli Sandığı aracılığı ile verilen bu ödemelerden faydalananların sayısı, 1996 yılı itibarıyla 47.728'dir. Kamu sosyal güvenlik harcamaları çerçevesinde sağlanan sosyal güvenlik garantisi içinde en tatminkâr ödemeler, özellikle güvenlik hizmeti görürken mağdur olan sivil ve askeri güvenlik görevlilerine ödenen tazminatlar için söz konusudur. Bu tür ödemeler belirli göstergeler esas alınarak hesaplandığı için, satınalma gücü korunabilmektedir. Bir başka husus da, bu ödemelerin zaten bir sosyal güvenlik garantisine sahip olan kişilere yapılan ilave ga-

ranti niteliği taşımasıdır. Bu uygulama, Türk sisteminin çok sayıdaki çelişkili uygulamalarından bir tanesidir.

Kamu tarafından hizmete çevrilerek verilen en geniş kapsamlı sosyal güvenlik hizmetleri, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu çerçevesinde sunulmaktadır. Ülke çapında faaliyet gösteren Kurum, kimsesiz ve bakıma muhtaç çocuklara bakım, yetiştirme ve eğitim; kimsesiz ve muhtaç yaşlılara ise bakım hizmetleri vermektedir. Bu Kanun çerçevesinde, 1994 yılı itibarıyla, 20.173 çocuk ve 4.022 yaşlıya Kurumun yetiştirme yurtlarında ve huzurevlerinde koruma garantisi sağlanmaktadır. 1994 yılında sosyal refah hizmetleri için ayrılan kaynaklar, bütçenin binde 8'i, GSYİH'nın ise binde 1.2'si gibi çok düşük bir seviyede kalmıştır.

Türkiye'de devlet karşılıksız veya çok düşük bedelle, herhangi bir sosyal güvenlik kurumu kapsamında olmayanlara sağlık hizmeti sunmaktadır. 1961 tarih ve 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Kanunu çerçevesinde Sağlık Bakanlığı'nca bu hizmetler arzedilmektedir. Ancak, özellikle 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren bütün ülke çapında bir genel sağlık sigortası oluşturulması öngörülmüş ve hazırlıkları başlatılmıştır. 1992 yılında, genel sağlık sigortası uygulamaya geçinceye kadar düşük gelirlilere sağlık hizmetinin bedelsiz sunulmasını sağlamak üzere **YEŞİL KART** uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulamadan faydalananların sayısı özellikle seçim dönemlerinde artmış ve 6 milyondan fazla kişi sağlık sigortası kapsamına alınmıştır.

Kamu sosyal güvenlik harcamaları kapsamı içinde değerlendirilebilecek bir uygulama da, 1986 tarih ve 3294 sayılı Kanunla oluşturulan "**Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Vakıfları**"dır. Yarı-kamu kurumu niteliğindeki bu vakıflar vasıtasıyla, çok çeşitli alanlarda ihtiyaç sahiplerine ayni ve nakdi sosyal güvenlik ödemeleri yapılmaktadır. Bu vakıflardan faydalananların sayısının, bir yıldan diğerine değişmekle ve kamuoyuna düzenli olarak açıklanan sağlıklı veriler olmamakla beraber, 2 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir. Zaman zaman siyasi iktidarların bu vakıfların etkinliğini artırmaya yönelik teşebbüsleri olmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin vazgeçilmez kurumlarından birini oluşturan tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları Türkiye'de arzu edilen seviyede gelişmemiştir. En geniş kapsamlı tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu, 150 bin askeri personeli kapsamına alan **Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)**'dur. OYAK'ın başarılı olması, diğer çalışan kesimler için de buna benzer kurumların oluşturulmasına öncülük etmiştir. Ancak, memurlar için oluşturulan **MEYAK** sonradan lağvedilirken, işçiler için düşünülen **İYAK** hayata geçme şansı bile bulamamıştır. **OYAK** dışında, kamu ağırlıklı olarak faaliyet gösteren bir diğer tamamlayıcı

sosyal güvenlik kurumu da **Amele Birliği**'dir. 50 bin maden işçisine, SSK'nın sağladığı garantinin üzerine ilave olarak sosyal güvenlik koruması sağlamaktadır. **Bu teşebbüsler birlikte düşünöldüğü zaman, Türkiye'de devlet eliyle ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarını oluşturma çabalarının 1970'li yılların ikinci yarısında gündeme geldiği dikkat çekmektedir.** Bunların dışında, özel sektörde faaliyet gösteren büyük şirketlerin, sınırlı da olsa, sürekli statüde çalışan mensupları için ek sandıklar oluşturdıkları görölmektedir. Son olarak, özellikle 1986 yılında sağlanan vergi indirimleri ile hız kazanan özel sigortalardan da bahsetmek gerekir. Poliçe sayısı istikrarlı olmamakla beraber, 4.9 milyon kişi özel sigortaların hayat sigortaları kapsamındadır. 1990'lı yılların başından itibaren özel sigortaların sağlık sigortası poliçelerinde de hızlı bir artış görölmüştür.

Kurumsal sosyal güvenlik müesseselerinin dışında, Türk toplumuna özgü dinî sosyal yardımlar (kurban, fitre, zekât) ve tanıma ve bilme faktörüne bağlı zengin bir geleneksel sosyal güvenlik yardım ağı vardır. Miktarı ve kapsamı belli olmamakla beraber, önemli bir gelir transferinin gerçekleştirilmesine vasıta olan **geleneksel kurumların, özellikle gelir dağılımının bozulduğu ölkemizde sosyal patlamaları önleyen bir tampon müesse-se rolü oynadığı ileri sürölmektedir.**

## II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN SORUNLARI

Türk sosyal güvenlik sisteminin kriz içinde olduğunu söylemek bir abartma değildir. **Hiçbir ölkede sosyal güvenlik sisteminden vazgeçemez ve bu anlamda sosyal güvenlik sisteminin iflas ederek kurumların kapılarına kilit vurulması da söz konusu değildir.** En kötü durumda bile, bugün olduğu gibi, devlet garantisi ile sistem yaşatılır. Ancak, devlet desteğinin olması problemin çözöldüğü anlamına gelmez. Sosyal güvenlik açısından, gerek aylıkların seviyesi gerekse hizmetlerin standardı bakımından çok düşük bir garanti ile yetinilmek zorunda kalınır ve sonuçta hiç kimseyi memnun etmeyen, herkesin şikayet ettiği bir sosyal güvenlik sistemi haline gelir. Bugün Türk sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu durum budur. Acaba, Türk sosyal güvenlik sistemini bugüne getiren gelişmeler nelerdir? Hangi sebeplerle bugün yaşanan kriz ortaya çıkmıştır?

Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunları bilinmeyen, teşhisi zor sorunlar değildir. Konu ile ilgili herkes ve her kesim sorunlar konusunda büyük ölçüde aynı teşhislerde bulunmaktadır. Bu açıdan, bu raporda belirtilecek sorunlar da ilk defa dile getirilecek değildir. Yol ayrımı, sorunları teşhisi konusunda değil, ancak çözüm yollarının tespiti konusunda or-

taya çıkmaktadır. Bu rapor, çözüm yolları konusunda benzer nitelikteki çalışmalarda dile getirilen önerilerden de yararlanarak bazı noktalarda farklı çözüm yolları ortaya koymaktadır. Raporun hareket noktası, **doğru çözüm, doğru teşhisle başlar** ilkesi olmuş ve bu amaçla önce Türk sosyal güvenlik sisteminin temel problem alanları ortaya konulmuştur.

**1. Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar yetersiz olmakla birlikte, bugün yaşanan problemlerin sebebi yalnızca kaynak yetersizliği değildir.**

Yüksek standartta sosyal güvenlik garantisi sağlayan bir sistemin oluşturulması, bu amaçla tahsis edilen kaynakların hacmi ile yakından ilgilidir. Bu amaçla tahsis edilecek kaynakların genişliğini belirleyen, ülkenin iktisadi gelişme seviyesidir. Nitekim, gelişmiş ülkeler GSYİH'nın % 20'si ile % 35'i arasında değişen bir miktarı bu amaçla tahsis etmektedirler. Sağlık harcamalarını da içine alan geniş anlamda sosyal güvenlik harcamaları dikkate alındığı zaman, 1995 yılı için ülkemizde geniş anlamda sosyal güvenlik harcamaları GSYİH'nın % 9.2'sine denktir. Sağlık harcamaları hariç tutulursa, bu oran % 5'e düşmektedir. Bu da, gelişmiş ülkelerde bu amaçla yapılan harcamaların ancak beşte birine tekabül etmektedir.

**Tablo 8 : GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları (1992)**

Ülke	( % )	Ülke	( % )
Fas	1.8	Avusturya	24.5
Tunus	4.1	Bulgaristan	19.8
Kanada	21.7	Çek. Cum.	11.1
Kolombiya	2.4	Danimarka	29.5
Meksika	2.8	Finlandiya	30.5
Arjantin	4.5	Almanya	24.7
A.B.D.	10.5	Macaristan	17.3
Uruguay	14.8	İrlanda	19.4
Azerbaycan	3.1	Norveç	19.6
Çin	5.7	Polonya	17.0
Hindistan	0.3	Portekiz	9.0
Kore	2.3	İsveç	38.3
Y.Zelanda	20.2	İsviçre	14.0
		<b>TÜRKİYE</b>	<b>4.9</b>

Kaynak: *Averting The Old Ages Crisis, Appendix.*

Bir başka açıdan bakılınca, Türkiye’de fert başına düşen milli gelir 1995 yılı itibarıyla 2713 dolar olarak gerçekleşmiş olup, bu gelirden ancak 250 doları sosyal güvenlik için tahsis edilebilirken, gelişmiş ülkelerde fert başına sosyal güvenlik harcamalarının 2500-6000 dolar arasında değiştiği dikkati çekmektedir. Bu rakamlar, ***tahsis edilen kaynakların düşüklüğüne bağlı olarak yetersiz bir sosyal güvenlik garantisinin varlığını tescil etmektedir.*** Bu yetersizlik, nakdi olarak verilen sosyal güvenlik ivazlarının seviyesinin ve satınalma gücünün düşük olmasına, hizmete çevrilerek verilen ivazların ise standardının düşük olmasına yol açmaktadır. Bu tespitten hareketle, bugünkü gelişme seviyemizin sunduğu imkânlar çerçevesinde bir Türk vatandaşının bir Alman, Fransız veya İngiliz vatandaşının sahip olduğu sosyal güvenlik garantisine sahip olması mümkün değildir ve bunu da talep edemez.

**Ancak, bu noktada cevaplandırılması gereken iki kritik soru vardır:**

- ◆ **“Türkiye, bu gelişme seviyesinin sunduğu imkânlarla, sosyal güvenlik için ayırması gereken kaynakları ayırmış mıdır?”** Bir başka ifade ile, fert başına gelirin 2713 dolar olduğu bir gelişme seviyesinde, sosyal güvenlik için daha fazla kaynak tahsisi yapma imkânı var mıdır? Toplumların yaratmış oldukları hasılanın hangi alanda kullanılacağı, nihayetinde bir tercih meselesidir. Bu açıdan, bu gelir seviyesinde bile sosyal güvenlik için daha fazla kaynak tahsisi yapmak, mesela milli gelirin % 15’ini ve hatta daha fazlasını, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi üçte birini, bu amaçla kullanmak mümkün olabilir. Kabul etmek gerekir ki, bu soruya daha açık cevap verilmesini mümkün kılacak, uluslararası bir karşılaştırmaya dayanan araştırma yapılmamıştır. Ancak, ülkelerin iktisadi gelişme seviyesi ile sosyal güvenlik için ayırdıkları kaynaklar arasındaki ilişkiyi ortaya koyan istatistiki tablolar Türkiye’nin tercih alanının çok fazla olmadığını göstermektedir. Bu açıdan, **“daha fazla kaynak tahsisi yapılırsa problemlerimiz çözülür”** yaklaşımı çok sağlıklı değildir. Çünkü, iktisadi gelişme ile desteklenmeyen bir kaynak tahsisi artışının süreklilik arzemesi mümkün değildir.
- ◆ **“Acaba yetersiz de olsa, sosyal güvenlik için ayrılan kaynaklar etkin olarak kullanılmış mıdır? Mevcut kaynakları artırmadan aynı kaynak seviyesi ile daha fazla sosyal güvenlik garantisi sağlamak mümkün müdür?”** Gelişmekte olan ülkelerde, yalnızca sosyal güvenlik için değil, bütün alanlar için bir etkinlik problemi vardır. Sınırlı da olsa, kaynakları daha etkin olarak kullanmak ve refah seviyesini yükseltmek mümkündür. Türkiye’de bu konuda yapılmış ekonometrik araştırmalar yoktur. Ancak, genel olarak kamunun kaynakları etkin ola-

rak kullanmadığı yönünde yaygın bir kanaat vardır. Sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilmesinde karşılaşılan problemler, hizmetin arzında özellikle zaman açısından ortaya çıkan gecikmeler ve nihayet SSK sağlık hizmetlerinin daha yüksek maliyetlerle üretildiği yolundaki iddiaları destekleyen küçük çaplı araştırmalar bu konudaki düşüncüyü yaygınlaştırmaktadır. Son dönemde, özel sigortaların **“SSK tarafından kesilen primleri hiç artırmadan daha etkin bir sağlık garantisi sağlarız”** yönündeki iddiaları da bu konu ile ilgili kuşkuları artırmaktadır. Ancak, diğer alanlar gibi, sosyal güvenlik alanında da kaynakların daha etkin kullanılması mümkündür. Etkin kaynak kullanımı yalnızca bugünün sorunu da değildir. Artan ekonomik endişeler, etkin kaynak kullanımını gelecek dönemlerin öncelikli konuları arasına dahil etmiştir.

Bu iki soruya verilecek cevap hayır bile olsa, Türk sosyal güvenlik sisteminin bugün yaşadığı problemlerin sebepleri ile ilgili cevaplar bunlar değildir. Türkiye için bu sebeplerden, özellikle kaynak yetersizliğinden ortaya çıkacak problemleri doğal olarak kabul etmek gerekir.

## **2. Türk sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı problemlerin temel sebebini, sistemin genel sosyal güvenlik prensipleri ile işletilmemesi oluşturmaktadır.**

Sosyal güvenlik sistemleri, belirli prensiplerle çalışmak zorundadır. Bu zorunluluk, gerçekte bir matematik denge üzerine kurulmuş olan sosyal sigortalarda daha belirgindir. Sosyal sigortalar, **sosyal amaçla faaliyet gösteren müesseseler olmakla birlikte, işleyişinde teknik kuralların ve hesapların ağır bastığı kurumlardır.** Kamuoyunda bilinen şekliyle sistem, **“kulfet-nimet dengesi”** üzerine kurulmuştur. Bu gerçek inkâr veya gözardı edildiği zaman, sosyal sigortaların sigortacılık ilkeleri ile işleyen kısmı iflas eder. Daha önce de belirtildiği gibi, **sosyal sigortalar üzerine kurulmuş olan Türk sosyal güvenlik sisteminde bu gerçek gözardı edilmiş, sosyal sigorta kurumlarının dengeleri bozulmuştur. Bu bozulma, genel olarak sosyal güvenlik, özel olarak da sigortacılık ilkelere ve sistemin tabiatına aykırı olarak yapılan müdahalelerden kaynaklanmıştır.**

Yalnızca siyasi iktidarların politik amaçlar için değil, diğer sosyal tarafların da kısa vadede menfaatleri için teşvik ettiği bu müdahaleler, başta **aktif/pasif sigortalı oranı** olmak üzere, sosyal sigorta kurumlarının temel göstergelerini olumsuz şekilde etkilemiştir.

**Tablo 9 : Sosyal Sigorta Kurumlarının Kapsamla İlgili Gelişmeleri: 1980-1996**

<b>Kurumlar</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>	<b>1980-96</b>	<b>1990-96</b>
	<b>(Bin Kişi)</b>			<b>(%)</b>	<b>(%)</b>
<b>T.C. Emekli Sandığı</b>					
Aktif Sigortalılar	1.250	1.560	1.878	50	20
Aylık Alanlar	495	843	1.048	111	24
Bağımlılar	4.187	6.182	7.397	76	20
<b>TOPLAM</b>	<b>5.933</b>	<b>8.586</b>	<b>10.323</b>	<b>74</b>	<b>21</b>
<b>SSK</b>					
Aktif Sigortalılar	2.204	3.446	4.624	109	34
Aylık Alanlar	567	1.596	2.539	347	59
Bağımlılar	7.430	13.560	19.527	162	44
<b>TOPLAM</b>	<b>10.202</b>	<b>18.977</b>	<b>28.062</b>	<b>175</b>	<b>48</b>
<b>Bağ-Kur</b>					
Aktif Sigortalılar	1.100	1.967	1.854	68	- 9
Aylık Alanlar	138	596	874	538	48
Bağımlılar	3.687	9.940	9.151	148	-0.7
<b>TOPLAM</b>	<b>4.925</b>	<b>13.361</b>	<b>12.749</b>	<b>154</b>	<b>-0.4</b>
<b>Özel Sandıklar</b>					
Aktif Sigortalılar	79	84	71	- 10	- 15
Aylık Alanlar	14	32	58	314	81
Bağımlılar	179	195	177	0	- 9
<b>TOPLAM</b>	<b>272</b>	<b>312</b>	<b>308</b>	<b>13</b>	<b>-0.1</b>
<b>Genel Toplam</b>					
Aktif Sigortalılar	4.634	7.058	8.430	81	19
Aylık Alanlar	1.214	3.068	4.520	272	47
Bağımlılar	15.483	29.878	36.254	134	22
<b>TOPLAM</b>	<b>21.332</b>	<b>41.237</b>	<b>52.370</b>	<b>145</b>	<b>27</b>

Not: Bu tablodaki hesaplamalarda 2925 ve 2926 sayılı Kanunlar kapsamında sigortalı olanlar ile SSK ve Bağ-Kur kapsamında isteğe bağlı sigortalı olanlar dikkate alınmamıştır.

Kaynak: VII. BYKP, 1997 Yılı Programı ve SSK 1996 İstatistik Yıllığı



Bu tablodaki veriler, sosyal sigorta kurumlarının son 16 yılda geldiği noktayı çok açık olarak gözler önüne sermektedir. Genel toplamla ilgili rakamlar son 16 yıllık dönemde değerlendirildiği zaman, prim ödeyen aktif sigortalıların sayısındaki artış yalnızca % 81 iken, aylık alanların sayısındaki artış % 272 olmuştur. Bu, 3.5 kat civarında bir artışı ifade etmektedir. Aynı şekilde, bir sigortalıya bağlı olarak sistemden faydalananların, yani bağımlıların sayısındaki artış % 134 olmuştur. Son 6 yıllık dönemde de aynı gelişme eğilimi devam etmiştir. Nitekim, 1990-96 yılları arasında aktif sigortalılar % 19 artarken, aylık alanlar 2.5 kat daha fazla olarak % 47'lik bir artış göstermiştir. Bu gelişme, bir yandan aylık alanların hızlı artması, diğer yandan da prim ödeyenlerin gerektiği kadar artırılmamasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Yaş şartı getirilmeden emeklilik hakkı sağlanması ilk faktörü açıklamaktadır. 1996 yılı verilerine göre işgücünün yalnızca % 47.6'sının sigortalı olması ise ikinci faktörün sebebini oluşturmaktadır. ***Yani, çalışan her 100 kişiden ancak 47'si sigortalıdır ve Türkiye kaçak sigortalı cenneti haline gelmiştir.***

Bu tabloda çok dikkati çeken ve üzerinde önemle durulması gereken bir husus da Bağ-Kur ve özel sandıkların aktif sigortalı sayısının azalmasıdır. Adeta kan kaybeden Bağ-Kur, son beş yıllık dönemde aktif sigortalılarda % 9'luk bir azalma ile karşılaşmıştır. Özel sandıklar ise, sandık çalışanlarının bulunduğu işyerlerindeki istihdam daralmasının doğal sonucu olarak aktif sigortalılarını kaybetmektedir. ***Hangi finansman sistemi benimsenirse benimsensin, bu kurumların bu verilerle varlıklarını devam ettirme ve ayakta kalma şansları yoktur.***

Tek tek sosyal sigorta kurumları incelendiği zaman, SSK'nın en büyük sosyal sigorta kurumu olduğu açık olarak ortaya çıkmaktadır. Sigortalı nüfusun % 52'si SSK, % 26'sı Bağ-Kur ve % 21'i Emekli Sandığı tarafından kapsama alınmaktadır. Dolayısıyla, en büyük kurum olarak SSK'nın problemleri, sosyal sigorta kurumlarının problemlerini tayin edici olmaktadır. SSK ve Emekli Sandığı'nın göstergelerindeki gelişmeler Türkiye ortalamasına yakinken, Bağ-Kur en olumsuz gelişmelerin görüldüğü kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim, aktif sigortalıların sayısındaki artış % 68 iken, aylık alanların sayısındaki artış 8.5 kat daha fazla olarak % 538'e ulaşmıştır. Bu gelişmeler, sosyal sigorta kurumlarının temel göstergelerini oluşturan ***aktif/pasif sigortalı ve bağımlılık oranlarını*** aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi olumsuz yönde etkilemiştir.

**Tablo 10 : Sosyal Sigorta Kurumlarının Göstergeleri**

Sosyal Sigortalar	1980	1990	1996
<b>T.C. Emekli Sandığı</b>			
Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı	2.5	1.8	1.8
Bağımlılık Oranı	3.7	4.5	4.6
<b>SSK</b>			
Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı	3.9	2.4	1.8*
Bağımlılık Oranı	3.6	3.9	4.5
<b>Bağ-Kur</b>			
Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı	8.0	4.7	2.2**
Bağımlılık Oranı	3.5	2.7	4.2
<b>Özel Sandıklar</b>			
Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı	5.6	2.6	1.2
Bağımlılık Oranı	2.2	2.3	3.4
<b>Genel Toplam</b>			
Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı	3.8	2.7	1.8***
Bağımlılık Oranı	4.6	4.0	4.1

\* 2925 sayılı Kanuna tabi olanlar ve isteğe bağlı sigortalılar dahil edildiği zaman bu oran 2.36'ya çıkmaktadır.

\*\* 2926 sayılı Kanuna tabi olanlar ve isteğe bağlı sigortalılar dahil edildiği zaman bu oran 2.8'e yükselmektedir.

\*\*\* Tarım sigortalıları ve isteğe bağlı sigortalılar dahil edildiği zaman bu oran 1.9'a yükselmektedir.

Kaynak: SSK İstatistik Yıllıkları

**Sağlıklı bir sosyal sigorta kurumunun aktif /pasif sigortalı oranının en az dörtte bir olması gerektiği ifade edilir.** Halbuki, hem Türkiye geneli hem de tek tek sosyal sigorta kurumları ile ilgili oranlar bu değer çok altındadır. **Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarını sıkıntıya sokan gelişmeler henüz Türkiye’de kendini hissettirmemesine rağmen, özellikle aktif/pasif sigortalı oranlarının hızla düşmesi dikkat çekicidir.** En yaşlı kurum olan SSK henüz 50 yıllıktır ve ancak ikinci neslin aylık alması gereken bir dönemi yaşaması gerekir. Bağ-Kur’daki durumu açıklamak hiç kolay değildir. Çünkü, içinde bulunduğumuz yıl 25. kuruluş yıldönümünü kutlayacak olan Bağ-Kur,

ilk yaşlılık aylıklarını bu yıllarda vermesi gerekirken, çoktan 874 bin kişiye aylık veren bir kurum haline gelmiştir. Bir diğer dikkat çekici husus ise, SSK'nın aktif/pasif sigortalı oranının gerçekte 1.8 olması, bu oranın isteğe bağlı sigortalılar ve 2925 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olanlar ile 2.4'e yükselmesidir. Gelişmeler bu şekilde devam ederse, ILO tarafından yapılan hesaplamalara göre, **2000 yılında aylık alanların prim ödeyenlere oranı SSK için % 65, Emekli Sandığı için % 86 ve Bağ-Kur için % 46 olacaktır.** 2020 yılında ise aylık alanların sayısı ile prim ödeyenlerin sayısı birbirine eşit olacak ve prim ödeyen bir sigortalıya karşı aylık alan bir sigortalı olacaktır. 2050 yılında ise, SSK'da prim ödeyen her 100 sigortalıya karşı aylık alan 115 pasif sigortalı olacaktır. Bu rakam Emekli Sandığı için 129 ve Bağ-Kur için 140 olarak öngörülmektedir. **(bak. ILO, Sosyal Güvenlik Raporu, Ankara-1996).** Bu rakamlarla da bir sosyal sigorta kurumunun ayakta kalması mümkün değildir. Öte yandan, aktif sigortalıların sayısının düşük olması, bu sigortalılar üzerinden kapsama alınanların, yani bağımlıların sayısını artırmaktadır. Zaten geniş olan aile yapımız dolayısıyla da sosyal sigorta kurumlarının ve özellikle de SSK'nın prim ödeyen bir sigortalı başına hizmet götürmek zorunda olduğu nüfus oranı yüksek olmakta, bu da çok doğal olarak maliyetleri yükseltmektedir.

Bu durum, sosyal güvenlik sistemimizin temel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olarak işletilmesinin bir sonucudur ve daha sonra da belirtileceği gibi, bugünlerde çok tartışılan finansman krizinin gerisinde bu tablo yatmaktadır. Bu sonuçları ortaya çıkaran ve sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olan diğer uygulamalardan başlıcaları şunlardır:

- ◆ Başta yaşlılık sigortası olmak üzere, aylık alma hakkı kolaylaştırılmıştır. **Yaşlanmadan yaşlılık aylığı veren bir sosyal güvenlik sistemimiz vardır.** Ortalama hayat ümidinin düşük olması dahil, yaş şartı olmadan aylık veren bir yaşlılık sigortası savunulamaz. Türkiye, çok yaygın bir deyimle **GENÇ EMEKLİLER ÜLKESİ** haline gelmiştir. Bu sigorta kolu ile ilgili düzenlemeler bir türlü istikrar kazanmamış, mesela 1965 yılından günümüze SSK'nın yaşlılık sigortası ile ilgili olarak 9 defa yasal düzenleme yapılmış ve genellikle de bu düzenlemeler kolaylaştırıcı yönde olmuştur. 15 yıl prim ödeyen bir sigortalının ortalama aylık alma süresi SSK için 17 yıldır. Aile fertleri ile birlikte düşününce bu süre 40 yılı aşabilmektedir. **Pasif sigortalılık süresinin, aktif sigortalılık süresinden daha uzun olduğu garip bir durum ortaya çıkmıştır.** Bağ-Kur'da, kadınlar için 37, erkekler içinse 30 yıl süre ile aylık ödenmesinin söz konusu olduğu belirtilmiştir. Bu süreler Emekli Sandığı'nda, sigortalının kendisi için 18 yıl ve aile fertleri için 8 yıl olmak üzere 26 yıldır. **Oranı ve sayısı ne olursa olsun, Türkiye'de**

**35 yaşın altında emekli aylığı almaya hak kazanan insanlar vardır.** 1981 yılından sonra sigortalı olanlar için bu sınır, 18 yaş uygulaması ile kadınlarda 38'e, erkeklerde 43'e çekilmiştir. Türkiye'de uygulanan emeklilik sigortası ile ilgili şartlar, batılı ülkelerde geçici olarak kriz dönemlerinde uygulanan erken emeklilik uygulamasına da benzememektedir. İstisna bile olmaması gereken bir uygulama genelleştirilmiştir. Toplam sigorta harcamalarının % 65-70'ini oluşturan yaşlılık sigortası harcamaları, kurumların faaliyetleri içinde tayin edici olmaktadır. **Türkiye, çalışma hayatına başladığı gün, ne zaman emekli olacağını hesaplayan insanların yaygın olduğu bir ülke haline gelmiştir.** Gelişme seviyesi Türkiye'den daha düşük olan ülkelerde bile emeklilik yaşının daha yüksek olduğu aşağıdaki tabloda açık olarak görülmektedir. Bu tablodaki veriler ışığında Türkiye'de yaşa bağlı olmayan emekliliği veya 38-43 yaşlarında emekliliği savunmak mümkün görülmemektedir.

**Tablo 11 : Bazı Ülkelerde Emeklilik Yaşı**

Ülke	Kadın	Erkek	Ülke	Kadın	Erkek
Kongo	55	55	Cezayir	55	60
Gana	60	60	İran	55	60
Kenya	55	55	Libya	65	65
Nijerya	55	55	Suriye	60	60
Senegal	55	55	Polonya	60	65
Sudan	55	60	Romanya	55	60
Zaire	60	62	Azerbaycan	55	60
Çin	55	60	Kazakistan	55	60
Endonezya	55	55	Rusya	55	60
Malezya	55	55	Şili	60	65
Pakistan	55	60	Küba	55	60
Sri Lanka	50	55	Brezilya	60	65
Hindistan	55	55	Uganda	50	55

Kaynak: Averting The Old Ages Crisis, Appendix.

- ◆ Sosyal sigortalar külfet-nimet dengesi üzerine kurulan kurumlar olmasına rağmen, külfeti ortadan kaldıran uygulamalar söz konusu olmuştur. Borçlanma düzenlemeleri bunların başında gelmiştir ve bugüne kadar yine SSK ile ilgili olarak

11 borçlanma kanunu çıkarılmıştır. **“Sigortalılığın satın alınması”** anlamına gelen borçlanma ile insanlar, çok uzun süre yükümlülüklerini yerine getirmemelelerine rağmen, hak kaybına maruz kalmaktan kurtulmaktadırlar. Sosyal sigorta kurumlarının geç kurulması dolayısıyla özellikle yaşlıların yükümlülüklerini yerine getiremeyecekleri düşüncesi varsa, ki bu düşünce ülkemiz için doğrudur, bu durumda yapılması gereken bu kişileri sosyal sigortalar vasıtasıyla değil, kamu sosyal güvenlik harcamaları ile kapsama almak veya eğer sigorta kapsamına alınacaklarsa, bu yükün devlet tarafından karşılanmasını sağlamak ve sigorta kurumlarının omuzlarına yüklememektir. Türkiye’de bu yanlış yapılmıştır. Kaldı ki, bu tür uygulamaların en büyük sakıncası, **sisteme olan güveni ortadan kaldırması, yükümlülüklerini zamanında yerine getirenleri cezalandırması ve sosyal adalet duygusunu aşındırması olmuştur.**

- ◆ Bu raporun hazırlandığı süre içinde iki borçlanma uygulaması daha gündeme gelmiştir. Bunlardan ilki, 30 Ağustos 1996’da TBMM’de kabul edilen Bağ-Kur mensupları ile ilgili borçlanma kanunudur. Bu Kanuna göre Bağ-Kur mensupları Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde başvurmak ve primlerini ödemek şartıyla bulundukları basamağı 12 basamağa kadar yükseltebileceklerdir. Diğer uygulama ise yurt dışında çalışan Türk vatandaşlarının borçlanma yoluyla sigortalı sayılmaları ile ilgilidir. Özellikle bu ikincisi sosyal güvenlik endişesinden çok, kaynak yaratma endişesiyle düşünülen bir borçlanma uygulaması olacaktır. Her iki borçlanmada da iktisadi faktörler daha etkin olmuştur.
- ◆ Sosyal sigorta kurumlarının imkânları, seçim meydanlarında politik yatırım malzemesi olarak kullanılmıştır. Hak kazanma şartlarının kolaylaştırılması yanında, belirli dönemlerde aylıklar, ödenen primlerle ilişkisi kesilecek şekilde yükseltilmiştir. Genel olarak sosyal güvenlik ivazlarının yetersizliği doğrudur. Ancak bu yetersizlik, fon esasına göre işletilen kurumların fonları halen aylık almakta olanlara transfer edilerek, gelecek nesillerin borçlandırılması pahasına çözülemez. Bugün, **sosyal sigorta kurumlarının kamuoyuna açıkladıkları bilgilere göre, SSK mensubu bir sigortalı kuruma ödediği primlerin karşılığını 2.5 yılda, Bağ-Kur mensupları ise 8 yılda geri almaktadırlar.** Sigortalıların ortalama emekli aylığı alma süreleri ile ilgili ilk paragraftaki süreler dikkate alınırsa, sistemin daha sonraki sigortalıların omuzlarına yüklediği yükün ağırlığı açık olarak ortaya çıkmaktadır.

◆ **Siyasi iktidarlar, ekonomik ve sosyal politikaların maliyetini sosyal güvenlik kurumlarının üzerine yıkmışlardır.** Genç yaşta emeklilik, çok uzun süre Türkiye’de işsizliğin önlenmesine yönelik politikalardan biri olarak görülmüş ve teşvik edilmiştir. Yeni istihdam alanlarını yaratmanın güçlükleri karşısında, erken emeklilik özellikle genç işsizlere istihdam imkânı yaratmanın bir vasıtası olarak görülmüştür. Aynı şekilde, kamu kesiminde personel politikasının bir parçası olarak, erken ve resen emeklilik uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Bugün gelinen noktada erken emekliliğin bir çözüm olmadığı görülmüş, siyasi iktidarlar da bu politikanın iflas ettiğini ilan eder şekilde emekli olanların tekrar çalışmalarını yasal hale getirmişlerdir. **Sosyal güvenlik kurumlarından aylık alanların, SSK’da olduğu gibi sosyal güvenlik destek primi ödeyerek aylıkları kesilmeden çalışabilmesi, sosyal güvenlik anlayışının inkârından başka bir şey değildir.** Sosyal güvenlik kurumlarının ciddi finansman krizi yaşadığı 1990’lı yıllarda bile erken emeklilik bir araç olarak görülmüştür. Nitekim, **özelleştirme politikası çerçevesinde, özelleştirilecek kurumlarda çalışanların erken emekli olmaları ve hatta bunun için teşvik edilmeleri söz konusu olmuş, özelleştirmenin maliyeti de sosyal sigortalara yüklenmek istenmiştir.** Bu çerçevede kullanılan bir araç da **sosyal yardım zamları (SYZ)** olmuştur. Emeklilerin gelir seviyesini yükseltmek isteyen hükümetler, genel bütçeden yapılacak transferlerle gerçekleştirilmesi gereken bu harcamaları sosyal sigorta kurumlarının üzerine yüklemiştir. Prim karşılığı olmadan ödenen SYZ’ler zaman içinde, gösterge ve katsayı değişiklikleri ile emekli aylıklarını yükseltmenin yetersiz kalması üzerine, aylıkları yükseltmenin en önemli aracı olarak görülmüştür. Bu uygulama bugün de devam etmektedir. Nitekim, 1996’nın Temmuz ayında Bağ-Kur aylıklarının artırılması, bu kişilere ödenen SYZ’nin 1 milyon TL’den 4.5 milyon TL’ye yükseltilmesi ile sağlanmıştır. SYZ ödemelerinin SSK’nın toplam ödemeleri içindeki payı yıllar içinde önemli bir gelişme göstermiştir. 1987 yılında Kurumun toplam aylık ödemelerinin % 39’unu oluşturan SYZ ödemeleri, 1989 yılında % 44’e, 1993 yılında % 50’ye, 1995 yılında ise % 63’e yükselmiştir. Bu oran 1996 yılında % 34’e çekilmiş olmakla birlikte, bu olumlu bir gelişmenin göstergesi değildir. Kurumun yaptığı SYZ ödemelerinin % 70’i Kurum kaynaklarından, % 30’u ise kamu kurumlarından alınmaktadır. İçinde bulunduğumuz 1997 yılında ise siyasi iktidarın tasarrufu ile yıl sonuna kadar bu ödemelerin Hazine tarafından yüklenilmesi sağlanmıştır. SYZ’nin aylıklar içindeki payının artması, bu yardımları

vazgeçilemez hale getirmiştir. SYZ'nin en düşük SSK aylığı içindeki payı % 27.8 iken, 1994 yılında % 74.7'ye, 1985 yılında ise % 82'ye yükselmiştir. 1996 yılında bu yardımın miktarı sabit tutulduğu için bu oran düşmüştür. Kısaca belirtmek gerekirse, ***SYZ uygulaması ile, sosyal sigorta kurumları sigortacılık prensiplerine aykırı ödemeleri yapma yükümlülüğü altına sokulmuştur.***

- ◆ Siyasi iktidarlar sosyal güvenlik kurumlarına ilave yükler getirmenin ötesinde, bu kurumların yarattığı fonları amaçları dışında ve düşük getiri oranları ile kullanarak adeta eritmiştir. Türk sosyal sigorta kurumlarının hepsi fon esasına göre kurulmuştur ve gelecek dönemdeki harcamaları için matematik karşılıkları temsil eden fonlar ayırırlar. Bu fonlar, özellikle 1970'li yıllarda toplam tasarrufların % 25'ini aşmış ve kalkınmanın finansmanı için önemli bir kaynak yaratmışlardır. Siyasi iktidarlar bu fonları, bu kurumlar mali açıdan özerk olmasına ve fonların da hangi alanlarda kullanılacağı yasalarla belirlenmiş olmasına rağmen, amaçları dışında kullanmaktan çekinmemişlerdir. Bu fonlar, özellikle enflasyon oranlarının yükseldiği yıllarda düşük getiri oranı ile kullanılmış ve sosyal sigortalar zarara uğratılmıştır. Fonların yatırımlardan ziyade iç borçların finansmanında kullanılması da bir başka yanlış olmuştur. Bir hesaplama göre, eğer bu fonlar yalnızca enflasyona karşı değerini koruyacak şekilde değerlendirilseydi, bugün sosyal sigorta kurumlarının kasasında 24 milyar dolarlık bir kaynak olacaktı. Kurum tarafından yapılan bir hesaplama göre de, 1970-94 yılları arasında fonların enflasyon artışı % 5 getiri oranı ile değerlendirilmesi halinde bugün sahip olunacak fon miktarı 455.4 trilyon TL olacaktı. SSK tarafından yapılan bir hesaplama göre de, fonların düşük getiri ile işletilmesinden dolayı **Kurumun bugün devletten alacağı 1.5 katrilyon TL'dir.**

### **3. Türk sosyal güvenlik sistemi, çok sebepli ve ciddi bir finansman krizi içindedir.**

Türk sosyal güvenlik sistemi, 1990'lı yıllardan itibaren hiçbir kesimin reddedemediği ciddi bir finansman krizi içine girmiştir. Özellikle, Kurumların bütçelerinin açık vermesi üzerine, genel bütçeden transfer yapmak zorunda olan hükümetler konuyu daha yoğun olarak tartışmaya başlamışlardır. Konunun bu boyutu ile gündeme gelmesi, problemin aciliyetini ortaya koymak bakımından faydalı olmakla birlikte, gereksiz bir zıtlığa da yol

açmıştır. Hatta gerçek problem kaynaklarının gözardı edilmesi tehlikesini bile beraberinde getirmiştir. **Türk sosyal güvenlik sistemi için finansman krizi bir sonuçtur ve bu sonucu yaratan, daha önceki kısımda belirtilen ve sosyal güvenlik sistemimizi rayından çıkaran sapmalardır.**

Sosyal güvenlik sistemimizin içinde bulunduğu finansman krizinin bir boyutunu, **sosyal sigorta kurumlarının açıkları oluşturmaktadır.** ILO tarafından hazırlanan rapora göre, eğer önlem alınmazsa, 1995 yılında GSYİH'nın % 1.8'ine denk olan üç sosyal sigorta kurumunun açığı, 2000 yılında % 2.7'ye, 2020 yılında % 4.3'e ve 2050 yılında % 10.1'e yükselecektir. Bu hesaplama esas olan göstergelerin değeri değiştiği zaman bu oranlar da değişecektir; ancak kesin olan husus, sistemin açık verdiği gerçeğidir. Bu açıkların kapanması için, mevcut sistem içinde kalınırsa, 1995 yılı için kazançların % 50'sine denk bir oranda prim tahsil edilmesi gerekirken, bu oran 2000 yılında % 60'a, 2020 yılında ise % 86'ya çıkmaktadır ki, bu kadar yüksek oranlarla bir sosyal güvenlik sisteminin çalıştırılması mümkün değildir. Bu durum, genel bütçeden sosyal sigorta kurumlarına yapılan transferlerde açık olarak görülmektedir. 1995 yılında üç sosyal sigorta kurumu için 113 trilyon TL'lik bir transfer yapılmıştı. Açık miktarı ve **genel bütçeden yapılan transferler** 1996 yılında artarak devam etmiştir. Nitekim, 1996 yılının ilk altı ayında, SSK için 64.3, Emekli Sandığı için 57 ve Bağ-Kur için 17.5 olmak üzere toplam 138.8 trilyon TL'lik transfer yapılmıştır. Bu, 1995 yılının aynı dönemine göre % 212'lik bir artışı ifade etmektedir. Bu artış oranı SSK için % 222, Emekli Sandığı için % 171 ve Bağ-Kur için % 400 olarak gerçekleşmiştir. 1996 yılı için bütçeden ayrılan 239.1 trilyon TL'lik ödeneğin % 60'ı yılın ilk yarısında kullanılmıştır. DPT verilerine göre 1996 yılı sonu itibarıyla bu açık miktarının SSK için 180, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı için 105 trilyon TL olmak üzere toplam 345 trilyon TL'ye yükselmesi beklenmektedir. 1997 yılı bütçesinde ise sosyal sigorta kurumları için ayrılan kaynak 530 trilyon TL'dir ve bu, genel bütçenin % 8.5'ine denk bir büyüklüğü ifade etmektedir. Ancak, **yeni hükümetle birlikte (Mesut Yılmaz Hükümeti), bütçenin yeniden revize edileceği ve sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için tahsis edilmesi için gerekli olan miktarın 700 trilyon TL'den fazla olduğu açıklanmıştır** (7 Temmuz 1997 tarihli gazeteler). Nitekim, 1997 yılında sadece SSK'nın 370 trilyon TL açık vermesi beklenmektedir.

Finansman probleminin ikinci önemli boyutunu **prim tahsili ile ilgili sorunlar** oluşturmaktadır. Emekli Sandığı için prim tahsili problemi yoktur. Devlet, iki değişik görüntüsü ile, yani işveren-devlet görüntüsü ile bu problemi çözmektedir. Ancak SSK ve özellikle de Bağ-Kur için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Sosyal güvenlik fonlarının erime-



siyle, primler sosyal sigortaların en önemli gelir kaynağı olmuştur. Nitekim, Hazine'den yapılan transferler hariç tutulursa, SSK'nın toplam gelirlerinin % 96'sı prim, % 4'ü ise diğer gelir kaynaklarından oluşmaktadır. Bu tablo, çözümün primlerle ilgili olduğu gerçeğini de açık olarak ortaya koymaktadır. Bu açıdan bakılınca, mevcut olmayan SSK fonlarının etkin şekilde değerlendirilmesi Kurumun sahip olduğu taşınmazların satılması veya kira gelirlerinin artırılması yoluyla yapılmakta ise de, bunun bir çözüm olmadığı açıktır. SSK'nın prim tahsil oranı % 70 ile % 80 arasında değişmiş, hiçbir zaman tahakkuk eden primlerin tamamını tahsil etme imkânı olmamıştır. Bu oran 1992 yılında % 75.4, 1993 yılında % 74.4, 1994 yılında ise % 72 olmuştur. Prim tahsilatını artırmaya yönelik olarak daha çok cezai nitelikte önlemler alınmaya çalışılmış, ancak başarılı olunamamıştır. Prim tahsilat oranının düşük olmasının sebepleri arasında Türk sosyal güvenlik sisteminin kronik problem kaynaklarından biri olan **prim afları** yer alır. Siyasi iktidarlar, sonuncusu Haziran 1997 tarihinde olmak üzere çok sayıda prim affı çıkarmışlardır. **Prim tahsilatını artırma** gibi bir gerekçe ile çıkarılan ve primlerini zamanında ödeyen işvereni cezalandıran, ödemeyeni ise ödüllendiren **bu aflar, işverenlerin prim ödeme eğilimini azaltmış, adeta prim ödeme ahlâkı bozulmuştur**. Ancak burada üzerinde önemle durulması gereken bir husus, SSK primlerini ödemeyen işverenler arasında kamu işverenlerinin payının artmasıdır. Bazı KİT'ler ve belediyeler SSK primlerini ödememektedir. Bu rakamlar kısa zaman dilimleri içinde miktar olarak değişmekle birlikte, SSK'nın 1995 yılı sonu verilerine göre 81 trilyon TL'lik prim alacağının 63 trilyon TL'si kamuya, 18 trilyon TL'si ise özel sektör işverenine aittir. 1996 yılında prim alacaklarının miktarı toplam 44 trilyon TL'ye düşmüş, bunun % 42'si kamu, % 58'i ise özel sektör işverenlerine ait olmuştur.

Primleri ödememenin yaygın olarak kullanılan bir yöntemi de, **sigortalıların çalışma gün sayısının veya prime esas kazançlarının eksik bildirilmesidir**. SSK tarafından verilen bilgilere göre sigortalıların % 51.4'ünün primleri eksik ödenmektedir. Bağ-Kur için prim tahsilatı çok daha büyük bir problemdir. 1995 yılı verilerine göre Bağ-Kur kapsamındaki her 100 sigortalıdan 26'sı hiç prim ödememiştir. Bunların prim borçları 18.8 trilyon TL'dir. Prim ödeyen % 69'un ise borcu 57.8 trilyon TL'dir. 1995 yılı verilerine göre, Bağ-Kur'a borcu olmayan sigortalıların oranı yalnızca % 5'tir. Kurumun toplam prim alacakları, gecikme zamları ile birlikte 76.6 trilyon TL'dir ve bu, 20 trilyon TL olan 1995 yılı gelirlerinin 3.5 katına denktir. Problem 2926 sayılı Kanun kapsamındakiler için daha vahimdir. Bu Kanun kapsamında olan sigortalıların % 66'sı hiç prim ödememiş, % 33.5'i ise aralıklı olarak prim ödemiştir. Düzenli prim ödeyen ve borcu olmayan sigortalı oranı ise yalnızca % 0.8 'dir. **Bunlar, gerek SSK gerekse Bağ-Kur'da primlerin tahsili konusun-**

**da yalnızca cezai önlemlerin, şimdiye kadar geçerli bir yöntem olmadığını ortaya koymuştur.**

Türkiye’de **prim ödeme tabanı da genişletilememiştir.** Bu alandaki ilk problem, sigortalı olması gerekenlerin kapsama alınmamasından kaynaklanmaktadır. Bütün gelişmekte olan ülkeler gibi, ülkemizde de bu tabanı genişletmenin önündeki en önemli engeller kayıt dışı sektörün genişliği ve işgücünün önemli bir kesiminin tarım kesiminde istihdam edilmesinden kaynaklanmaktadır. 1995 yılı verilerine göre çalışan her 100 kişiden ancak 47.6’sı sigortalıdır. Bu konuda en büyük boşluk işgücünün % 48’inin (9.8 milyon) bulunduğu tarım sektöründen gelmektedir. Bu sektörü, yaygın bir kaçak sigortalılık uygulamasının olduğu inşaat ve tekstil sektörleri takip etmektedir. Nitekim, iki milyon kişinin istihdam edildiği tekstil sektöründe sigortalı olanların sayısı 1996 yılı verilerine göre 550 bin civarındadır. Hizmet sektörü işyerlerinde de sigortasız çalıştırma yaygındır. Yapılan araştırmalar ve hesaplamalara göre, **sigorta kapsamında olması gereken her 4 işyerinden birinin kapsam dışında kaldığı, yine sigortalı olması gereken her 5 çalışandan ikisinin sigorta kapsamına alınamadığı belirtilmektedir.** Nitekim, **SSK sigorta kapsamında olması gereken 4.5 milyon çalışanın sigortasız olarak çalıştığı ileri sürülmektedir.**

Türkiye’de işyeri ölçeğinin küçük olması, bir yandan kaçak sigortalı çalıştırmayı teşvik ederken, diğer yandan da denetim yoluyla sigortalıların artırılmasını adeta imkânsız kılmaktadır. Çünkü, hangi denetim örgütü olursa olsun bu yetersizlik ortaya çıkacaktır. Bu konuda yıllardan beri dile getirilen husus, **denetim elemanlarının sayısal yetersizliği** olmuştur. Bu husus doğru olmakla birlikte, sayının artırılması da yeterli olmayacaktır. Çünkü, 1996 yılı için sayısı 759.342 olarak belirtilen ve bunların da 348.512’si tek sigortalı çalıştıran işyerlerinin denetimi, SSK’nın istihdam edebileceği denetim elemanı sayısı ile gerçekleştirilemez. Bu noktada kamu kurumları arasındaki işbirliği geliştirilerek oto-kontrol mekanizmalarının harekete geçirilmesi gerekir. Bu sayıdaki işyerini denetlemek için oluşturulacak denetim örgütü rasyonel olmaktan uzaklaşır.

**Tablo 12 : SSK Kapsamındaki İşyerleri ve Sigortalı Sayıları**

Çalıştırılan Sigortalı Sayısı	İşyeri Sayısı	Sigortalı Sayısı
1	348.512	348.512
2-9	351.706	1.306.657
10-24	33.729	526.452
25-49	13.731	487.002
50-99	6.232	448.634
100-249	3.815	586.140
250-499	1.057	370.264
500-999	406	294.143
1000 +	154	256.526
<b>TOPLAM</b>	<b>759.342</b>	<b>4.624.330</b>

Kaynak: SSK İstatistik Yıllığı, 1996.

Prim ödeme tabanının sınırlı kalmasının ikinci sebebi, **prime esas kazançların düşüklüğü** ile ilgilidir. Gösterge ve katsayı esasına dayanan bir sistemle belirlenen taban ve tavan ücretler zaman içinde çok yetersiz kalmış, hatta bazı dönemlerde tavan ücret asgari ücretin gerisine düşerek komik bir seviyeye gelmiştir. Nitekim, prime esas kazançların üst sınırı 1987 yılında asgari ücretin 6 katı iken, 1989'da 10.4, 1991 yılında 7.2, 1992 yılında ise 5.4 katı olmuştur. **1995 yılının Eylül ayında ise prime esas kazançların üst sınırı asgari ücretin altında kalmıştır.** 1996'nın Temmuz ayından itibaren ise 29.2 milyon TL olan üst sınır, Ağustos ayında yürürlüğe giren asgari ücretin ancak 1.7 katıdır. Temmuz 1997 itibarıyla prime esas kazançların üst sınırı asgari ücretin 2.6 katıdır. Ancak önümüzdeki aylar içinde asgari ücretin yeniden belirleneceği gözönüne alınırsa, bu oran kesinlikle daha aşağıya düşecektir. Prime esas kazançlar ile aylıkların aynı göstergelere bağlı olarak belirlenmesi, kazanç tavanını yükseltecek uygulamalardan kaçınılması sonucunu doğurmaktadır. Bu arada 1992 yılından 1996 yılına kadar geçen 5 yıllık dönemde prime esas kazançların alt sınırı 26 kat artarken, aynı dönemde üst sınırdaki artışın yalnızca 8 kat olması prime esas kazançların yapısındaki bozulmayı da açık olarak ortaya koymaktadır. ILO Raporunda belirtildiği gibi, prim oranlarının yüksek, ancak prime esas kazançların düşük olması sebebiyle gerçek prim yükü SSK mensupları için yalnızca % 11 civarındadır.

Gözden kaçırılmaması gereken önemli bir husus da, **sosyal sigorta kurumlarının finansman yapısının değişmiş olmasıdır**. Sosyal sigorta kurumları fon esasına göre kurulmuş olmakla birlikte, **fiilen dağıtım yöntemine geçmiş** bulunmaktadır. Türkiye’de sosyal sigortalarla ilgili ilk finansman problemi bu kurumların ayırmaları gereken karşılıkları ayıramamaları ile başlamış, ancak 1970’li yılların sonunda artan bu problem gözardı edilmiştir. Bugün sosyal güvenlik kurumları, değil gelecek dönemler için fon ayırmak, cari harcamalarını dahi karşılayamamaktadırlar. Bu gelişme, sosyal güvenlik krizinin yaşandığı bütün ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, ortaya çıkan bu **de facto** durumun sıkıntıları görülerek yeniden fon sistemini hayata geçirmenin arayışları başlamıştır.

Son yıllara kadar, Türkiye’de devlet sosyal sigortaların finansmanına katılmamıştır. Ancak, 1992 yılından itibaren, hiç arzu etmediği bir şekilde, açıkları kapatmak şekliyle finansmana katılmak zorunda kalmıştır. Gelişmeler, daha önceki kısımlarda da belirtildiği gibi, devleti yıldan yıla artan bir oranda finansmana katılmak zorunda bırakacaktır. 1995 yılında, SSK’nın gelir kaynaklarının yarısını devlet katkıları oluşturmuştur. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması yanında, nasıl katıldığı da önemlidir. **Devlet, açıkları kapatma yöntemiyle değil, sosyal adaleti sağlamaya ve sosyal güvenlik kapsamını genişletmeye yönelik olarak, teşvik edici unsurlarla sistemin finansmana katılmalıdır**. Oysa, Türkiye’de devlet istemediği bir şekilde, plansız, programsız ve belirli bir esasa dayanmadan finansmana katılmak zorunda kalmıştır. Bu durum, kamu idaresini de güç durumda bırakmakta, bütçenin uygulanmasını güçleştirmektedir. Belki bunlardan çok daha önemlisi, aylık alanlar bugün aldıkları aylıkların yarısının devlet tarafından finanse edildiğinin farkında değildir. **Devlet, katlandığı ağır yüke rağmen, kimseyi memnun etmeyen bir finansmana katkı yöntemini uygulamaktadır**.

Türk sosyal güvenlik sistemi yüksek oranlı primlerle çalışmaktadır. Bu bakımdan, prim oranlarının üst sınırına gelinmiştir. İşsizlik ve aile ödenekleri sigortası olmadığı halde bu yüksek oranlara gelinmesi dikkat çekicidir. **Ancak, prim oranları yüksek olmasına rağmen prime esas kazançlar düşük olduğu için, daha önce de belirtildiği gibi, prim yükü düşük kalmıştır**. Buna rağmen, yüksek oranlı primlerin varlığı kaçak sigortalılığı da artırmıştır. Bugünkü hali ile hiçbir sosyal sigorta kurumu için prim oranlarını artırmanın imkânı kalmamıştır. Bu da, işsizlik sigortası gibi yeni sigorta kollarının oluşturulmasında sıkıntılar yaratacaktır.

**4. Sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlanan koruma garantisinin yetersiz olması yanında, Kurumlar arasında norm ve standart birliği de bulunmamaktadır.**

***Sosyal güvenlik sistemleri, fertlere, yaşadıkları toplum içinde insan onuruna yaraşır şekilde ve onu başkalarına muhtaç etmeyecek asgari bir hayat standardı sağlamalıdır.*** Bugün gelinen noktada ise sosyal sigorta kurumları kapsamındakiler için, yeterli bir gelir elde etmek bir yana, aylıkların düzenli ve sürekli olarak ödenememesi gibi bir tehlike dahi söz konusudur.

Gerek nakdi gerekse aynı olarak verilen aylık ve ödeneklerin seviyesi oldukça düşük ve yetersizdir. Özellikle parasal ödeneklerde bu düşüklük daha belirgin olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemimiz içinde, aylık bağlama oranlarını yükselterek ödenekleri yükseltmek mümkün değildir. Çünkü bu bakımdan en üst sınıra gelinmiştir. Nitekim 1995 yılı verilerine göre, sigortaya tabi ortalama ücretler esas alınırsa ortalama emekli aylığı bu kazancın SSK'da % 95'ine, Emekli Sandığı'nda % 67'sine ve Bağ-Kur'da % 78'ine denktir. Bu açıdan, ikame oranları ILO'nun 102 sayılı "Asgari Normlar Sözleşmesinde" belirtilen % 40-60 arasındaki oranlardan çok yüksektir ve temel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olan bir sapmayı ifade etmektedir.

**Tablo 13 : 30 Yıl Prim Ödeyen Bir Sigortalının Aylığının,  
Aylığın Hesaplanmasına Esas Olan Ortalama Kazançlara Oranı**

<b>Ülke</b>	<b>Emekli Aylığı/ Ortalama Kazanç</b>
Arjantin	70
Meksika	60
Panama	88
Uruguay	60
Cezayir	75
Mısır	67
Tunus	80
İran	87
Kamerun	45
Nijer	40
Kongo	50
Avusturya	57
Çek Cum.	55
İspanya	90
Portekiz	66
<b>TÜRKİYE</b>	<b>70</b>

Kaynak: Averting The Old Ages Crisis. Appendix.

Ancak, ikame oranlarındaki yüksekliğe rağmen, aylıkların seviyesi düşüktür. SSK taban aylığı için yapılan bir hesaplamaya göre 1981 yılında bu aylık 96 dolar seviyesinde iken, 1991'de 176, 1993'de 179 dolara çıkmış, 1994 yılında ise 94 dolara düşmüştür. Temmuz 1996 ayarlamaları ile yeniden 177 dolara çıkan bu miktar, bir yıldan diğerine büyük dalgalanmalar göstermektedir. Bağ-Kur emeklilerinin aldığı aylık yıllara göre farklılaşmakla beraber, asgari ücretin % 40'ı ile % 60'ı arasında değişmektedir.

**Tablo 14 : Emekli Aylıklarının Fert Başına Milli Gelire Oranı (FBMG)**

Ülke	Emekli aylığı/ FBMG (%)
A.B.D.	28
Japonya	49
Avusturya	47
Macaristan	48
Almanya	61
Norveç	37
Portekiz	34
İsveç	80
İsviçre	55
<b>TÜRKİYE</b>	<b>65</b>

Kaynak: *Averting The Old Ages Crisis. Appendix.*

Sosyal güvenlik kurumları tarafından verilen aylıkların seviyesinin düşük olmasının sebeplerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- ◆ Yüksek oranlı ve uzun süreli, **kronik hale gelmiş bir enflasyonun varlığı** aylıkları eritmiştir. Çünkü hangi ayarlama sistemi benimsenirse benimsensin, yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde satınalma gücünü korumak kolay değildir. **Sosyal güvenlik ivazları hiç bir zaman enflasyonu yakalayamaz.** Bu açıdan, enflasyon sosyal güvenlik kurumlarının geleceğini ipotek altına almaktadır.
- ◆ Bütün sosyal sigorta kurumlarımızda prime esas kazançlar ve çok doğal olarak da ödenen primler düşüktür. Bu düşüklük, aylıkların seviyesinin düşük olmasına yol açmaktadır.

- ◆ En önemli sebep ise, gerek Kurumlar, gerekse fertler açısından aktüaryal hesap dengesinin bozulmuş olmasıdır. **Türk sosyal sigorta sisteminde aylık alma süresi, prim ödeme süresinden daha uzundur.** Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin ortalama aylık ödeme süresi 9-14 yıl arasında değiştiği halde, bu süre SSK için ortalama 17 yıldır.
- ◆ Sosyal güvenlik fonları, ilave getiri sağlayacak şekilde değerlendirilmek bir yana, eritildiği için aylıkların seviyesinin yükseltilmesine hiçbir katkısı olmamıştır.

Türkiye’de bir emeklinin Almanya’daki bir emekli kadar aylık alması beklenemez. Emekli aylıklarının artması, milli gelirin ve buna bağlı olarak da uzun dönemde ücretlerin yükselmesi ile mümkün olabilecektir. Ancak, içinde bulunduğumuz dönemde alınması gereken en önemli önlem, sosyal sigorta kurumlarının külfet-nimet dengesine dayandığı gerçeğinden hareketle sigortalıların daha uzun süre ve yüksek orandan prim ödemesini sağlayacak ve Kurumların aktüaryal dengelerini yeniden temin edecek düzenlemeleri yapmaktır. **Emeklilik yaşının yükseltilmesi bu önlemlerden en etkili olanıdır.**

Sosyal güvenlik kurumlarının verdiği aylıklarının seviyesinin düşük olmasının ötesinde, Kurumlar arasında da seviye farkları vardır. Bu açıdan **Emekli Sandığı birinci sınıf, SSK ikinci sınıf, Bağ-Kur ise üçüncü sınıf sosyal güvenlik kurumları olarak bilinmekte, bu da sosyal güvenlik kurumları arasında bir iç göçe yol açmaktadır.** Değişik açılardan yapılan hesaplamalar bu durumu açık olarak ortaya koymaktadır. Bir hesaplamaya göre, Emekli Sandığı aylıkları FBMG’nin % 12-17 daha üstünde iken, SSK ivazları FBMG’nin %87’si, Bağ-Kur aylıkları ise % 25-36’sı civarındadır. Bir başka hesaplamaya göre, ortalama emekli aylıkları 100 kabul edilirse, Emekli Sandığı aylıkları 179, SSK aylıkları 78 ve Bağ-Kur aylıkları 53 seviyesindedir. Eğer, Emekli Sandığı tarafından verilen aylıklar 100 kabul edilirse, bu durumda da SSK aylıkları 43, Bağ-Kur aylıkları ise 29 seviyesinde kalmaktadır. Bu durum, daha çok Bağ-Kur’dan SSK’ya olmak üzere, sosyal sigorta kurumları arasında, uzun dönemde bu kurumların aktüaryal dengelerini zorlayan sigortalı transferlerine yol açmaktadır. Bu göçün yasal düzenlemelerle önlenmeye çalışıldığı, ancak yetersiz kaldığı görülmektedir.

Kamu sosyal güvenlik harcamaları çerçevesinde verilen aylıkların seviyesindeki düşüklük daha belirgindir. Nitekim, 879 bin kişinin faydalandığı 65 yaş aylığı, 300 göstergesi ile memur maaş katsayısının çarpımına eşittir. ILO raporunda, 1995 yılı itibarıyla 3 milyona çıkarılması önerilen bu aylığın miktarı, Ocak 1997 tarihi itibarıyla ancak 995 bin TL’ye yükseltilmiştir. Bu miktar ile 65 yaş aylığı bir sosyal güvenlik yardımından çok, **sadakaya dönüşmüştür.** Nitekim, 2022 sayılı Kanun kapsamında olan bu kişilerin Sosyal Yardımlaşma

Vakıflarının yardımlarından faydalanabileceklerinin belirtilmesi, bu gerçeğin devlet tarafından da kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Benzer durum, İstiklâl Madalyası aylıkları ile Kore ve Kıbrıs gazilerine verilen aylıklar için de geçerlidir. Bu kapsamda verilen ödemeler içinde en tatmin edici olanlar, özellikle askeri ve sivil güvenlik personeline verilen tazminat niteliğindeki ödemelerdir.

Sosyal güvenlik kurumları arasında, yalnızca aylıkların seviyesi bakımından değil, koruma kapsamına alınan tehlikeler ve hak kazanma şartları bakımından da farklılıklar vardır. SSK en geniş kapsamlı koruma garantisi sağlayan sosyal sigorta kurumu durumundadır. Bağ-Kur yalnızca yaşlılık, malullük, ölüm ve hastalık hallerinde garanti sağlamaktadır. Sağlık sigortasında da yalnızca tedavi edici hizmetler sunulmaktadır. Benzer durum, 2925 ve 2926 sayılı kanunların kapsamındakiler için de geçerlidir. Bunlara, hak kazanma şartlarındaki farklılıklar da eklenince, norm ve standart farklılığı ortaya çıkmakta, bu da sosyal güvenlik sistemine güveni sarsmakta ve sosyal dayanışmaya zarar vermektedir. Bu açıdan, **sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altında toplanması gibi çok daha fazla probleme yol açacak arayışlar yerine, hangi kurum olursa olsun, aynı külfete katlanan insanların aynı haklara sahip olmasının sağlanması Türkiye için daha geçerli bir çözüm yoludur.** Bu kesinlikle, dar ve mutlak anlamda eşitlik sağlamaya yönelik bir teklif değildir.

Parasal ödeneklerdeki seviye düşüklüğü, hizmete çevrilerek verilen sosyal güvenlik garantisinde standart düşüklüğü olarak kendini göstermiştir. Bu durum en belirgin olarak sağlık hizmetlerinde kendini göstermektedir. Sağlık kurumlarının fiziki olarak yetersizliği, kapsama alınan nüfusun genişliği, personel yetersizliği ve etkin yönetilememe gibi problemler dolayısıyla, kamu ve sosyal sigorta kurumlarının sunduğu **sağlık hizmetlerinin standartlarının düşük olduğu** herkesçe bilinmektedir. Sağlık hizmetlerinin arzı ile ilgili problemler başlıbaşına bir araştırma konusu oluşturduğundan burada ayrıca belirtilmeyecektir. Aynı durum, 2828 sayılı Kanun çerçevesinde sunulan sosyal refah hizmetleri için de geçerlidir. Bu alana ayrılan kaynakların yetersizliğinin ötesinde, hizmetin etkin olarak verilemediği düşüncesi yaygındır. Zaman zaman kamuoyuna da yansıyan şekliyle, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından sunulan hizmetlerde ise standart düşüklüğünün yanında, amaca uygun hizmet veremedikleri iddiaları da bulunmaktadır.



## **5. Sosyal güvenlik kurumlarının teşkilatlanma ve yönetimle ilgili ciddi sorunları vardır.**

Bir sosyal güvenlik sisteminin nihai başarısını tayin eden yönetim faktörüdür. Yalnızca yeterli kaynağa sahip olmak sosyal güvenlik sisteminin amaçlarına ulaşmasını sağlayamamakta, sosyal güvenlik için tahsis edilmiş kaynakların, sosyal güvenlik amaçlarını gerçekleştirmek üzere rasyonel şekilde kullanılmasını gerektirecek iyi bir organizasyon ve yönetime ihtiyaç bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik programları için yönetimin önemini artıran faktörler vardır. Sosyal güvenlik sistemi, bir toplumu oluşturan bütün fertleri hayatları boyunca ilgilendirir. Bu açıdan, toplumsal hayatla ilgili en geniş kapsamlı sistemi oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde, özellikle de sosyal sigortalarda haklar ve yükümlülüklerle ilgili olarak sağlıklı işlemlerin yapılabilmesi için uzun süreli kayıtların tutulması gerekmektedir. Bir insan için tutulması gereken kayıt süresi 50-70 yıl arasında değişmektedir. Öte yandan, sosyal güvenlik için ayrılan kaynakların GSYİH'nın üçte birine ulaşması, bu kaynakları kullanan sistemin organizasyonunu ve yönetimini bir başka açıdan da önemli hale getirmektedir.

Yukarıda belirtilen çok yönlü ve karmaşık işlemleri gerçekleştirmek üzere sosyal güvenlik sistemleri değişik organizasyonlar geliştirmişlerdir. Türk sosyal güvenlik sistemi de geniş ve karmaşık bir organizasyon ağına sahiptir. Bu organizasyon ağının teşkilatlanma ve yönetim sorunları vardır:

- ◆ Sosyal sigorta kurumları, mesleki statü esasına göre veya sigorta kolu esasına göre teşkilatlanabilirler. Türk sistemi, çalışanların statülerine göre teşkilatlanmış üç sosyal sigorta kurumu üzerine kurulmuştur. Bu, yanlış bir tercih değildir ve Türkiye'deki sosyal sigorta kurumlarının kurulma ve gelişme seyri, dünyadaki genel gelişme eğilimlerine uygundur. Bu bakımdan, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi veya tek çatı altında toplanması bir zorunluluk değildir ve hatta mevcut sorunları artıran bir sonuç da doğurabilir. Burada söz konusu olan sorun, sosyal güvenlik kurumları arasında bir koordinasyon olmamasıdır. Nitekim, SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, Emekli Sandığı ise Maliye Bakanlığı'na bağlıdır. Başta Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu olmak üzere, kamu sosyal güvenlik hizmeti veren kurumların Başbakanlık ve çeşitli bakanlıklara bağlı olarak faaliyet gösterdikleri hatırlanırsa, bu alandaki karmaşa

gözler önüne serilmektedir. Bu yapı, genel bir sosyal güvenlik politikası belirlenmesini ve sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyon sağlanmasını güçleştirmektedir. Koordinasyon eksikliği, kaynakların israfı yanında, sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birliği sağlanmasını da önlemektedir. Koordinasyon eksikliğin en belirgin olarak hissedildiği alanlardan birini de sağlık sigortası oluşturmakta, **sağlık hizmetleri çok başlı bir yönetim ağı içinde sunulmaktadır.**

- ◆ Sosyal sigorta kurumlarının, yönetim yapısı ile ilgili sorunları vardır. Emekli Sandığı, KİT statüsünde bir kurum gibi organize olmuş ve yönetim yapısı şekillenmiştir. Bu açıdan, SSK ve Bağ-Kur'dan çok ayrı bir yapıya sahiptir ve bir sosyal sigorta kurumu olup olmadığı hususu zaman zaman tartışma konusu yapılmaktadır. SSK ve Bağ-Kur'un, kuruluş kanunlarında idari ve mali bakımdan özerk kurumlar oldukları belirtilmesine rağmen, gerçekte bu özerklik hayata geçirilememektedir. **Siyasi iktidarlar, olması gerekenin çok ötesinde, bu kurumların yönetimlerine müdahale etmektedir.** Sosyal sigorta kurumlarının yönetim yapıları içinde ilgili tarafların yer alması ve karar sürecine katılmaları bir prensiptir. Bu prensip, hükümetlerin sık ve aşırı müdahaleleri ile SSK ve Bağ-Kur'da gerçekleşememiştir. Yönetim organlarında devletin ağırlıklı olarak temsil edilmesi yanında, siyasi amaçlı müdahaleler sosyal sigorta kurumlarının imkânlarının genel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olarak politik amaçlar için kullanılması sonucunu doğurmuştur. Kabul etmek gerekir ki, Türkiye'de hükümetler, güçler ayrımı ilkesine göre teşkilatlanmış olan demokratik ülkelerde olması gerekenden daha fazla güce sahiptir. Bu bakımdan, müdahale edemeyecekleri alan yok gibidir. Bu durumdan sosyal sigortalar da nasibini almaktadır. Halbuki devletin, garantör olmanın ötesinde, sosyal güvenlik kurumlarına müdahalede bulunması çok doğru değildir. **Nitekim, gelişmiş Batı ülkelerinde sosyal güvenlik kurumları kendi kendine yönetim (özerklik) ilkesi ile yönetilmektedirler.** Hükümetlerin sosyal güvenlik kurumlarına müdahalesi söz konusu değildir. Sosyal sigorta kurumlarının merkez bankaları gibi dokunulmazlıkları olduğu kabul edilmelidir. Yersiz ve yanlış müdahaleler, bugün olduğu gibi, faturanın devlete çıkarılmasına yol açmaktadır.

- ◆ **Sosyal sigorta kurumları da, bütün kamu kurumları gibi, Türk bürokrasisinin klasik problemlerini bünyelerinde taşımaktadırlar.** Ağır işleyen, hantal bir organizasyon yapısına sahip görünmektedirler ve bu yapı sigortalılara yönelik hizmetlerin etkin şekilde yerine getirilmesini önlemektedir. SSK ve Bağ-Kur personeli memur statüsündedir. Personel rejimleri, yeterli ve uzman personeli tatmin edici ücretle çalıştırmalarına imkân vermemektedir.
- ◆ **Sosyal sigorta kurumları çok merkezi bir karar alma sürecine sahiptirler.** Kurumların en üst seviyedeki yönetim organlarını oluşturan yönetim kurulları, kurumların faaliyetleri ile stratejik kararların alındığı yerler olmaktan ziyade, yönetimle ilgili günlük faaliyetlerin sonuçlandırıldığı karar organları gibi çalışmaktadır. Öte yandan, özerk olmalarına rağmen, başta personel istihdamı olmak üzere bir çok konuda ilgili bakanlık ve devlet kuruluşlarının izinlerini almaları gerekmektedir. Bu durum, sosyal sigorta kurumlarının çabuk ve stratejik kararlar almalarını mümkün kılmamakta, kurumların özerkliğini zedelemektedir.
- ◆ Sosyal sigorta kurumlarının personel yetersizliği yanında, hizmetleri etkin olarak götürmelerini sağlayacak donanım eksiklikleri de vardır. **Bugün, bilgisayar teknolojisinden faydalanmayan bir sosyal güvenlik kurumu düşünülmesi mümkün değildir.** Ancak, sosyal sigorta kurumlarımızın bu teknolojiyi kullanma bakımından eksiklikleri vardır. En son olarak SSK tarafından bilgisayar ağının yenilenmesi için başlatılan çalışmalar, karar sürecinin merkeziyetçiliği dolayısıyla gerçekleştirilememektedir. Sigortalılarla ilgili kayıtların bilgisayar ortamına geçirilmemesi, sigortalıya yönelik hizmetlerin gecikmesinin yanında, bu bilgilerin hak kaybına veya suistimale yol açacak şekilde tutulmasına yol açmakta, kurumlar arasında sağlıklı bilgi akışının gerçekleştirilememesine yol açmaktadır. Şeffaflık ve sigortalıların kişisel durumları ile ilgili bilgi alma ihtiyacı, sosyal sigorta kurumlarının kayıt sistemini güçlendirmelerini gerekli kılmaktadır.
- ◆ Sosyal sigorta kurumlarının **denetim faaliyetleri de yetersizdir.** Özellikle, sigortalı-kurum ve işveren arasındaki çok yönlü ilişkilerde ortaya çıkan hak ve yükümlülüklerin takibi ile ilgili olarak yapılması gereken denetim faaliyetleri açısından eksiklikler vardır. Sigortalı ve prim kaçağının önemli sebeplerinden birini de bu eksiklik oluşturmaktadır. Sosyal sigorta kurumlarının denetim faaliyetlerini etkin şekilde sağlayacak denetim organları güçlendirilememiştir.

- ◆ Sağlık hizmetleri, SSK'da kendi sağlık tesisleri vasıtasıyla sunulurken, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı bu hizmetleri satın alma yolu ile sağlamaktadırlar. Her iki yöntemde de, sağlık hizmetlerinin arzında sorunlar çıkmaktadır. Aşırı talep dolayısıyla SSK **sağlık hizmeti birimleri yetersiz kalmakta**, sağlık hizmetinin standardı düşmektedir. Bu alana yapılacak yatırımlarda ve personel alımında ise kısıtlamalar vardır. Hizmetin satın alındığı durumlarda ise, koordinasyon eksikliğinin getirdiği karmaşa ve zaman israfı yanında, yaygın olarak suistimal ve kötüye kullanma iddiaları vardır. Hizmetin dışarıdan alınması halinde kurumlara gelen faturlar bu iddiaları güçlendirmektedir.
- ◆ Çoğunluğu bankalara ait olan vakıf statüsündeki sandıklar, sosyal güvenlik sistemimiz için yeniden yapılanma konusunda bir dönem bir alternatif olarak görülmüştür. Ancak, yakın zamanda bu sandıkların bağlı olduğu müesseselerin faaliyetlerine son verilmesi veya iflas etmeleri ile ortaya çıkan sorunlar bu görüşü zayıflatmıştır. Öte yandan, aynı çalışma statüsüne sahip olan sigortalılar arasında gereksiz bir ayırıma da neden olmaktadır. Bu kurumların yasal açıdan da statüleri ile ilgili sorunlar vardır. Özellikle bankaların bilgisayar teknolojisinin yaygın olarak kullanılması dolayısıyla personel istihdamını daraltmaları, bu sandıkların aktif/pasif sigortalı dengelerini bozmuştur. Bu dengenin yeniden sağlıklı hale getirilmesi de mümkün olmadığından, yakın zamanda ciddi sıkıntılarla karşılaşılacaktır. **Vakıf statüsünde faaliyet gösteren 22 sandığın, sosyal güvenlik sisteminin ikinci veya üçüncü ayağını oluşturacak şekilde organize edilmelerinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.** Bu, sosyal güvenlik sistemimizin yeniden organizasyonu ile ilgili reform çalışmalarına öncülük yapabilecek bir gelişme de olabilir.
- ◆ Hiçbir sosyal sigorta kurumunun bünyesinde işsizlik ve aile ödenekleri sigortası yer almamaktadır. Bu eksiklik sosyal güvenlik sistemimiz için önemli bir sorun alanını oluşturmaktadır. Oysa, bu sigorta kolları bütün gelişmiş ülkelerde yürütülmektedir. İşsizlik sigortası ise gelişmekte olan ülkelerin bir kısmında oluşturulmuştur. İşsizlik sigortası 30 yıldan fazla bir süredir Türk kamuoyunun gündemindedir ve bu konuda özellikle 1990'lı yıllarda ciddi ve kapsamlı çalışmalar yapılmıştır. Ancak, her defasında çalışmaların sonuçlandırılmaması dolayısıyla hayal kırıklığı yaşanmıştır. Halbuki kamuoyu da bu sigorta kolunun oluşturulmasına olumlu bakmaktadır. **Türkiye'nin şartları, sınırlı da olsa bir işsizlik sigor-**

***tasının kurulmasını hem zorunlu kılmakta hem de bir ihtiyaç olarak ortaya çıkarmaktadır.*** İşsizlik sigortasının çalışma hayatı ile ilgili kayıtların düzenlenmesine de katkıda bulunacağı ve kaçak sigortalılığı bir ölçüde frenleyici etkisinin olacağı ileri sürülmektedir. Aile ödenekleri konusunda ise tartışmalar devam etmektedir. İhtiyaç faktörünün en fazla hissedildiği sigorta kollarından biri olan aile ödenekleri sigortası, özellikle nüfus yapımıza ve kaynak yetersizliğine bağlı faktörler dolayısıyla karşı çıkılan ve **hayata geçirilmesinin bugün için erken olduğu düşünülen** bir sigorta kolu olarak görülmektedir.

**6. Sosyal güvenlik hakkının düzenlenmesi bakımından bir mevzuat boşluğu olmamasına rağmen, karmaşık, anlaşılması ve takibi güç bir sosyal güvenlik mevzuatımız vardır.**

Türk sosyal güvenlik mevzuatı, genel prensipleri açısından ILO tarafından belirlenen sosyal güvenlik ilkelerine uygundur. Sosyal güvenlik bir insan hakkı olarak kabul edilmiş ve 1982 Anayasası'nda (madde 60) garanti altına alınmıştır. Aynı anlayış, diğer sosyal güvenlik mevzuatında da vardır. Genel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olan düzenlemeler varsa bile bunlar zaman içinde, mesela SSK'nın sağlık sigortasında olduğu gibi, yargı kararları ile düzeltilmiştir. Genel olarak bakıldığı zaman, çok sık olarak dile getirilen ve sosyal güvenlik alanındaki norm ve standart farklılıklarının sebebi olarak gösterilen **Temel Sosyal Güvenlik Kanunu'nun eksikliği dışında, mevzuat açısından önemli bir boşluk yoktur.**

Bu alandaki ilk problem, diğer bütün alanlarda olduğu gibi, sosyal güvenlik konusunda da problemlerin yasal düzenlemelerle çözüleceği yönünde yaygın bir kanaat olmasıdır. Bu düşüncenin doğal sonucu olarak, sistemin dinamizminden ve ihtiyaçlarından kaynaklanan sebeplerin ötesinde çok sık olarak mevzuat değişiklikleri gündeme gelmektedir. Bu mevzuatı hayata geçirecek iktisadi, sosyal ve siyasi alt yapı olmadığı için problem çözülmemekte, ancak mevzuat açısından ortaya çıkan karmaşa artmaktadır. Aynı kurumun çatısı altında bulunan sigortalılar, farklı zamanlarda çıkarılan mevzuata tabi oldukları için farklı uygulamalarla karşılaşmakta, bu da huzursuzlukları artırmaktadır. Sonuçta, **sosyal güvenliğin dayanışma ve eşitlik ilkelerine zarar verilmektedir.** SSK'nın yaşlılık sigortası ile ilgili olarak yapılan 9 yasal düzenleme bu konudaki en bariz örneklerden biridir.

Sosyal güvenlik hakları, uzun dönemli sonuçları olan haklardır. Sık sık yasal değişiklikler yapılması bu hakları bir günden diğerine büyük ölçüde etkileyebilmektedir. Özellikle yaşlılık sigortası ile ilgili düzenlemelerde bu durum ortaya çıkmakta, insanlar bir günden diğerine bu hakkı kazanmakta veya çok yüksek bir maliyetle karşılaşabilmektedir. Son dönemde gündeme gelen emeklilik yaşı ile ilgili yasa tekliflerinde de aynı durum ortaya çıkacak gibi görülmektedir. Bu tür uygulamalar, sistemin temelini oluşturan sosyal adalet ve dayanışma prensiplerine zarar vermektedir.

Yasal düzenlemelerin sıklığı, insanların mevcut yasalara uymama eğilimini güçlendirmektedir. **“Nasıl olsa değişir”** düşüncesi birçok insanı bir yandan yürürlükte olan yasalara uymamaya teşvik ederken, öte yandan kendi beklentilerine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilebilmesi için siyasi iktidarlara baskı yapma eğilimlerini güçlendirmektedir. Sigorta primlerinin ödenmemesinin ve kaçak sigortalılığın arkasında da bu düşüncenin önemli bir payı vardır.

**“Şuyu vuku’undan beter”** sözü sosyal güvenlik için büyük ölçüde geçerlidir. Her siyasi iktidar tarafından gündeme getirilen, ancak bir çoğu gerçekleşmeyen mevzuat değişiklikleri vaadi, sosyal güvenlik kurumlarının aktüaryal dengesini bozmaktadır. Emeklilik yaşının değiştirileceği ile ilgili iddiaların arttığı dönemlerde sigortalılar arasındaki telaş artmakta, gerçekte çalışma hayatını sürdürmeyi düşünen çok sayıda kişi, bir hak kaybına uğrayacağı korkusu ile bir an önce emekli olmaya karar vermektedir. Nitekim, yasal düzenlemelerle ilgili tekliflerin kamuoyunda tartışıldığı dönemlerle, emekli olanların sayısındaki artış arasında çok yakın bir ilişki vardır.

Yasal düzenlemelerin problemin ilk hissedildiği dönemlerde değil de, problemin artık gözardı edilemez hale geldiği bir dönemde yapılmak zorunda kalınması, alınan önlemlerin şiddetini ve buna karşı olan kamuoyunun tepkisini artırmaktadır. Bugün emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemede bir an önce yüksek sayılabilecek yaş hadlerinin teklif edilmesinin sebebi, zamanında alınmayan önlemlerin sonucudur. Eğer 1986 yılındaki kademeli geçişle düzenlenen emeklilik yaşı 1992 yılında değiştirilmeseydi, bugün emeklilik yaşının belirlenmesi ile ilgili sorun büyük ölçüde çözümlenmiş olacaktı.

**Sosyal güvenlik mevzuatı, bütün toplumu ilgilendirdiği ve uzun süreli haklar ve yükümlülükler getirdiği için, dili sade ve anlaşılması kolay olmalıdır.** Eğitim seviyesinin oldukça düşük olduğu ülkemiz için bu özellik çok daha önemlidir. Sosyal sigorta kanunlarımız başlangıçta değilse bile, sonradan bu özelliklerini büyük ölçüde kaybetmişlerdir.

Kanunların ek ve geçici maddelerinin sayısı, asıl maddelerini geçmiştir. Sigortalının, kendisi ile ilgili mevzuatı anlaması mümkün değildir. Sosyal güvenlik kurumlarının halkla ilişkiler konusunda zayıf kalmaları da buna eklenince, sigortalılar kulaktan dolma, dolaylı ve çoğu zaman da yanlış veya eksik bilgilerle kurumları ile ilişkilerini sürdürmek zorunda kalmaktadırlar. Bu da hak kayıplarına veya ihtilafların uzamasına yol açmaktadır.

Sadelikten uzaklaşan mevzuatı anlamak yanında, takip etmek de güçleşmiştir. Emekli Sandığı Kanunu, 1950 yılından günümüze 200'den fazla değişikliğe maruz kalmıştır. Bu sayı SSK için 50'ye yaklaşmıştır. Bazen bu değişikliklerin tek başına bir yasal düzenleme boyutunda olduğu da göz önüne alınırsa, mevzuatın ne kadar karmaşık hale geldiği ortaya çıkar. Bugün, konu ile ilgili uzmanların bile takip etmekte güçlükle karşılaştığı, karmaşık bir sosyal güvenlik mevzuatı bulunmaktadır.

### **III. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZDE REFORM İHTİYACI VE BİR MODEL ÖNERİSİ**

Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını teşhis etmek ve çözüm yolları arayışlarına katkıda bulunmak amacıyla hazırlanan bu raporda:

- ◆ **Türk sosyal güvenlik sisteminin, hiç kimsenin itiraz edemeyeceği ciddi ve kapsamlı sorunları olduğu;**
- ◆ **Bu problemlerin, sosyal güvenlik sistemimizi günü kurtarmaya yönelik kısa vadeli çözümlerle altından kalkılamayacak bir KRİZ noktasına getirdiği ve sistemin bu şekilde devam ettirilmesinin mümkün olmadığı;**
- ◆ **Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının yalnız kendi alanı ile sınırlı kalmayıp genel ekonomik dengeleri de bozmaya başladığı;**
- ◆ **Hiçbir ülkenin, sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına ilgisiz kalamayacağı ve mutlaka sistemi işler hale getirmesi gerektiği**

noktalarındaki genel tespitlerden hareketle, sosyal güvenlik sistemimizin problemlerini çözmeye yönelik önerilerin de **REFORM NİTELİĞİNDE** kapsamlı ve sistemin yeniden yapılanmasını öngören, köklü önlemler olması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Bu sonuçtan hareket edilerek, raporda Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanmasını öngören bir model önerilmiştir. Raporda belirtilen çözüm yolları, bu reform çerçevesinde alınması gerektiğine inanılan ve bu amaçla önerilen önlemlerden oluşmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin reform niteliğindeki önlemlerle yeniden yapılandırılması ile ilgili ilk kapsamlı teklif, T.C. Hükümeti tarafından ILO uzmanlarına hazırlatılan Sosyal Güvenlik Raporunda dile getirilmiştir. ILO raporu, Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak çeşitli alternatifler ortaya koymuştur.<sup>2</sup> Bu alternatiflerden birinin mutlaka ve aynen uygulanması gibi bir zorunluluk yoktur. Ancak, raporun sosyal güvenlik sistemimizle ilgili ciddi öneriler içerdiği ve bu konu ile ilgili tartışmalara bir yön ve ivme kazandırdığı da inkâr edilemez bir gerçektir. **ILO raporunda Türkiye için önerilen alternatif modeller arasında çok ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması önerilerinin de olması çok önemli bir yaklaşımdır.**

Sosyal güvenlik alanında dünyada meydana gelen değişmelerin incelendiği raporumuzun ilk bölümünde de, giderek artan sayıda ülkede sosyal güvenlik sistemlerinin birden fazla ayak üzerine kurulması yönünde çalışmalar gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu arayışlar, bir yandan tamamen kamu sorumluluğunda olan tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin, diğer yandan ise tamamen ferdin sorumluluğuna bırakılmış sosyal güvenlik sistemlerinin (Şili’de uygulanan sistem gibi) sakıncalarını bertaraf etmeye yönelik sistemlerin oluşturulmasına yöneliktir.

2 T.C. Hükümeti tarafından, Dünya Bankası Kredisi ile 1994 yılında ihale yoluyla ILO uzmanlarına hazırlatılan Sosyal Güvenlik Raporu, kamuoyunda gerek olumlu gerekse olumsuz açılardan yaygın bir tartışmaya yol açmıştır. Rapor, önce sosyal güvenlik sistemimizin mevcut durumunu, daha sonra da belirli göstergelerle ilgili varsayımlar altında bu sistemin devam ettirilmesi halinde gelecek dönemde karşılaşılabilecek problemlerin boyutlarını ortaya koymaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının mali açıdan karşılaçakları problemler ve bu kurumların bütçe üzerindeki yüklerinin vurgulandığı bu bölümde, sistemin bu şekilde devam ettirilmesinin mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Raporun ikinci kısmında ise, Türk sosyal güvenlik sistemini krizden çıkarmaya yönelik olarak değişik alternatifler önerilerek, bu alternatifleri hayata geçirecek reformların yapılması halinde, özellikle mali açıdan sistemin geleceği nokta vurgulanmaktadır. ILO raporunda, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak 4 ayrı seçenek ortaya konulmuştur. İlk seçenek, mevcut sistemin yeniden yapılandırılarak ve dağıtım esasına göre işletilerek devam ettirilmesini önermektedir. Sigortalının bütün çalışma hayatı boyunca elde ettiği kazançlar hesaplanarak emeklilik geliri belirlenmektedir. Kurumsal yapıda köklü bir değişiklik öngörmeyen bu sistem, geçişi kolay olabilecek seçenek olarak sunulmuştur. İkinci seçenekte ise, herkesin kendi tasarrufuna dayanan bireysel tasarruf hesapları sistemi önerilmektedir. Bu, Şili’de uygulanan sistemin benzeridir ve kurumsal yapıda köklü değişiklikler getirmektedir. Geçiş dönemi maliyetlerinin yüksek olması ve önemli bir devlet katkısını gerektirmesine rağmen, uzun dönemde devlet katkısını aşgariye indirecek olan bu sistem, aylıklar arasında önemli farklılıklar yaratacaktır. Hayata geçirilmesi en zor alan seçenek olarak belirtilmektedir. Üçüncü alternatif iki ayaklı bir sistem öngörmekte, birinci seçenekte ikinci seçeneği birleştirmektedir. Buna göre, ılımlı bir dağıtım sistemi ile zorunlu bireysel tasarruf sistemi birleştirilmektedir. Hesaplama sistemine bağlı olarak iki alt modeli de bulunan bu seçeneğin tercih edilmesi halinde, SSK ve Emekli Sandığı’nın değişikliklerle varlıklarını devam ettirmesini, Bağ-Kur’un ise lağvedilmesini öngören bir kurumsal yapı önerilmektedir. Son seçenekte ise yine iki ayaklı bir sistem önerilmekte, ılımlı bir dağıtım sistemi ile gönüllülük esasına dayanan bireysel tasarruf sistemi birleştirilmektedir. Bu seçenek, özel sigortacılığın sosyal güvenlik sistemi içinde ağırlıklı bir role sahip olmasını öngörmektedir. Bu seçeneklerle ilgili tartışmalar sonucunda, sistemin yeniden yapılandırılmasını ve zorunlu katılımı öngören ilk seçenek ile, iki ayaklı bir sistemi öngören dördüncü seçenek Türkiye için uygulanabilir modeller olarak görülmüştür. Bu iki seçeneğin, zaten Türkiye’de uygulanmakta olan sistemin üzerine kurulması söz konusu olacağı için daha kolay olarak hayata geçirilebileceği savunulmaktadır. Ancak birinci seçeneğin mevcut sistemi esas itibarıyla koruduğu düşünülürse, bir reform olarak nitelendirilmesi güçtür. Hemen belirtilmesi gereken bir önemli husus da, bütün seçeneklerde emeklilik yaşının en fazla 10 yıllık bir geçiş dönemi sonunda kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşa yükseltilmesinin öngörülmesi, enflasyon ve büyüme oranları ile ilgili değişkenlerde de beklenen gelişmelerin gerçekleşmesi halinde, sosyal güvenlik sisteminin 2000’li yılların ortalarında rayına oturacağını beklenmesidir.



Ne şekilde ve nasıl kurulursa kurulsun, bir sosyal güvenlik sisteminin üç temel fonksiyonu yerine getirmesi gerekir. Bunlar:

- ◆ **Bireysel tasarruf,**
- ◆ **Gelirin yeniden dağılımı,**
- ◆ **Sigorta**

fonksiyonlarıdır. İster zorunlu-kamusal, isterse gönüllü veya zorunlu özel programlar olsun, tek ayak üzerine kurulmuş hiçbir sosyal güvenlik sistemi bu üç fonksiyonu birlikte gerçekleştiremez. Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin gerekçesini, tek ayaklı sistemlerin bu konudaki zaafı oluşturmaktadır ve özellikle ferdî inisiyatife ağırlık veren ayak, vazgeçilemez unsurlardan birini teşkil etmektedir.

Her ülkenin kendi ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına uygun sosyal güvenlik sistemleri oluşturması, sistemin sağlıklı işlemesi için bir zorunluluktur. Bu, Türkiye için de geçerlidir ve Türkiye gerçeklerine ve insan yapısına uygun milli bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmalıdır.

Bu raporda, sosyal güvenlik sistemimizin problemlerini çözmeye yönelik olarak iki aşamalı bir önlemler bütünü önerilmektedir.

- ◆ **Öncelikle,** sosyal güvenlik alanında dünyada görülen gelişme eğilimleri ile Türkiye gerçekleri birlikte dikkate alınarak ve daha önceki kısımlarda belirtilen gerekçelere dayandırılarak, Türk sosyal güvenlik sisteminin **yeniden yapılandırılmasına yönelik bir sosyal güvenlik sistemi modeli oluşturulmuştur.** Uygulanması halinde bu model, Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir.
- ◆ Ancak, önerilen modelin hayata geçirilmesi, diğer bütün şartlar yanında, **bu konuda kararlı bir siyasi iradenin varlığını gerektirmektedir.** Bu iradenin gerçekleşmemesi halinde, mevcut sosyal güvenlik sisteminin problemlerini çözmeye yönelik olan, **bir kısmı hemen uygulamaya konulabilecek nitelikte önlemler de ayrıca önerilmiştir.** Bu önlemlerin uygulanması, modelin hayata geçirilmesine bir alternatif veya gerçekleştirilmesine engel değildir. Çünkü bunların bir çoğu, önerilen modelin hayata geçirilmesi için uygulanması zorunlu olan önlemlerdir.

## A. TEK AYAKLI SİSTEMDEN İKİ AYAKLI SİSTEME DOĞRU

Her ülkenin kendi iktisadi, sosyal ve kültürel yapısına uygun sosyal güvenlik sistemleri oluşturmasının sistemin sağlıklı işlemesi için bir zorunluluk olduğu görüşünden hareketle, Türkiye gerçeklerine ve Türk insanının yapısına ve beklentilerine uygun, ancak dünyadaki genel gelişme eğilimlerini de dikkate alan, milli bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması gereğine inanmaktayız. Bu amaçla mevcut sistemin yeniden yapılandırılarak, temel esasları aşağıda belirtilen, en belirgin özelliği de **zorunluluk esasına dayanan, iki ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi** oluşturulmasını teklif ediyoruz. Bu teklifin genel gerekçesini, mevcut sistemin bugünkü yapısı ile devam ettirilmesinin mümkün olmadığı ve dünyadaki gelişmelere paralel değişiklikleri de ihtiva edecek şekilde, mutlaka yeniden yapılandırılması gerektiği oluşturmaktadır. Teklif edilen modelin özünü **sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi** oluşturulması teşkil etmektedir.

Bu genel gerekçenin ötesinde, sistemde reform yapılmasını gerekli kılan faktörler şunlardır:

- ◆ Tek ayaklı sosyal güvenlik sistemleri, bireylerin sosyal güvenlik kurumları ile olan ilişkilerinde sahip olmak istedikleri bireysel bağımsızlık, tercih hakkı ve bireysel sorumluluk unsurlarına imkân vermemektedir. Bu üç unsur, ancak birden fazla ayağı olan bir sosyal güvenlik sisteminde mümkün olabilir.
- ◆ Türk sosyal güvenlik sistemi, çalışanların zorunlu olarak kapsama alındıkları sosyal sigortalar üzerine kurulmuş TEK AYAKLI bir sistemdir. Özel sigortaların varlığı veya sınırlı sayıda kişiyi kapsamına alan OYAK ve Amele Birliği gibi kurumların varlığı sistemin bu niteliğini değiştirmemektedir.
- ◆ Sosyal sigorta kurumlarının verdiği tek gelir veya aylık, sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaktan son derecede uzak ve yetersiz bir gelirdir.
- ◆ Tek ayaklı bir sistemin varlığı, sigortalıların sosyal güvenlikle ilgili bütün taleplerini ve beklentilerini bu kurumlara yöneltmelerine yol açmakta, haklar ne kadar iyileştirilirse iyileştirilsin bu talepler karşılanamamaktadır. Taleplere cevap vermeye yönelik önlemler ise siyasetçilerin popülist politikalar izlemelerine yol açmakta, bu amaçla yapılan müdahaleler de kurumların aktüaryal dengelerini bozmaktadır.
- ◆ Tek ayaklı sistem, bireysel açıdan farklılaşmaya imkân vermeyen mutlak eşitlikçi anlayışı ile bir yandan külfet-nimet dengesini bozmakta, diğer yandan da sos-

yal güvenlik sisteminin temel felsefesini oluşturan DAYANIŞMA unsuruna zarar vermektedir. Tek ayaklı sistem, bireysel tasarruf fonksiyonunun gerçekleşmesine imkân vermemektedir.

- ◆ Bugün geline nokta Türkiye sosyal güvenlik sistemi, oluşturulma amaçlarını gerçekleştirememenin yanında, alt sistemi olduğu ekonomik sistemin işleyişine de olumsuz etkilerde bulunmakta ve genel ekonomik dengeleri bozmaktadır.
- ◆ **Sosyal sigorta kurumlarımızın**, kendi gelirleri ile faaliyetlerini gerçekleştirebilecekleri **sürekli ve istikrarlı mali kaynaklara ve sağlıklı bir mali yapıya kavuşturulmaları kaçınılmaz bir zorunluluk haline gelmiştir.**

## 1. Temel Göstergeler ve Eğilimler

**Başta bu raporda önerilen modelin hayata geçirilmesi ve önerilen önlemlerin uygulanması olmak üzere, Türkiye sosyal güvenlik sistemi ile ilgili bütün çalışmalarda, sosyal güvenlik sistemini yakından ilgilendiren ve aşağıda belirtilen verilerin, gerçeklerin ve gelişme eğilimlerinin dikkate alınması ve gözden uzak tutulmaması gerekmektedir.**

- ◆ Türkiye dinamik bir nüfus yapısına sahiptir. Nüfusumuz genç ve nüfus artış hızımız yüksektir. Bu yapı, özellikle sosyal güvenlik sistemimizi krizden çıkarmaya yönelik önlemlerin uygulanmasında Türkiye'nin şansını artırmaktadır. Ancak, yapılan araştırmalar ve gelecek dönemlerle ilgili projeksiyonlar 21. yüzyılın ilk yarısına doğru genç nüfus avantajımızın ortadan kalkacağını ortaya koymaktadır.
- ◆ Nüfustaki dinamizm, sosyal sigorta kurumlarının organizasyonunu etkileyen işgücünün yapısını da değiştirmektedir. Kırsal kesimden kentlere yoğun bir göç vardır. Son 40 yıldır, hâlâ bütün hızıyla devam eden, bütün sosyal dengeleri bozan ve sosyal güvenlik kurumlarını da yakından ilgilendiren hızlı bir iç göç yaşanmaktadır. Yerleşim yerleri itibarıyla, kırsal kesim ve kentlerde yaşayan nüfus istikrar kazanmamıştır.
- ◆ İşgücünün % 48'i tarım kesiminde istihdam edilmektedir. Ancak, bu sektörden diğer sektörlerle de (sanayi ve hizmetler) bir göç olgusu yaşanmaktadır. Bu doğal bir gelişme olmakla beraber, bu göçün önemli bir bölümü kayıtdışı sektöre kaymaktadır. Bütün gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, enformel sektör kurumsal sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesini olumsuz yönde etkileyecektir.

Türkiye’de işgücü, kurumsal sosyal güvenlik önlemlerinin işletilmesinin en zor olduğu tarım sektörü ve kısmen enformel sektörde yoğunlaşmıştır.

- ◆ Şehirleşme ile birlikte aile yapısı da değişmekte, çalışma hayatına atılan kadın işgücü hızla artmaktadır. İşgücünün gerek cinsiyet gerekse sektörel dağılımındaki değişme ve çalışma hayatının çeşitli yönlerine girmeye başlayan esnek çalışma modelleri, klasik sosyal güvenlik sistemlerini bu yeni yapının ihtiyaçlarına cevap vermede zorlamaktadır.
- ◆ Türkiye, 50 yıllık bir sosyal güvenlik tecrübesine sahiptir. Yetersiz olmakla birlikte, geniş bir teşkilat ağı ve bu sektörde çalışan yetişmiş insan gücü vardır. Sistemin yeniden yapılanmasında bu insan gücünden azami şekilde faydalanılmasını sağlayacak bir organizasyon yapısı oluşturulmalıdır.
- ◆ Sosyal güvenlik sisteminin işleyişi, özellikle de finansman yapısı, Türk ekonomisinin rekabet gücünü olumsuz etkilememelidir. Türkiye’nin başta Avrupa Birliği ile olmak üzere, dünya ile entegrasyon sürecinin hızlandığı gerçeğini dikkate alarak, sosyal güvenlik sistemini ekonomik sistemin işleyişini olumsuz olarak etkilemeyecek finansman kaynaklarına dayandırmak kaçınılmazdır.
- ◆ Türkiye değişik zamanlarda, dünyanın değişik bölgelerine yoğun bir emek göçü vermiştir. Halen yurtdışında önemli sayıda vatandaşımızın olduğu, göç edilen ülke değişmekle birlikte göçün devam edeceği gerçeği gözönüne alınarak, yer değiştirmeden dolayı insanların hak kaybını önlemek için sosyal güvenlik sistemimizi diğer ülkelerin sistemleri ile uyumlaştıracak önlemler düşünülmelidir.
- ◆ Türkiye her alanda, hiç olmayan, eksik veya yetersiz istatistiki verilerle politikalar belirlemek zorunda kalmaktadır. Sağlıklı ve güvenilir istatistiki bilgilerin en fazla ihtiyaç duyulduğu alanların başında sosyal güvenlik gelmektedir. İstihdam ve ücretlerle ilgili verilerdeki yetersizlik, kurumsal sosyal güvenlik sistemi ile ilgili isabetli önlemler alınmasını güçleştirebilir. Yeni sistemin sağlıklı olarak işletilebilmesi, başta işgücü ve ücretler olmak üzere güvenilir istatistiki verilerin varlığına bağlı olarak mümkün olacaktır. Bu da yaygın ve gelişmiş bir bilgisayar ağına ihtiyaç göstermektedir.
- ◆ Türkiye için özellikle gözönüne alınması gereken gerçeklerden biri de, yıllardır ülke ekonomisini çıkmaza sürükleyen, sürekli ve yüksek oranlı KRONİK ENFLASYONDUR. Enflasyon, insanların günlük hayatına yönelik etkilerinin yanında, bir yandan sosyal güvenlik kurumlarının fonlarını eritirken, diğer yandan da prime esas kazançlar ve aylıkları aşındırarak sosyal güvenlik kurumlarının aktüaryal

dengelerini bozmaktadır. Yüksek oranlı enflasyon, özellikle bireysel tasarruf fonksiyonu sağlamak için oluşturulacak ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları için büyük önem taşımaktadır.

- ◆ Hangi model benimsenirse benimsensin, başta emeklilik yaşı olmak üzere, sosyal güvenlik sisteminin temel göstergeleri politik endişelerden uzak ve ülke gerçeklerine uygun olarak belirlenmelidir.
- ◆ Devlet sosyal güvenlik sistemi içinde rolünün değiştiğini kabul etmeli, sisteme müdahale eden değil, sistemin sağlıklı işlemlerinden sorumlu GARANTÖR DEVLET olmalıdır.
- ◆ Devlet, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanmasına imkân verecek huku-ki altyapıyı hazırlamalı, yeni sisteme geçişin getireceği geçici ve yüksek maliyeti üstlenmelidir.
- ◆ Yeni sistemin işlemleri, sosyal güvenlik kapsamına alınan işgücünün zaman içinde artırılması ile mümkün olabilecektir. Nitekim, bu raporda önerilen modelin iş-lerlik kazanabilmesi için, sosyal sigorta kurumlarının kapsamında olan işgücünün gerek zorlayıcı gerekse özendirici önlemlerle 10 yıllık dönemde % 50 - % 75 ora-nda artırılması gerekmektedir.

## **2. Yeniden Yapılanmanın Altyapısı**

Kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu söz konusu olduğu için, bu çalışmaların mevcut idari örgütlenme ve karar süreci içinde gerçekleştirilmesi mümkün olmayabilir. En azından istenilen sürede reformun altyapısı ile ilgili hazırlıklar tamamlanamayabilir. Öncelikle, re-form süreci ile ilgili mevzuatın hazırlanması gerekmektedir. Bu, çok yönlü bir çalışmayı ge-rektirmektedir. Mevzuat hazırlıkları devam ederken, yeni sistemin uygulanmasında kilit noktalarda görev alacak kamu personelinin eğitilmesi gerekecektir. Bu, hem zaman hem de kaynak tahsisini gerektiren bir faaliyet olacaktır.

Sosyal güvenlik reformu ile ilgili teknik çalışmaların tamamlanması ve idari organizas-yonun yeniden şekillendirilmesi de insan gücüne ve mali kaynağa ihtiyaç doğuracaktır. Büt-ün bu kritik kararların alınması ve uygulamaya konulması ile ilgili olarak reformdan so-rumlu bir yetkili merci oluşturulması gerekmektedir. Modelde reformdan sorumlu yetkili mercinin bizzat Başbakanlık veya özel yetkilerle donatılmış bir Devlet Bakanlığı'nın olma-sı önerilmektedir. Bu tür bir yapılanma, reformun gerçekleştirilmesi ile ilgili yasal ve ku-

rumasal altyapının oluşturulması başta olmak üzere bütün teknik çalışmaların yapılabilmesi için zorunlu görülmektedir. Yine modelde öngörülen, Sosyal Güvenlik Bakanlığının Çalışma Bakanlığından ayrılarak ayrı bir bakanlık haline getirilmesi ile ilgili çalışmalar da bu merci tarafından yürütülecektir. Devlet bakanlıklarının sayısının icracı bakanlıkların sayısından fazla ve bunlardan bazılarının sınırlı sayıdaki kurum ve alanla ilgili olduğu dikkate alınır, yeni bir icracı bakanlığın oluşturulması kamu yönetiminde gereksiz bir genişleme anlamına gelmeyecektir.

Kuşkusuz, sosyal güvenlik reformu için en gerekli ve öncelikli olan husus, bu reformun gerekliliğine inanmış bir siyasi iktidarın ve mevzuatın geçmesini sağlayacak bir siyasi iradenin varlığıdır. Bugünkü parlamento yapısı ile bu reformu gerçekleştirmek güç gibi gözüktükse de, Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması konusundaki en önemli avantajı, konu ile ilgili bütün tarafların, sistemin bu şekli ile devam edemeyeceği ve mutlaka bir şeyler yapılması gerektiği konusunda gelmiş olduğu inanç ve görüş birliğidir. Geciken her gün, yapılacak olan sosyal güvenlik reformunun maliyetini artıracak gibi, daha radikal önlemlerin alınmasını da zorunlu kılmaktadır. Kaldı ki, 8 yıllık zorunlu eğitim uygulaması ile ilgili olarak TBMM'de görülen gelişmeler, istenildiği zaman Türkiye'de her alanda gerekli reformların yapılabileceğini, bunun için gerekli siyasi iradenin teşekkül edebileceğini ortaya koymuştur. Sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelerin zorunlu eğitimle ilgili görüş ayrılıklarına imkân vermeden çıkması da mümkündür.

### 3. Kurumsal Yapı

**a)** Bu raporda önerilen yeni sistemin temel özelliğini, tek ayaklı bir sistemden, her iki ayağı da **ZORUNLULUK esasına dayanan İKİ AYAKLI bir sisteme** geçilmesi oluşturmaktadır. Bu yapılanma, ILO raporundaki 3 nolu seçenekte önerilen modelle benzerlik göstermektedir.

**b) Yeni sistem, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının üzerine kurulacaktır.** Ancak bu kurumlar sistemin BİRİNCİ AYAKTAKİ kurumlarını oluşturacak ve bunun için aşağıdaki değişikliklerin gerçekleştirilmesi gerekecektir:

- ◆ Tarım kesiminde çalışanların sosyal güvenlik garantilerini sağlamak üzere çıkarılan 2925 ve 2926 sayılı kanunlar yürürlükten kaldırılarak, bu kanunlar çerçevesinde sigortalı olanlar BAĞ-KUR kapsamına alınacaklardır.

- ◆ Sosyal Sigortalar Kanunu, md. 85 ve 86 uyarınca isteğe bağlı sigortalı olanlar dahil, bütün isteğe bağlı sigortalılık uygulaması kapsamındakiler de BAĞ-KUR kapsamına alınacaktır.
- ◆ Banka ve sigorta şirketlerinin vakıf statüsündeki sandıkları SSK bünyesine alınacak, bu sandıklar, eğer isterlerse ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları veya gönüllülük esasına dayanan tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları olarak faaliyetlerini sürdürebileceklerdir. Bir sosyal güvenlik reformu gerçekleştirilmesi halinde bu sandıkların dışarıda bırakılmaları düşünülemez. Şu anda bazı sandıkların yaptığı gibi, ilk defa işe başlayanlar doğrudan SSK ile ilişkilendirilerek geçiş dönemi başlatılacaktır.
- ◆ Yukarıda sayılan değişikliklerden sonra, birinci ayakta bütün çalışanları kapsamına alacak 3 sosyal sigorta kurumu kalacaktır. Bunlar, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı olacaktır. Bu üç kurumdan Emekli Sandığı, kamu kesiminde çalışanların sayısına bağlı olarak zaman içinde sınırlı sayıda çalışanı kapsama alan bir sosyal güvenlik kurumu haline dönüşürken, SSK ve Bağ-Kur hızla büyüyeceklerdir. Özellikle Bağ-Kur için, artan fonksiyonları ve genişleyen kapsamı dolayısıyla yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkacak ve Bağ-Kur'un teşkilat yapısı güçlendirilmesi gerekecektir.

**c) Sosyal güvenlik sistemimizin yeniden yapılanması çalışmalarında, Emekli Sandığı'nın geleneksel olarak ayrı bir yer ve öneme sahip olduğu gerçeği gözönünde tutulmalıdır.** Çünkü devletin üst kademe yöneticileri ile birlikte emniyet ve silahlı kuvvetler mensupları da Emekli Sandığı kapsamındadır. Eğer devlet, işçi-memur ayırımı ile ilgili problemleri çözer, özelleştirme kapsamını genişletirse, kamu gücünü kullanarak devletin asli ve sürekli işlerini yürüten gerçek anlamdaki kamu görevlilerinin sayısı en fazla 600-800 bin civarında olacaktır. Bu takdirde, **Emekli Sandığı'nın yeniden yapılanma dışındadır bırakılması söz konusu olabilecektir.** İşgücünün yalnızca % 4-6'sını oluşturan bu ölçekteki bir çalışan grubu için devlet, hem personel rejimini hem de bunların sosyal güvenliklerini kamu personel rejiminin özelliklerine bağlı olarak ayrıca düzenleyebilecektir. Bu şekildeki bir istisna, sistemin norm ve standart birliğini bozmayacaktır. Ancak bugünkü yapısı ile kalırsa, 1.8 milyon aktif sigortalısı olan Emekli Sandığı'nı dışarda bırakan reform çalışmasının gerekçelerini bulmak ve savunmak son derecede güçtür.

**d) Sistemin ikinci ayağında yer alacak sosyal güvenlik kurumları, bireysel tasarruf fonksiyonunu gerçekleştirecektir.** İkinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması tam anlamıyla bir yenilik olmakla birlikte, Türkiye 1970'li yıllarda hayata geçirilme-

ye çalışılan MEYAK ile bu ayağa tamamen yabancı da değildir. Bu aşamada, ILO raporunda önerilen 2 no.lu seçenekteki benzer esasların geçerli olduğu bir yapılanma önerilmektedir.

- ◆ İkinci ayaktaki sosyal güvenlik kurumlarına tabi olarak sigortalı olmak, **bütün çalışanlar için zorunlu** olacaktır. Ancak, bağımsız çalışanların kapsama alınmalarındaki güçlükler düşünülerek, bu statüde olanların durumunun ayrıca ele alınması ve kademeli olarak zorunlu sigortalı yapılmaları alternatifi de düşünülebilecektir.
- ◆ İkinci ayakta yer alan kurumlar, yalnızca uzun vadeli sigorta kolları (malullük, yaşlılık, ölüm) ile sürekli iş göremezlik geliri alınan durumlar için oluşturulacaktır.
- ◆ Bu kurumlar, **bireysel tasarruf fonları**<sup>3</sup> adı altında kurulacaklardır. Fonların kurulma esasları, faaliyetleri ve denetimleri ile ilgili olarak bir mevzuat çıkarılacak ve fonların kurulma ve faaliyet esaslarını belirleyen, düzenleyen ve denetleyen bir üst denetim organı oluşturulacaktır ve bu organda sendikalar başta olmak üzere sosyal tarafların da temsili sağlanacaktır. Fonlar üzerinde çok yönlü ve kapsamlı bir denetim olacak ve bu kurumlar özel olarak bu amaçla kurulacak Denetleme Organı tarafından (Hazine Müsteşarlığı ve SPK'nun da yardımıyla) denetleneceklerdir.
- ◆ Sigortalıların ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarındaki hesapları fon yönetim kuruluşlarınca **bireysel hesaplarda takip edilecektir.**
- ◆ Halen faaliyet gösteren OYAK ve AŞe Birliği gibi kuruluşlar yanında, özel sigorta kuruluşları, bankalar ve yatırım-yönetim kuruluşları ikinci ayakta yer alacak kurumları oluşturabilecektir. Fon olarak faaliyet gösterecek kurumlar bu amaçla yeniden organize olacaklardır. Sigortalılara hangi fona dahil olacağı konusunda seçim hakkı verilecek ve belirli sürelerle sınırlı olmak üzere, belirli şartların yerine gelmesi halinde fonlar arasında geçiş hakkı tanınacaktır.
- ◆ Bireysel tasarruf fonlarının kurulmasında serbestlik esas olmakla birlikte, ilk kuruluş safhasında çok sıkı ve titiz bir denetim gerçekleştirilecektir.
- ◆ Fonların faaliyetlerinde şeffaflık unsuruna büyük önem verilecektir. Sigortalıların, kapsamında oldukları fonların faaliyetleri ile ilgili olarak sağlıklı ve güvenilir bil-

<sup>3</sup> Bu kurumlara, kamuoyu tarafından daha kolay benimsenebilecek popüler başka isimler de verilebilir.



gilere sahip olmaları sağlanacaktır. Fonların mali yapıları ile ilgili bilgiler düzenli aralıklarla kamuoyuna sunulacaktır.

- ◆ İkinci ayak kurumların oluşturulmasının en önemli sonuçlarından birisini, yarattığı **fonların sermaye piyasası üzerindeki olumlu etkisi** oluşturacaktır. Modelimizin de ortaya koyduğu gibi, bu fonların iç tasarruf yetersizliğini büyük ölçüde ortadan kaldıracığı kesindir. Devlet bu kurumların fonlarının enflasyon karşısında erimemesi için, reel getiri sağlayacak alanlarda değerlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapacaktır.

**e) Sosyal güvenlik sistemimizde, sigorta kolları ile ilgili olarak 2000 yılı tamamlanmadan aşağıdaki değişikliklerin yürürlüğe girmesi gerekecektir:**

- ◆ Mevcut sosyal güvenlik kurumları, esas olarak uzun vadeli sigorta kolları için sosyal güvenlik garantisi sağlayan kurumlar haline dönüşecektir. Bu kurumlar, aynı zamanda bağımlı çalışanların hastalık, analık ile iş kazası ve meslek hastalıkları (İKMİH) gibi kısa vadeli sigorta kollarının, yalnızca gelir kesilmesini telafi eden SİGORTA faaliyetini (parasal ödenekler) yürüteceklerdir.
- ◆ Genel sağlık sigortası çalışmaları kapsamında bir Sağlık Finans Kurumu oluşturularak, hastalık, analık ve İKMİH'na bağlı tedavi edici bütün sağlık yardımlarının finansmanı bu kurum tarafından karşılanacaktır. Genel sağlık sigortası ile ilgili olarak yürütülen çalışmalarda öngörülen sağlık hizmeti veren kurumların rekabet esasına dayanan prensiplerle çalıştırılması sağlanacaktır. Ancak düşük gelirliilerin sağlık sigortası ile ilgili olarak, sistemde boşluklar bırakmamak bir zorunluluktur. Genel sağlık sigortası, sağlık hizmetinin arzından çok, sigortacılık yönü ile ilgili olarak yapılandırılacaktır.
- ◆ Bağımlı çalışanlar için işsizlik sigortası oluşturulacaktır. Ülkemizde işsizlik sigortası kurulmasına yönelik çalışmalarda Çalışma Bakanlığı'nın 1993'te hazırlayıp TBMM'ye sunduğu, fakat belli sürede yasalaşmadığı için kadük hale gelen son tasarıda yer alan esaslar bize uygun gelmektedir. Buna göre kurulacak olan bir işsizlik sigortasının genel esasları şunlar olacaktır (*Bu konuda bak, Can Tuncay, 'Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 7. Bası, Beta, İstanbul-1996, s.295 vd*):

- \* İşsizlik sigortasının idari örgütlenmesi, gerçekleştireceği mesleki eğitim ve işe yerleştirme faaliyetleri de gözönünde tutularak İş ve İşçi Bulma Kurumu ile ilişkilendirilerek gerçekleştirilecektir.

- \* Prime dayalı bir sistem söz konusu olacak ve finansmanına üçlü katılım söz konusu olacaktır.
  - \* Hizmet akdine bağlı olarak çalışanları kapsamına alacaktır.
  - \* Bütün ülkede aynı anda yürürlüğe girmesi daha isabetli olacaktır. Bugün gelinen noktada zaten dar kapsamlı olan bu sigorta kolu için kademeli geçiş düşünülmemelidir.
  - \* Belirli süre çalışma ile birlikte belirli bir bekleme süresinden sonra ödenek verilmeli ve bu süre 6 ay ile 1 yıl arasında değişmelidir.
  - \* İşsizlik ödeneği de fakirlik çizgisinin altına düşmeyecek seviyede olmalıdır. Ancak, ödenekler tembelliğe yol açmamalı, iki defa İİBK tarafından önerilen işi reddedenin ödeneği kesilmelidir.
  - \* İşsizlik sigortası yasalaştığı takdirde, öteden beri işsizlik sigortasının yerini aldığı gözüyle bakılan kıdem tazminatı kurumunun ve vergi yasalarının **eşanlı olarak** gözden geçirilmesi ve yeniden düzenlenmesi gerekecektir.
- ◆ Aile ödenekleri sigortasının oluşturulmasının, özellikle hızlı şehirleşme faktörüne bağlı olarak bir zorunluluk olmakla beraber, ülke şartları açısından 2000'li yıllara ertelenmesi gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Nüfus, aile ve gelir istatistiklerinin sağlıklı olarak yapıldığı ve enformel sektörün mümkün olabildiğince küçültüldüğü bir ortamda bu sigorta kolunu hayata geçirmek daha kolay ve isabetli olacaktır.
- ◆ Devletin gerçekleştirdiği bütün kamusal sosyal güvenlik harcamalarını yürütmek ve koordine etmekle sorumlu bir idari birim oluşturulmalıdır. Tek çatı altında toplanma, sosyal sigorta kurumları için değil, ama devletin yapacağı harcamalar için bir zorunluluktur. Bu çerçevede, sosyal refah hizmetlerinin de tek çatı altında toplanması gerekecektir. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma Vakıfları, 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan ödemeler ve benzeri bütün kamu sosyal güvenlik harcamalarını birarada düzenleyen bir yapılanmaya gidilmelidir. Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak gerçekleştirilecek kapsamlı bir reform, bu kurumların bağlı olacağı bakanlığın ayrı ve bağımsız bir bakanlık olmasını zorunlu kılmaktadır. Özellikle, Emekli Sandığı'nın da dahil olduğu bir reform çalışmasında, birinci ve ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları ile kamu sosyal güvenlik harcamalarını koordine edecek bir bakanlığın oluşturulması kaçınılmazdır. Bu noktada, daha önce de belirtildiği gibi **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ayrılarak, bağımsız bir Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın oluşturulması isabetli olacaktır.**

- ◆ Kurumsal yapı içinde üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarına fazla yer verilmemiştir. Bu ayak fertlerin inisiyatifine bırakılmış olup özel sigortaların yalnızca sağlık ve hayat ile sınırlı olmaksızın bütün sigorta kollarında faaliyetlerinin teşviki sağlanmalıdır. Keza işletmeler ve sendikaların, kendi mensupları için gönüllülük esasına dayanan ve vakıf statüsü ile çalışan yardımlaşma ve dayanışma sandıkları oluşturmaları teşvik edilebilir.

#### **4. Sağlanan Sosyal Güvenlik Garantisinin Seviyesi**

Yeni sistemin önemli özelliklerinden birini de sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesi ile ilgili esaslar oluşturmaktadır.

- ◆ Birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının sağlayacağı sosyal güvenlik garantisi, Türk toplumu için belirlenen fakirlik çizgisinin altına düşmeyecek bir seviyede olacaktır.
- ◆ Fakirlik çizgisinin tespitinde, uluslararası prensiplere göre kabul görmüş olan Fert Başına Milli Gelirin % 50'si alınmıştır. Modelde asgari ücretin tespitinde de fakirlik çizgisinin belirlenmesi ile ilgili esasların geçerli olması önerilmekte, iki değişken arasında bir ilişki kurulmaktadır.
- ◆ Birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanacak gelir ve aylıkların seviyesi, hiçbir zaman belirlenen fakirlik çizgisinin altına düşmeyecek şekilde asgari ücretin belirli bir yüzdesi alınarak belirlenecektir. Belirlenen alt sınır, sigortalılık süresi ve ödenen primler dikkate alınarak asgari ücretin belirli bir yüzdesine kadar yükselebilecektir. (Raporda test edilen modelde alt sınır emekli aylığı asgari ücretin % 60'ı, tavan ise % 90'ı olarak alınmıştır.
- ◆ Birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarınca verilecek asgari gelir veya aylığa hak kazanmak için Emekli Sandığı ve Bağ-Kur sigortalılarının 15 tam yıl sigortalı olma, SSK sigortalılarının ise 5000 gün prim ödemiş olma şartları aranacaktır. Malullük ve ölüm hallerinde asgari aylığa hak kazanmak için 5 yıllık sigortalılık yeterli olacaktır. (Aktüaryal hesaplamalara bağlı olarak bu sürenin aşağıya çekilmesi de mümkün olabilir.)
- ◆ Sigortalılık süresi uzadıkça ve ödenen primler arttıkça, bağlanacak aylık ve gelirlerin oranı da yükselecektir. (Bu konuda bugün geçerli olan yöntemlerden faydalanılabilir. Mesela, 5000 günü geçen her 240 gün için aylık bağlama oranı 1'er puan artırılabilir.)

- ◆ İkinci ayak sosyal güvenlik kurumlarından bağlanacak aylıklar için bir alt ve üst sınır söz konusu olmayacaktır. Ödenen primlerin miktarı ve süresi ile biriken fonların değerlendirilmesiyle elde edilecek ilave gelirlerle ilgili veriler aylık miktarını belirleyecektir. Sistem olgunlaştıkça, sigortalılara yapılacak ödemelerde aylık ödemeler yanında, daha değişik alternatifler de sunulabilir.
- ◆ **Türkiye'nin ikinci ayağa geçiş için en büyük şansı 1988 yılından beri uygulanan ZORUNLU TASARRUF UYGULAMASIDIR.** Zorunlu tasarruf fonunda biriken fonların sistemin ilk gelirleri olarak bu ayaktaki kurumlara aktarılması söz konusu olursa, bir yandan siyasi iktidarlar bu aktarma ile ilave zamana sahip olacaklar, diğer yandan da sistem 8 yıldır işleyen bir kurumsal yapıya sahip olacaktır. Bu noktada ortaya çıkan **temel endişe**, zorunlu tasarruf fonunda biriken paraların gerçekte var olup olmadığıdır. Ancak, Zorunlu Tasarruf Fonu'nda biriken paraların bir anda yeni kurumlara aktarılması söz konusu olmayacağından, devlete bu fonları ödeme konusunda bir süre tanınmış olacaktır.
- ◆ İşsizlik, hastalık, analık ve İKMH halinde verilecek geçici iş göremezlik ödeneklerinin seviyesi ise kişinin geliri ile ilişkili olacaktır. Halen yürürlükte olan sistemden hareketle, prime esas kazançların belirli bir oranı sigortalılara geçici işgöremezlik ödeneği olarak verilebilir. Bugün ayakta tedavilerde uygulanmakta olan 2/3 ve yataklı tedavilerde uygulanmakta olan 1/2 oranı isabetlidir ve aynen devam ettirilebilir. İşsizlik sigortası için ise, halen bu sigorta kolunun uygulandığı ülkelerde de olduğu gibi, çok doğal olarak, işsizlik süresi uzadıkça işsizliği cazip hale getirmemek için, verilecek olan gelir oranının düşürülmesi söz konusu olacaktır. Sosyal güvenlik kurumlarınca ödenecek maktu ödemelerinde ise esas olan, ödenen miktarın o hizmeti piyasadan almaya yeterli olması veya kişilerin bu amaçla yaptığı harcamaları karşılamasıdır.

## 5. Finansman Yapısı

Türkiye'de gerçekleştirilecek olan bir sosyal güvenlik reformunun başarısını büyük ölçüde mali faktörler tayin edecektir. Zaten sosyal güvenlik sistemimizde bir reform yapılmasını gerekli ve hatta zorunlu hale getiren nedenler ağırlıklı olarak mali faktörlerden kaynaklanmaktadır.

#### a) Yeni sistemin finansman yapısı ilgili temel esaslar şunlardır:

- ◆ Birinci ayaktaki kurumlar dağıtım (yılı yılına finansman- pay as you go) esasına göre çalışan kurumlar olacaktır. İkinci ayaktaki kurumlar ise tamamen fon esasına göre çalışacaklardır.
- ◆ **Devlet**, sosyal devlet olmanın ve sosyal adaleti sağlamanın bir gereği olarak, temel sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasına yönelik olan ve gelirin yeniden dağılımını sağlayan **birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının finansmanına katılacaktır.**
- ◆ **Devletin finansmana katkısı**, oluşan açıkları kapatma şeklinde değil, **sistemin doğrudan tarafı olarak prim ödeyerek olacaktır.** Devletin prim ödeme şekli, istihdamı teşvik edici nitelikte olacak ve çalıştırılan kişi sayısına bağlı olarak artacaktır.
- ◆ Devletin prim ödeyerek finansmana katılması ile ortaya çıkacak olan mali külfet, bugün devletin katlanmak zorunda kaldığı yükten (1997 yılı için 800 Trilyon TL civarında olması beklenmektedir) daha az olacaktır.
- ◆ Birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının finansman yapısında iyileşme sağlandığı zaman, tarafların prim ödeme oranları ve prim yükleri yeniden düzenlenebilecektir.
- ◆ Yeni sistem, özellikle işverenlerin prim yükünde önemli bir azalma sağlayacak, bu azalma bir yandan istihdamı teşvik ederken, diğer yandan üretim maliyetlerini düşürdüğü ölçüde işyerlerinin rekabet avantajını yükseltecektir.
- ◆ Yeni sistemde, işsizlik ve genel sağlık sigortasının oluşturulması dolayısıyla ilave primler gelmektedir. Ancak, bu sigorta kolları için getirilen primler toplam prim yükünü artırmayacaktır.

#### b) Primlerin belirlenmesi

Prim oranlarının belirlenmesi, bir sosyal güvenlik sisteminin işleyişini tayin eden hayati öneme sahip hususların başında gelmektedir. Bu raporda önerilen sistemin hayata geçirilmesi ile, Türk sosyal güvenlik sisteminin istikrar kazanacağından hareketle, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin mali yapısı esas alınarak prim oranları belirlenmiştir.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Raporda önerilen sistemle ilgili temel prensiplere bağlı kalınmak şartıyla, aktüaryal hesaplamalar yapılmasına imkân veren daha sağlıklı ve güvenilir veriler esas alınarak prim oranları yeniden belirlenebilir.

Gelişmiş ve istikrar kazanmış bir sosyal güvenlik sisteminin harcamalarının sigorta kollarına göre dağılımı aşağıdaki gibidir.

**Tablo 15 : Sosyal Güvenlik Harcamalarının Sigorta Kollarına Göre Dağılımı**

<b>Sigorta Kolları</b>	<b>Sosyal Güvenlik Harcamaları İçindeki Payı (%)</b>
Yaşlılık, Malullük, Ölüm	55-60
Sağlık	15-20
İşsizlik	8-12
Aile Ödenekleri	5-8

Türk sosyal güvenlik sisteminde % 70-75'lik pay ile en önemli harcama kalemini yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları oluşturmaktadır. Nitekim, 1996 yılı bilançosuna göre, SSK'nın toplam giderlerinin % 12'si İKMH, % 19'u hastalık ve analık, % 69'u ise yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarından kaynaklanmıştır. Yeni sisteme geçişte bu oranların, gelişmiş ülke sistemlerindeki oranlara yaklaşacağı varsayılmıştır.

Primlerin tespitinde, prim oranları kadar prime esas kazançların belirlenmesi de önemlidir. **Prime esas kazançların belirlenmesinde en sağlıklı ve geçerli olan veriler, uluslararası alanda genel kabul görmüş olan ve ILO Raporunda da belirtilen, Ulusal Ortalama Ücret (UOÜ) seviyesidir.** Ancak, Türkiye için henüz UOÜ'nün hesaplanmadığı, yakın bir gelecekte de hesaplanmasının söz konusu olmadığı gerçeği ortaya çıkmıştır. Bu alandaki yetersizlik, belirli kriterlerle hesaplanan ve daha kesin olan asgari ücretin prime esas kazançların tespitinde temel değişken olarak alınmasıyla giderilmiştir. Bu, özellikle birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının vereceği aylıkların tespitinde, asgari ücretin baz alınması dolayısıyla, tutarlı bir tercihtir. Asgari ücretin temel alınmasının, bugünkü uygulama kapsamında beraberinde getireceği sakıncaları ortadan kaldırmak için, **asgari ücretin 1 Ocak'ta yürürlüğe girmek üzere yıllık olarak belirlenmesi ve ortalama ücretle ilişkilendirilmesi önerilmektedir.** (Bu raporun hazırlandığı süre içinde toplanan Asgari Ücret Komisyonu'nun 1 Ağustos 1997 tarihinden itibaren geçerli olacak asgari ücret miktarını belirledikten sonra 1 Ocak 1998 tarihinden itibaren bir yıl süre ile geçerli olacak ücreti de tayin etmesi önemli bir gelişme olmuştur.)

- ◆ **Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için prime esas kazançlar, asgari ücretin iki katına kadar olan ücret olacaktır.** Bu çerçevede Bağ-Kur'un basamak ve gösterge rakamları, bağımlı çalışanlarla paralellik arzedecek şekilde yeniden düzenlenecektir.
- ◆ **İkinci ayak sosyal güvenlik kurumları için prime esas kazançlar, asgari ücretin 5 katına kadar olan ücret olacaktır.**
- ◆ **Genel sağlık sigortası, yeni oluşturulacak işsizlik sigortası** ile bağımlı çalışanlar için hastalık, analık ve iş kazaları halinde ortaya çıkacak geçici işgöremezlik ödeneği vermek için alınacak primler içinde **asgari ücretin iki katına kadar olan ücretler prime esas kazanç sınırları olarak alınmıştır.**

### c) Sigorta kollarına göre prim oranları

#### **Birinci Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları**

Birinci ayaktaki sosyal güvenlik kurumları için, asgari ücretin 2 katına kadar olan ücretten aşağıdaki prim oranları kesilecektir.

**Tablo 16 : Birinci Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları Prim Oranları**

<b>Prim Ödeyenler</b>	<b>SSK</b>	<b>Bağ-Kur</b>	<b>Emekli Sandığı</b>	<b>İsteğe Bağlı</b>
Sigortalı	7	6-10	7	8
İşveren	2-6	- -	2-6	- -
Devlet	5-9	8-12	5-9	10
<b>TOPLAM</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

Devletin ödediği primler, raporun öneriler kısmında da belirtildiği gibi teşvik edici nitelikte olmak üzere işveren yükünü azaltacak şekilde yükselecektir. Bu yükselme, SSK'da işçi sayısının artışına, Bağ-Kur'da basamak yükseltmeye, Emekli Sandığı'nda ise derece ve kademe göre gerçekleşecektir.

#### **İkinci Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları**

İkinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının primleri sigortalı ve işveren tarafından, asgari

ücretin 5 katına kadar olan ücretten toplam % 8 olarak ödenecektir. Bağımsız çalışanlar bu ayak için aynı oranda primi, tamamen kendileri ödeyecektir.

**Tablo 17 : İkinci Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları Prim Oranları  
(Bağımlı Çalışanlar İçin)**

Prim Ödeyenler	AÜ.1 Katı	AÜ.2 Katı	AÜ.3 Katı	AÜ.4 Katı	AÜ.5 Katı
Sigortalı	4	5	6	7	8
İşveren	4	3	2	1	0
<b>TOPLAM</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

#### **Genel Sağlık Sigortası**

Bağımlı çalışanlar için üçlü, bağımsız çalışanlar içinse ikili finansman söz konusu olacak, hiç geliri olmayanların primleri devlet tarafından ödenecektir. Yalnızca tedavi edici **sağlık hizmetleri için, asgari ücretin iki katına kadar olan ücretten aşağıdaki prim oranları** tahsil edilecektir.

**Tablo 18 : Genel Sağlık Sigortası Prim Oranları**

Prim Ödeyenler	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Diğer (*)
Sigortalı	3	6	3	-
İşveren	3	-	3	-
Devlet	2	2	2	8
<b>TOPLAM</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

\* Hiçbir sosyal güvenlik kurumunun kapsamında olmayanlar

Öte yandan bağımlı çalışanların hastalık, analık ve iş kazası sebebiyle işgöremez kalmaları halinde, ödenecek geçici işgöremezlik ödenekleri için asgari ücretin iki katına kadar olan ücretten işveren % 2, sigortalı % 3 oranında prim ödeyecektir.



### İşsizlik Sigortası

Sigortalı, işveren ve devlet, asgari ücretin iki katına kadar olan ücretten % 1.5'ar oranında eşit prim ödeyeceklerdir.

**TABLO 19 : Yeni Prim Sistemi**

	<b>SSK</b>	<b>ES</b>	<b>Bağ-Kur</b>
<b>I. Ayak</b>			
(Malullük, Yaşlılık, Ölüm, Kalıcı İKMH)			
Çalışan	7	7	10-6
İşveren	6-2	6-2	- -
Devlet	5-9	5-9	8-12
(Geçici İşgöremezlik)			
Çalışan	1	-	-
İşveren	1	-	-
TOPLAM	20	18	18
<b>II. Ayak</b>			
Çalışan	4-8	4-8	4-8
İşveren	4-0	4-0	- -
TOPLAM	8	8	4-8
<b>Genel Sağlık Sigortası</b>			
Çalışan	3	3	6
İşveren	3	3	-
Devlet	2	2	2
TOPLAM	8	8	8
<b>İşsizlik Sigortası</b>			
Çalışan	1.5	-	-
İşveren	1.5	-	-
Devlet	1.5	-	-
TOPLAM	4.5	-	-
<b>GENEL TABLO</b>			
Çalışan	16.5-20.5	14-18	16-24
İşveren	15.5-8.5	13-6	-
Devlet	8.5-12.5	7-11	10-14
<b>TOPLAM</b>	<b>40.5</b>	<b>34</b>	<b>30-34</b>

Sosyal güvenlik sistemi ile doğrudan ilgili tarafların cevabını bulmak istedikleri önemli sorulardan bir tanesi, yeni sistemin getireceği mali yük ile ilgili olacaktır. Önerdiğimiz modelle ilgili yeni prim sisteminin getirdiği yükün hesaplanması ve mevcut sistemle karşılaştırılması amacıyla yapılan hesaplama ilginç sonuçlar ortaya koymuştur. Ekim 1997 tarihi itibarıyla, SSK kapsamındaki bir sigortalı için sosyal güvenlik sisteminde olmanın yükü, zorunlu tasarruf hariç 22.4 milyon TL'dir. Aynı kişinin yeni sistemdeki yükü ise 30.1 milyon TL'dir. Ancak bu toplama işsizlik sigortası ve II. ayak sosyal güvenlik kurumlarının dahil olduğu da unutulmamalıdır. Öte yandan mevcut sistemde 13.7 milyon TL'lik bir yük altına giren işverenin yeni sistemde prim yükü 9.4 milyon TL'ye düşmektedir. Bu düşmede devlet katkısının önemi büyüktür. Yeni sistem, sigortalıların prim ödeme yükümlülüğünü % 50 oranında artırmaktadır. Ancak, işsizlik sigortası yanında II. ayak sosyal güvenlik kurumlarının sağlayacağı ilave garantiye sahip olmaktadır.

## **6) Geçiş Dönemi**

Sosyal güvenlik sistemlerinde yapılan değişiklikler, kapsamı ne olursa olsun, mutlaka belirli bir geçiş dönemini gerekli kılar. Raporda önerilen model, mevcut sistemde kapsamlı ve köklü değişiklikleri beraberinde getireceği için karmaşık ve zorlu bir geçiş dönemine ihtiyaç duyulacaktır. Geçiş döneminin getireceği maliyet ve bu maliyetin üstlenilmesi, yeni sistemin uygulanması ve başarılı olması ile ilgili kritik noktaları oluşturmaktadır. Sıfır maliyetli bir geçiş döneminin olmayacağı gerçeğinden hareketle, yeni bir sisteme geçmenin sakıncalarını asgariye indirecek öneriler şu noktalarda yoğunlaşacaktır.

### **İdari Yapılanma**

Mevcut sosyal güvenlik kurumları bir yıllık süre içinde yeni sistem doğrultusunda organize olacaklar, bu sürede genel sağlık sigortasının oluşturulması, işsizlik sigortasının kurulması ve ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının faaliyete geçmesi sağlanacaktır.

### **Zorunlu Tasarruf Hesapları**

Mevcut sigortalılar ve bağımsız çalışanlar faaliyete geçmeleri ile birlikte ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarına tabi olacaklardır. Burada kritik noktayı zorunlu tasarruf kesintileri oluşturmaktadır. Önerilen, zorunlu tasarruf kesintilerinin ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları için bir başlangıç oluşturmalarıdır. Bu gerçekleştirilirse, halen zorunlu tasarruf uygulaması kapsamında olan 6 milyona yakın çalışan sigortalı için sistem hemen devreye girecektir. Bunun için, zorunlu tasarruf uygulaması kapsamında biriken fonların ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarına aktarılması gerekecektir. Prensip olarak her bireyin hesabına

emekliliğinde nakde dönüşecek Tüfeks tahvil yatırılması düşünülmektedir. Bunun neticesinde, 500-700 trilyon TL arasında olduğu ileri sürülen bu miktarın transferinin Hazineye kısa vadede büyük bir yük getirmemesi için yaklaşık 15 yıllık bir dönemde eritilmesi söz konusu olacaktır. Bu çerçevede, bazı şartlarla özelleştirme hisse senetleri de devreye sokulabilir.

### **Emeklilik Yaşı**

Yeni sisteme geçişle ilgili önemli değişkenlerden biri olan **emeklilik yaşı**, raporun öneriler kısmında da belirtildiği gibi **5 yıl içinde kadınlarda 55'e, erkeklerde 60'a yükseltilecektir.**

### **Aylıkların Seviyesi**

Emekli aylıklarının seviyesinin belirlenmesi geçiş döneminin en sıkıntılı yönünü oluşturacaktır. Halen sistemden aylık alanların aynen devamını savunmak ne kadar güç ise, bugünden yarına yeni aylık hesaplama sistemini uygulamak da o kadar büyük bir haksızlık olacaktır. Mevcut sistem içinde Emekli Sandığı mensupları en yüksek, SSK mensupları ikinci sırada ve Bağ-Kur mensupları en düşük ortalama aylığı almaktadırlar. On yıllık bir geçiş dönemi sonunda bu üç kurumdan aylık alanların gelir seviyeleri arasındaki farkı asgariye indirmek ve yeni sisteme uygun hale getirmek mümkün olacaktır. Bu süreç, bu dönemde aylık almaya hak kazananlar için de geçerli olacaktır.

İkinci ayak sosyal güvenlik kurumları hemen faaliyete geçmekle birlikte, kısa sürede emekli olanlara tatmin edici bir geliri garanti edemeyecektir. İlk yıllarda emekli olanları çok düşük bir aylık almak zorunda bırakmamak için tercihe bağlı bir 5 yıllık geçiş dönemi söz konusu olabilecektir. Bu 5 yıllık dönem içinde sistemden ayrılanlar, eğer isterlerse fonda biriken paralarını toplu olarak alabileceklerdir.

### **Bilgilendirme ve Kamuoyu Oluşturma**

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgili önemli faaliyet alanlarından birini de, kamuoyunun yeni sistem hakkında bilgilendirilmesi oluşturacaktır. Bu bilgilendirme, özellikle eğitim seviyesinin düşük olduğu ülkemizde sigortalıların hak kayıplarına uğramasını önleyecektir. **Reformun başarısı için ön şart olan sosyal tarafların desteğini kazanma** faktörünü de sağlayacak olan bu bilgilendirme için, her eğitim seviyesindeki sigortalıya ulaşmayı sağlayacak bütün kitle haberleşme araçlarından etkin şekilde faydalanılmalıdır. İkinci ayak sosyal güvenlik kurumları rekabet dolayısıyla bu faaliyeti zaten gerçekleştireceklerdir. Birinci ayakta yer alan kamu kurumlarının da bilgilendirme faaliyetlerine ağırlık vermeleri gerekecektir.

Sosyal güvenlik reformu, mevcut sosyal güvenlik kurumlarında çalışan personelin eğitilmesi yanında, ihtiyaç duyulan verilerin sağlıklı ve hızlı şekilde temini ve kaydı için yaygın bir bilgisayar ağına sahip olmalıdır. Bu ağın oluşturulmasına yönelik kaynak tahsisi ve yatırımlar hızla gerçekleştirilmelidir.

## **B. RAPORDA ÖNERİLEN İKİ AYAKLI SİSTEMİN TEST EDİLMESİ VE SONUÇLARI**

Bu raporda önerilen modelin işletilmesi halinde sonuçlarının ne olacağının tespit edilmesi için, ekonometrik bir çalışma yaptırılmış ve sistem test edilmiştir. Bu kısmın sonunda verilen tablodan da görülebilecek olan sonuçlara ulaşılan modelimizin genel esasları şunlardır:

### **1. Modelin Varsayımları ve Değişkenleri**

- ◆ Modelin test edilmesi ile ilgili hesaplama dönemi, bir sosyal güvenlik sistemini test etmeye yeterli olacak bir dönemi kapsayacak şekilde, 1997-2050 yılları arası için yaptırılmıştır. Hesaplama 1997-2010 yıllarını kapsayan dönem için yıllık, daha sonraki dönem içinse 10'ar yıllık zaman dilimleri esas alınmıştır.
- ◆ **Modelde kullanılan nüfus, işgücü, enflasyon oranı, reel faiz, ücret artış oranı ve GSMH gibi makroekonomik değişkenler ve göstergeler için D.P.T. tarafından hazırlanan VII. B.Y.K.P.'nda öngörülen değerler esas alınmıştır.**
- ◆ Aktif ve pasif sigortalılarla ilgili seri oluşturulurken, aktif sigortalıların sayısının 2006 yılına kadar olan 10 yıllık dönemde % 50 artacağı varsayılmıştır. Bu, raporun öneriler kısmında belirtilen tedbirlerle gerçekleşmesi öngörülen ve sistemin başarısı için hayati öneme sahip bir varsayımdır. Pasif sigortalıların sayısı ise emeklilik yaşı ile ilgili 5 yıllık geçiş döneminin etkileri dikkate alınarak belirlenmiştir.
- ◆ Bağ-Kur'un sigortalı sayısı, model kısmında belirtildiği gibi, 2925 ve 2926 sayılı Kanunların kapsamında olan sigortalıların ve isteğe bağlı sigortalıların Bağ-Kur'un kapsamına alınacağı varsayılarak belirlenmiştir.

- ◆ Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için prime esas kazançların ortalaması asgari ücretin 1.5 katı olarak kabul edilmiştir. Prime esas kazançların yıllık reel olarak % 3 artacağı varsayılmıştır.
- ◆ Prim tahsil oranı başlangıç yılı için %70 olarak alınmış, zaman içinde bu oranın yükseleceği ve 2008 yılı ve sonrasında %100'e ulaşacağı varsayılmıştır.
- ◆ Prim oranı, modelde öngörüldüğü gibi birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için % 18, ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları içinse % 8 olarak alınmıştır.
- ◆ Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için prim oranı 2006 yılına kadar sabit tutulmuş, bu yıldan sonra azaltılarak 2050 yılında %14'e düşürülmüştür. Prim oranlarındaki azalma devlet katkısı için öngörülmüştür.
- ◆ Birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarınca verilecek aylık ve gelirlerin, ortalama olarak asgari ücretin %75'i seviyesinde olacağı kabul edilmiştir. Bu, modelde öngörülen %60'lık alt ve %90'lık üst sınırın ortalamasıdır.
- ◆ İkinci ayak sosyal güvenlik kurumları için yaptırılan hesaplamada sigortalıların sayısı, zorunlu sigortalılık esas olduğu için birinci ayak sosyal güvenlik kurumları ile aynı sayıda alınmıştır.
- ◆ İkinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının prim tahsil oranlarının, birinci ayak sosyal güvenlik kurumları ile aynı olduğu kabul edilmiştir.
- ◆ Modelde önerilmekle birlikte, sistem test edilirken zorunlu tasarruf fonunda biriken fonlar sigortalıların şahsi hesaplarına dahil edilmemiştir. Hesaplama, sistemin ilk defa çalışmaya başladığı varsayılarak yapılmıştır.
- ◆ İkinci ayak sosyal güvenlik kurumlarında oluşan fonların yıllık reel % 9 getiri oranı ile değerlendirildiği varsayılmıştır.
- ◆ İkinci ayak sosyal güvenlik kurumları için değişik hesaplamalar yapılmıştır. Birinci grup hesaplamada sistemin genel mali tablosunu ortaya koyma amaçlanmış, prime esas kazançların ortalaması, asgari ücretin iki katı alınarak sonuçlar elde edilmiştir. İkinci grup hesaplamada ise, sistemin sigortalılara sağlayacağı gelirlerin seviyesinin tespiti amaçlanmıştır. Ancak bağlanacak aylıklar için bir alt ve üst sınır tanımlaması yapılmadığından, sigortacılık ilkeleri açısından geçerli olan hesaplama teknikleri kullanılmıştır.

## **2. Modelin Sonuçları ve Değerlendirilmesi**

Yukarıda belirtilen varsayımlar ve tanımlanan değişkenler esas alınarak yapılan hesaplamada aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

- ◆ Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için yapılan hesaplama, sistemin mali yapısı ile ilgili son derece olumlu sonuçlar vermiştir. Nitekim, başlangıç yılı olan 1997 yılı için devletin; prim katkısı, bütçe transferi ve faiz ödemesi olarak sistemin finansmanı için katlanması gereken toplam yük, GSMH'nın %4.2'si gibi bir oranda çıkmaktadır. Ancak bu yük yıllar itibarıyla önemli oranda ve 10 yıl sonra, 2007 yılında %1.2'ye düşmektedir. Maastricht Antlaşmasıyla, Avrupa Birliğine üye ülkeler için kamu açıklarının GSMH'ya oranının maksimum %3 olarak belirlendiği gözönüne alınırsa, 2007 yılındaki %1.2'lik açık, bu oranın üçte birine denktir. Uzun vadede Maastricht parametrelerini kendine hedef seçmesi gereken Türkiye için bu kabul edilebilir ve sürdürülebilir bir durumdur. Daha ileriki yıllarda bu pozitif gelişme seyri devam etmekte ve 2040 yılında % 0.14'e düşmekte, 2050 yılında ise ortadan kalkmaktadır.
- ◆ Kamu açıklarının hızla azalması ve zaman içinde ihmal edilebilir bir seviyeye düşmesi sistemin işleyişi ile ilgili olarak bu dönemlerde yeni düzenlemeler yapılmasına da imkân verebilecektir. Yapılabilecek düzenlemeler, aylıkların seviyesinin yükseltilmesi yönünde olabileceği gibi, prim oranlarının düşürülmesi yönünde de olabilecektir.
- ◆ Yeni sistemin mali sonuçlarını değerlendirirken gözden kaçırılmaması gereken husus, emekli aylığı ödemeleri için yapılacak harcamalara bir üst sınır getirilmiş olmasıdır. Bu sınır, yeni sistemde bağlanacak aylıkların ortalama olarak asgari ücretin %75'ine denk olacağı varsayımından gelmiş ve hesaplamada sistem bu miktarın toplam yükünü aşmayacak bir harcamayı üstlenmiştir. Ancak, başlangıç yılı olan 1997 yılında, mevcut sistemden halen aylık almakta olanlar için yapılacak aylık ödemeleri ile yeni sisteme göre aylıkların hesaplanması halinde ödenmesi gereken miktarın birbirine çok yakın çıkması (1.5 katrilyon TL), model kısmında aylıkların ayarlanması ile ilgili olarak önerilen 10 yıllık geçiş dönemi ile ilgili düzenlemelerin daha kolay yapılabilmesine imkan vermektedir. Yine de SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı mensuplarının aylıkları arasındaki farklılık gözönüne alınca bu geçişin önemli sıkıntıları beraberinde getirmesi beklenebilir.
- ◆ I. ayak sosyal güvenlik kurumlarının işleyişi açısından önemli olan aktif/pasif sigortalı oranı ile ilgili gelişmeler, hesaplama dönemi içinde hiçbir zaman ideal olarak tanımlanan 4+ seviyesine çıkamamaktadır. Nitekim, 1997 yılında 2.15 olan bu oran, 2010 yılında 3.10 seviyesine yükselmekte, bu yıldan itibaren tekrar düşmektedir. Bu gösterge ile ilgili olarak gerçek anlamda bir iyileşme sağlanması

için, aktif sigortalı sayısında daha hızlı bir artış sağlanmalı ve 2000'li yılların ilk çeyreğinden sonra ortalama hayat ümidindeki iyileşmeye bağlı olarak emekli olma yaşı tekrar yükseltilmeli, mesela bugün için kabul edilemez olarak görülen 60-65 yaş düzeyine çıkarılmalıdır.

- ◆ Sigortacılık ilkeleri esas alınarak, II. ayak sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanacak gelirlerin seviyesini belirlemek amacıyla yapılan hesaplamalar, beklendiği gibi son derecede olumlu sonuçlar vermiş, özellikle 2020 yılından itibaren I. ayak sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan gelirlerin 3 ve daha fazla katı kadar aylık vermeye başladığı görülmüştür. Bu sonuç, bir yandan I. ayak sosyal güvenlik kurumları üzerindeki politik baskıları azaltırken, diğer yandan da bireysel tercih ve inisiyatifin ön plana çıktığı, bireysel tasarrufların ağırlığının arttığı ölçüde kamunun etki alanının daraldığı bir sistem hedefine yaklaşılmış olmaktadır.
- ◆ II. ayak sosyal güvenlik kurumlarının oluşturduğu fonların boyutları açısından da olumlu sonuçlar çıkmıştır. Asgari ücretin iki katının prime esas kazançlar için baz alındığı hesaplama, bu kurumların ele alınan dönemde GSMH'nin %3-4'ü civarında yıllık birikim yarattığını ortaya koymuştur. Özellikle, giderlerin çok düşük olacağı ilk yıllar için bu birikimin sermaye piyasası açısından çok önemli bir kaynak oluşturacağı şüphesizdir. Yaratılan fonlar kümülatif olarak ele alındığı zaman, 2010 yılında GSMH'nin % 40'ına denk bir fon yaratıldığı görülmektedir. II. ayak sosyal güvenlik kurumlarınca yaratılan bu boyuttaki, uzun vadeli yatırımlar için de kullanılabilecek fonlar, yurtiçi tasarruf yetersizliğini giderdiği ölçüde ülkemiz kalkınmasının finansmanına katkıda bulunacaktır.

**Tablo 20 : I. Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları Aktüaryal Hesaplama Sonuçları**

<b>1.Ayak</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
<b>Aktif Sigortalılar (kış)</b>	10.596.000	11.114.760	11.664.646	12.247.524	12.894.729	13.469.151	14.070.394	14.700.641	15.360.038	15.803.702	16.255.859	16.656.057	16.995.146	17.317.022	20.926.537	25.277.233	29.755.876	35.401.162
<b>SSK</b>	4.624.000	4.901.440	5.195.526	5.507.258	5.837.693	6.129.578	6.436.057	6.757.860	7.095.753	7.318.771	7.546.331	7.746.103	7.913.192	8.071.076	9.874.217	12.097.300	14.422.449	17.403.445
<b>Bağ-Kur</b>	4.022.000	4.263.320	4.519.119	4.790.266	5.077.682	5.331.566	5.598.145	5.878.052	6.171.955	6.365.938	6.563.872	6.737.635	6.882.971	7.020.301	8.586.689	10.322.349	12.344.785	15.137.685
<b>Emekli Sandığı</b>	1.950.000	1.950.000	1.950.000	1.950.000	1.979.353	2.008.006	2.046.192	2.064.729	2.092.331	2.118.994	2.145.657	2.172.319	2.198.982	2.225.645	2.463.631	2.657.584	2.788.642	2.860.032
<b>Passif Sigortalılar (kış)</b>	4.907.271	4.956.344	5.005.907	5.055.966	5.106.526	5.157.591	5.209.167	5.261.259	5.313.871	5.367.010	5.420.680	5.474.887	5.529.636	5.584.932	6.808.001	8.298.915	10.116.331	12.331.751
<b>SSK</b>	2.698.710	2.725.697	2.752.954	2.780.483	2.808.288	2.836.371	2.864.735	2.893.382	2.922.316	2.951.539	2.981.054	3.010.865	3.040.974	3.071.383	3.743.999	4.563.914	5.563.386	6.781.736
<b>Bağ-Kur</b>	1.107.512	1.118.387	1.129.773	1.141.071	1.152.481	1.164.006	1.175.646	1.187.403	1.199.277	1.211.270	1.223.382	1.235.616	1.247.972	1.260.452	1.536.484	1.872.965	2.283.134	2.783.128
<b>Emekli Sandığı</b>	1.101.049	1.112.060	1.123.180	1.134.412	1.145.756	1.157.214	1.168.786	1.180.474	1.192.278	1.204.201	1.216.243	1.228.406	1.240.690	1.253.097	1.527.518	1.862.036	2.269.811	2.766.887
<b>Primler</b>																		
<b>Prim Oranı (%)</b>	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.17	0.17	0.17	0.17	0.16	0.15	0.15	0.14
<b>Prime Esas Ücret</b>																		
<b>Ortalama (Bin TL Ay-Brit)</b>	53.156	54.751	56.393	58.085	59.828	61.623	63.471	65.375	67.337	69.357	71.438	73.581	75.788	78.062	104.908	140.988	189.476	254.640
<b>(Asgari Ücretin 1.5 Katı)</b>																		
<b>Prim Tahsilat Oranı (%)</b>	0.70	0.75	0.80	0.85	0.88	0.90	0.95	0.95	0.98	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
<b>Reel Faz (yıllık yüzde)</b>	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07
<b>Gelir/Gider Bilgileri</b>																		
<b>Prim Gelirleri (Trilyon TL)</b>	849	986	1.137	1.306	1.466	1.614	1.833	1.972	2.189	2.320	2.483	2.647	2.782	2.920	4.742	7.698	12.178	19.471
<b>Emekli Aylığı Ödenen (Trilyon TL)</b>	1.565	1.628	1.694	1.762	1.833	1.907	1.984	2.064	2.147	2.233	2.323	2.417	2.514	2.616	4.285	7.020	11.501	18.841
<b>Gelir-Gider Farkı(Açık) (Trilyon TL)</b>	-716	-642	-557	-456	-367	-293	-151	-92	42	87	160	230	268	304	457	677	677	630
<b>Gelir-Gider Farkı (Açık) (Birikimli) (Trilyon TL)</b>	-716	-1.358	-1.916	-2.372	-2.738	-3.032	-3.183	-3.274	-3.232	-3.145	-2.985	-2.755	-2.488	-2.184	1.455	7.656	14.314	20.985
<b>Açığın/Fazlının GSMH içindeki Payı (yüzde)</b>	-2.82	-2.39	-1.96	-1.51	-1.15	-0.87	-0.42	-0.24	0.11	0.20	0.36	0.49	0.55	0.59	0.58	0.60	0.44	0.31
<b>Açığın/Fazlının GSMH içindeki Payı (Birikimli) (yüzde)</b>	-2.82	-5.22	-7.17	-8.69	-9.84	-10.71	-11.13	-11.37	-11.27	-11.06	-10.70	-10.21	-9.67	-9.07	-3.53	2.87	7.88	11.62
<b>Devlet Prim Katkısı (Trilyon TL)</b>	-236	-274	-316	-363	-407	-448	-509	-548	-608	-645	-584	-623	-655	-687	-889	-1.026	-870	0
<b>Devlet Prim Katkısının GSMH içindeki Payı (%)</b>	-0.93	-1.02	-1.11	-1.20	-1.28	-1.33	-1.42	-1.45	-1.52	-1.52	-1.31	-1.33	-1.33	-1.34	-1.13	-0.91	-0.57	0.00
<b>Bütçe Transferi+Devletin Prim Katkısı (Trilyon TL)</b>	-952	-916	-873	-819	-774	-742	-660	-639	-566	-558	-424	-393	-387	-383	-432	-349	-193	630
<b>Bütçe Transferi+Devletin Prim Katkısının GSMH içindeki Payı (%)</b>	-3.75	-3.41	-3.07	-2.72	-2.43	-2.20	-1.85	-1.69	-1.41	-1.32	-0.95	-0.84	-0.79	-0.75	-0.55	-0.31	-0.13	0.31
<b>Fazlı Toplam Açık (Trilyon TL)</b>	-1.019	-980	-934	-876	-828	-794	-706	-664	-605	-597	-454	-420	-414	-410	-463	-373	-206	675
<b>Fazlı Toplam Açık (Birikimli) (Trilyon TL)</b>	-1.019	-1.999	-2.933	-3.809	-4.637	-5.431	-6.137	-6.821	-7.427	-8.023	-8.478	-8.898	-9.312	-9.722	-14.371	-18.902	-22.985	-22.450
<b>Fazlı Toplam Açığın GSMH içindeki Payı (yüzde)</b>	-4.02	-3.65	-3.28	-2.91	-2.60	-2.35	-1.98	-1.81	-1.51	-1.41	-1.02	-0.90	-0.84	-0.80	-0.59	-0.33	-0.14	0.33
<b>Fazlı Toplam Açığın GSMH içindeki Payı (Birikimli) (yüzde)</b>	-4.02	-7.67	-10.95	-13.86	-16.46	-18.81	-20.78	-22.59	-24.10	-25.50	-26.52	-27.42	-28.26	-29.06	-36.57	-41.17	-44.32	-44



**Tablo 21 : II. Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları Fonları**

II.Ayak	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2020	2030	2040	2050
Aktif Sigortalılar (Kişi)	10.596.000	11.114.760	11.664.646	12.247.524	12.894.729	13.469.151	14.070.394	14.700.641	15.360.098	15.803.702	16.255.859	16.656.057	16.995.146	17.317.022	20.926.537	25.277.233	29.755.876	35.401.162
SSK	4.624.000	4.901.440	5.195.526	5.507.258	5.857.693	6.129.578	6.436.057	6.757.860	7.095.753	7.318.771	7.546.331	7.746.103	7.913.192	8.071.076	9.874.217	12.097.300	14.422.449	17.403.445
Emekli Sandığı	1.950.000	1.950.000	1.950.000	1.950.000	1.979.553	2.008.006	2.036.192	2.064.729	2.092.331	2.118.994	2.145.657	2.172.319	2.198.982	2.225.645	2.463.631	2.657.584	2.788.642	2.860.032
Bağ-Kur	4.022.000	4.263.320	4.519.119	4.790.266	5.077.682	5.331.566	5.598.145	5.878.052	6.171.955	6.365.938	6.563.872	6.737.635	6.882.971	7.020.301	8.588.689	10.522.349	12.544.785	15.137.685
Pasif Sigortalılar (Kişi)	0	49.073	98.636	148.695	199.255	250.320	301.896	353.988	406.600	459.739	513.409	567.616	622.365	677.661	1.900.730	3.391.644	5.209.060	7.424.480
SSK	0	26.987	54.244	81.774	109.578	137.661	166.025	194.672	223.606	252.829	282.345	312.155	342.264	372.674	1.045.289	1.865.204	2.864.676	4.083.027
Emekli Sandığı	0	11.075	22.261	33.559	44.969	56.494	68.134	79.891	91.765	103.758	115.870	128.104	140.460	152.940	428.972	765.453	1.175.622	1.675.616
Bağ-Kur	0	11.010	22.131	33.363	44.707	56.165	67.737	79.425	91.229	103.152	115.194	127.357	139.641	152.047	426.469	760.987	1.168.762	1.665.898
<b>Pünler</b>																		
Prim Oranı (%)	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08
Ortalama Prime Esas Ücret (Asgari Ücret Bazlı - 2 katı) (Bin TL/Ay-Büt)	70.875	73.001	75.191	77.447	79.770	82.164	84.628	87.167	89.782	92.476	96.250	98.108	101.061	104.082	139.878	187.984	252.635	339.520
Prim Tahsilat Oranı (%)	0.70	0.75	0.80	0.85	0.88	0.90	0.95	0.95	0.98	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Prim Gelirleri (Tnlyon TL) (Zorunlu Tasarruf Harç)	504	585	675	775	870	957	1.087	1.170	1.298	1.376	1.473	1.570	1.650	1.731	2.811	4.563	7.218	11.540
Prim Gelirleri'nin GSMH İçindeki Payı (Yüzde)	1.99	2.18	2.37	2.57	2.73	2.83	3.04	3.09	3.24	3.25	3.30	3.35	3.36	3.37	3.38	4.02	4.74	5.64
Prim Gelirleri'nin GSMH İçindeki Payı (Birikimli) (Yüzde)	1.99	4.17	6.54	9.11	11.84	14.67	17.71	20.80	24.04	27.28	30.59	33.94	37.30	40.67	75.20	113.56	157.53	209.72

**Tablo 22 : II. Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları Aktüaryal Hesaplama Sonuçları (Erkek İçin)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2020	2030	2040	2050
Aktif Sigortalılar	10.596.000	11.114.760	11.664.646	12.247.524	12.894.729	13.469.151	14.070.394	14.700.641	15.360.038	15.803.702	16.255.859	16.656.057	16.995.146	17.317.022	20.926.537	25.277.233	29.755.876	35.401.162
Yıllık aktif sigortalı artışı	-	518,760	549.886	582.878	647.205	574.422	601.243	630.247	659.397	443.664	452.157	400.198	339.089	321.876	398.871	466.923	432.826	684.624
Pasif sigortalılar	-	49.073	98.636	148.695	199.255	250.120	301.896	353.988	406.600	459.739	513.409	567.616	622.365	677.661	1.900.730	3.391.644	5.109.060	7.424.480
Yıllık pasif sigortalı artışı	-	49.073	49.563	50.059	50.560	50.865	51.776	52.092	52.612	53.139	53.670	54.207	54.749	55.296	220.823	1.490.914	1.717.416	2.315.420
Prım tahsisat oranı	0.70	0.75	0.80	0.85	0.88	0.90	0.95	0.95	0.98	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Aylık asgari ücret (TL)	35,437,500	36,500,625	37,595,644	38,723,513	39,885,218	41,081,775	42,314,228	43,583,655	44,891,165	46,237,900	47,625,037	49,053,788	50,525,401	52,041,163	69,938,972	93,992,130	126,317,563	169,760,242
Ortalama prime esas aylık ücret (TL) (Zararları Ücret)	70,875,000	73,001,250	75,191,288	77,447,026	79,770,437	82,163,550	84,628,457	87,167,310	89,782,330	92,475,799	95,250,073	98,107,576	101,050,803	104,082,327	139,877,944	187,984,260	252,635,126	339,520,484
Aktif/Pasif sigortalılar için yıllar itibarıyla ödenen kişi başı yıllık primler (TL)	47,628,000	52,560,900	57,746,909	63,196,773	67,390,065	70,989,307	77,181,152	79,496,587	84,467,216	87,001,232	90,525,670	94,183,273	97,008,771	99,919,094	134,282,826	180,464,890	242,529,721	-
Tüm aktif sigortalıların ödeyeceği toplam yıllık primler (milyar TL)	504,666	584,202	673,597	774,004	868,977	956,166	1,085,969	1,168,651	1,297,420	1,374,942	1,471,573	1,568,722	1,648,678	1,730,300	2,810,075	4,561,653	7,216,684	11,538,643
Pasif sigortalılar için başlangıçta ödenecek yıllık zorunlu tasarruf toplamı (milyar TL.)	2,316	2,339	2,362	2,386	2,400	2,443	2,458	2,483	2,508	2,533	2,558	2,583	2,609	2,784	-	-	-	-
Yıllar itibarıyla yeni katılan pasif sigortalılar için başlangıçta ödenecek yıllık primler (milyar TL.)	2,337	2,529	2,725	2,924	3,046	3,171	3,367	3,401	3,543	3,579	3,651	3,725	3,762	4,014	18,099	105,462	117,029	-
Pasif sigortalılar için ödenecek zorunlu tasarruf + normal prım toplamı (milyar TL.)	4,653	4,868	5,087	5,310	5,446	5,614	5,825	5,884	6,051	6,112	6,209	6,308	6,371	6,798	18,099	105,462	117,029	-
Toplam zorunlu tasarruf %99 nermalı (milyar TL)	500,000	539,927	580,184	620,225	659,385	696,811	731,510	762,272	787,649	805,921	815,045	812,617	795,811	760,863	-	-	-	-
Kişi başı ortalama zorunlu tasarruf (TL.)	47,187,618	50,720,836	51,967,722	52,944,144	53,616,911	53,826,109	54,102,055	53,975,755	53,388,178	52,287,776	51,398,407	49,823,012	47,622,545	44,624,246	-	-	-	-
Ortalama emeklilik yaşı	-	54	54	54	54	54	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59	-
Yıllar itibarıyla emekliler için ödenebilecek toplam yıllık maaş (milyar TL.)	-	535	1.205	2.039	3.067	4.256	6.472	8.576	10.864	13.832	17.094	21.071	25.816	31.316	465.286	16.298,760	81.438,585	-
Ortalama pasif sigortalı başına aylık emekli maaşı (bın TL.)	-	908	2.026	3.394	5.055	6.973	10.417	13.719	17.207	21.692	26.542	32.393	39.294	47.194	175.588	911.005	3.951.604	-
Ortalama aktif sigortalı yaşı	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	-
Aktif sigortalıların emeklilik yaşı	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	-
Ortalama aktif sigortalı başına aylık emekli maaşı (bın TL.)	53.200	58.711	64.503	70.591	75.275	79.295	86.211	88.798	94.350	97.180	101.117	105.203	108.359	111.610	149.994	201.579	270.906	-

**Tablo 23 : II. Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları Aktüaryal Hesaplama Sonuçları (Kadın İçin)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2020	2030	2040	2050
Aktif Sigortalılar	10.596.000	11.114.760	11.664.646	12.247.324	12.894.729	13.469.151	14.070.394	14.700.641	15.360.038	15.803.702	16.255.859	16.656.057	16.995.146	17.317.022	20.926.537	25.277.233	29.755.876	35.401.162
Yıllık aktif sigortalı artışı	-	518.760	549.886	582.878	647.205	574.422	601.243	630.247	659.397	443.664	452.157	400.198	339.089	321.876	398.871	466.923	432.826	684.624
Pasif sigortalılar	-	49.073	98.636	148.695	199.255	250.120	301.896	353.988	406.600	459.739	513.409	567.616	622.365	677.661	1.900.730	3.391.644	5.109.060	7.424.480
Yıllık pasif sigortalı artışı	-	49.073	49.563	50.059	50.560	50.865	51.776	52.092	52.612	53.139	53.670	54.207	54.749	55.296	220.823	1.490.914	1.717.416	2.315.420
Prm tahsilat oranı	0.70	0.75	0.80	0.85	0.88	0.90	0.95	0.95	0.98	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Aylık asgari ücret (TL)	35.437.500	36.500.625	37.595.644	38.723.513	39.885.218	41.081.775	42.314.228	43.583.655	44.891.165	46.237.900	47.625.037	49.053.788	50.525.401	52.041.163	69.938.972	93.992.130	126.317.563	169.760.242
Ortalama prime esas aylık ücret TL. (2xAsgari Ücret)	70.875.000	73.001.250	75.191.288	77.447.026	79.770.437	82.163.550	84.628.457	87.167.310	89.782.330	92.475.799	95.250.073	98.107.576	101.050.803	104.082.327	139.877.944	187.984.260	252.635.126	339.520.484
Aktif/Pasif sigortalılar için yıllık itibarıyla ödenen kişi başı yıllık primler (TL.)	47.628.000	52.560.900	57.746.909	63.196.773	67.390.065	70.989.307	77.181.152	79.496.587	84.467.216	87.001.232	90.525.670	94.183.273	97.008.771	99.919.034	134.282.826	180.464.890	242.529.721	-
Tüm aktif sigortalıların ödeyeceği toplam yıllık primler (Milyar TL)	504.666	584.202	673.597	774.004	868.977	956.166	1.085.969	1.168.651	1.297.420	1.374.942	1.471.573	1.568.722	1.648.678	1.730.300	2.810.075	4.561.653	7.216.684	11.538.643
Pasif sigortalılar için başlan-gıca ödenecek yıllık zorunlu tasarruf toplamı (Milyar TL)	2.316	2.339	2.362	2.386	2.400	2.443	2.458	2.483	2.508	2.533	2.558	2.583	2.609	2.784	-	-	-	-
Yıllar itibarıyla yeni katılan pasif sigortalılar için başlan-gıca ödenecek yıllık prim-ler (Milyar TL)	2.337	2.529	2.725	2.924	3.046	3.171	3.367	3.401	3.543	3.579	3.651	3.725	3.762	4.014	18.099	105.462	117.029	-
Pasif sigortalılar için ödenecek zorunlu tasarruf + normal prım toplamı (Milyar TL)	4.653	4.868	5.087	5.310	5.446	5.614	5.825	5.884	6.051	6.112	6.209	6.308	6.371	6.798	18.099	105.462	117.029	-
Toplam zorunlu tasarruf/%9	500.000	539.927	580.184	620.225	659.385	696.811	731.510	762.272	787.649	805.921	815.045	812.617	795.811	760.863	-	-	-	-
Kişi başı ortalama zorunlu tasarruf (TL)	47.187.618	50.720.836	51.967.722	52.944.144	53.616.911	53.826.109	54.102.055	53.975.765	53.388.178	52.287.776	51.398.467	49.823.012	47.622.545	44.624.246	-	-	-	-
Ortalama emeklilik yaşı	-	54	54	54	54	54	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59	-
Yıllar itibarıyla emekliler için ödenebilecek toplam yıllık maaş (Milyar TL)	-	535	1.205	2.039	3.067	4.256	6.472	8.576	10.864	13.832	17.094	21.071	25.816	31.316	465.286	16.298.760	81.438.585	-
Ortalama pasif sigortalı başına aylık emekli maaşı (Bin TL)	-	908	2.026	3.394	5.055	6.973	10.417	13.719	17.207	21.692	26.542	32.393	39.294	47.194	175.388	911.005	3.951.604	-
Ortalama aktif sigortalı yaşı	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	-
Aktif sigortalıların emeklilik yaşı	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	-
Ortalama aktif sigortalı başına aylık emekli maaşı (Bin TL)	28.112	31.024	34.085	37.302	39.777	41.901	45.556	46.923	49.857	51.352	53.433	55.592	57.259	58.977	79.260	106.519	143.153	-

## C. MODELİN HAYATA GEÇİRİLMESİ İLE İLGİLİ DİĞER ÖNERİLER

Raporun bu bölümünde, Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması için önerilen modelin hayata geçirilmesi ve işlerlik kazanması için uygulamaya konulması gereken, ancak model kısmında ayrıntılı olarak dile getirilemeyen önerilere yer verilmiştir.

**1. Sistem ile doğrudan ilgili sosyal taraflar, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili anlayışlarını ve rollerini değiştirmeli, devlet GARANTÖR DEVLET rolünü üstlenmelidir.**

Hiçbir devlet kendini sosyal güvenlik sisteminin dışında tutamaz. Halen, en radikal sosyal güvenlik sistemlerinden birine sahip olan ve sistemi özelleştiren Şili’de bile, devlet sosyal güvenlik sisteminin dışında değildir. Devletin sistem içinde olacağı mutlak olmakla birlikte, rolünün ne şekilde olacağı hususu tartışmalıdır. Devlet öncelikle bir sosyal güvenlik sistemini kurmakla görevlidir. Bu görev, siyasi rejimi ve gelişme seviyesi ne olursa olsun, her ülkede devletin yerine getirmesi gereken bir görevdir. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelere, sosyal güvenlik sistemi kurulduktan sonra devletin görevinin, sistemin sağlıklı işlemesini temin etmeye yönelik bir **GARANTÖRLÜKLE** sınırlandırılması gerektiği düşüncesi yaygın bir kabul görmektedir.

Türkiye’de devlet, garantör olmanın ötesinde, sosyal güvenlik sisteminin tam merkezindedir ve adeta tek belirleyici konumundadır. Özellikle, finansmanına katılmadığı sosyal sigortaların yönetimi, kuruluş kanunlarında özerk oldukları belirtilmesine rağmen, büyük ölçüde devletin kontrolündedir. Kaldı ki, devletin finansmana katılması bile ona bu hakkı vermez. ***Türkiye’de siyasi iktidarlar, devletin sosyal güvenlik sistemi ile ilgili rolüne “sistemin garantörü devlet” niteliği kazandıracak şekilde tavır değişikliğine girmelidirler.*** Bu, yasalarla değil, tutum değişikliği ile sağlanabilecektir. Eğer siyasi iktidarlar bu tavrı benimsemezlerse, hangi mevzuat değişikliği yapılırsa yapılsın yine sisteme müdahale edebilirler. Çünkü yasaları değiştirmek de onların yetkisindedir. Sosyal güvenlik sisteminin halen içinde bulunduğu krizin faturasının devlete çıkarılmış olması ve devletin ağır bir mali yük altına girmesi, bu davranış değişikliği için gerekli tecrübeyi oluşturmuştur.

Devlet, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili politikaların tespiti, mevzuatın çıkarılması ve sistemin düzenlenmesi konularında tek belirleyici rolünü terketmelidir. Dünyada genel eğilim, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili sosyal tarafların da katılımını sağlayan bir yönetim ağı

ve karar mekanizması oluşturmak yönündedir. Özellikle, temel sosyal güvenlik politikalarının oluşturulmasında bir konsensüse ihtiyaç vardır. Ekonomik ve Sosyal Konsey ile, oluşturulması önerilen Sosyal Güvenlik Koordinasyon Kurulu sosyal güvenlikle ilgili kararların alınması sürecine dahil edilebilirler. Bu çerçevede, **sosyal sigorta kurumlarının yönetim yapısında devletin temsil gücünü azaltan düzenlemeler yapılması, bu yapının oluşturulmasında önemli bir adım olacaktır.**

Sosyal sigorta kurumlarının aktüaryal hesap dengesi içinde faaliyetlerini sürdürebileceklerinin **sigortalılar** tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Siyasi iktidarların, aylık alma şartlarını kolaylaştıran müdahaleleri ve buna yönelik politik vaatleri, sigortalıları kişisel olarak, **“en az ödeyerek, en fazla almanın”** yollarını aramaya teşvik etmiştir. Sigorta mevzuatımızda bunu sağlayan boşlukların olması, kötüye kullanmalara imkân vermiştir. Uzun süre düşük gelirden prim ödemek, ancak son yıllarda yükseltmek ve daha yüksek aylık veren kurumdan aylık almak üzere kurum değiştirmek çok yaygın olarak görülmektedir. **Sosyal güvenlik ivazları, ihtiyaç içinde olmanın ve bir külfete katlanmanın sonucu olarak görülmemiş, en az külfetle alınabilecek bir hak olarak değerlendirilmiştir.** Sigortalılar, kişisel olarak amaçlarını gerçekleştiremedikleri durumlarda politikacılara baskı yapmış veya örgütleri vasıtasıyla politikacıları yönlendirerek isteklerine uygun düzenlemeleri yaptırmışlardır. Sigortalıların bu anlayışı terketmelerini sağlayacak bir sosyal güvenlik bilinci oluşturulmalıdır. Kabul etmek gerekir ki, bu çok kolay ulaşılabilecek bir sonuç değildir. Önce mevzuatta bu fırsatları doğuran boşlukları ortadan kaldıran düzenlemeler yapılmalı, daha sonra iknaya dayanan bir eğitim süreci ile bu bilinç yerleştirilmelidir. İstikrarlı ve kararlı politikaların varlığı da zaman içinde bu bilinci güçlendirecektir.

Sigortalılarla birlikte, onları temsil eden mesleki örgütlerin ve özellikle **sendikaların** sosyal güvenlik sistemi ile ilgili rolleri değişmelidir. Sendikalar, yönetimde özerklik anlayışının hayata geçirilmesi ile sistemin içinde yer alacaklardır. Bu, önemli bir sorumluluğu da beraberinde getirecektir. **Yalnızca sigortalıların taleplerini dile getiren, az vererek çok almaya çalışan ve devamlı şikayet eden değil, karar mekanizması içinde yer alan, çözüm üreten ve sorumluluk üstlenen bir sendikal tavır gelişmeli ve sendikalar, yalnızca sigortalıların kısa dönemli menfaatlerini savunan değil, bütünüyle sistemin devamını sağlamaya yönelik bir anlayışa sahip olmalıdırlar.** Ücret sendikacılığının önemini kaybetmeye başladığı günümüzde, yeni sendikacılık anlayışının önemli sorumluluk alanlarından birini ve başlıcasını sosyal güvenlik oluşturmaktadır. Bu noktada sendikalar, temsil ettiği güçle siyasi iktidarların sosyal güvenlik kurumlarına yönelik politik müdahalelerine set de çekebilecektir.

**İşverenler**, bütün dünyada sosyal güvenlik sisteminin esas finansman yükünü taşıyan kesim olarak sistemin üçüncü doğrudan tarafını oluşturmaktadırlar. İşverenler en az sigortalılar kadar sistemin işleyişinden ve sıkıntısından etkilenmektedirler. Formel ve kayıtlı sektörde çalışan örgütlü işveren, iyi işleyen ve istikrarlı bir sosyal güvenlik sisteminin varlığını arzu etmekte, bunun için başta prim ödeme olmak üzere sistemin işlemesi için gerekli yükümlülükleri yerine getirmektedir. Ancak, ülkemizde çok sayıda, küçük ve kayıt dışı sektörde çalışan, hatta bir kısmı için **KORSAN** denilebilecek işveren vardır. Bunların bir kısmı, sistemin getirdiği yüke katlanacak kadar güçlü olmadıkları, fakat çok daha büyük bir kısmı ise sosyal sigorta primlerini kaçınılması gereken bir maliyet olarak gördükleri için sosyal güvenlik sistemimizin prim ödeme tabanı genişletilememektedir. **Bu işverenler, mümkünse hiç bildirmeme, yoksa eksik gün ve düşük ücretten bildirerek yaygın bir KAÇAK SİGORTALILIK uygulamasına yol açmaktadırlar.** İyi işleyen bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı, çalışma hayatının istikrarı için vazgeçilemez unsurlardan birini oluşturmaktadır. Özellikle kayıt dışı sektörde çalışan işverenlerin kaçak sigortalı çalıştırma eğiliminden vazgeçirilmesi gerekmektedir. **Devletin prim ödeyerek sistemin finansmanına katılması, işverenlerin yükünü azalttığı ölçüde kaçak sigortalı çalıştırmayı önleyecektir.**

Sosyal güvenlik sisteminin bütün taraflarının kabul etmeleri gereken bir hususu da, **sistemin sağlıklı işlemesi için bütün tarafların aynı derecede sorumluluk üstlenmesi ve yükümlülüklerini yerine getirmesi gerektiği gerçeği oluşturmaktadır.** Bütün sosyal taraflar sosyal güvenlik sistemi ile ilgili bakış açılarını ve anlayışını bu prensibe uygun olarak değiştirmelidir. Birçok kişinin düşündüğü gibi, sosyal güvenlik sisteminin işleyişi bütününüyle devletin sorumluluğuna bırakılamaz ve özerk yönetim anlayışı, sorumlulukların da paylaşılmasını beraberinde getirir.

## **2. Sosyal sigorta kurumlarının kuruluş kanunlarında belirtilen idari ve mali özerklik gerçek anlamda hayata geçirilmelidir.**

Birinci ayakta yer alacak sosyal sigorta kurumlarının daha etkin bir yönetim yapısına ve organizasyon ağına kavuşturulması için alınabilecek önlemler şu başlıklar altında toplanabilir:

- ◆ **Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması gibi, tam olarak ne kastedildiği anlaşılmayan tekliflerden kaçınılmalıdır.** Sosyal sigorta ku-

rumları, yeteri kadar büyük ve geniş bir organizasyon ağına sahiptir. Birleştirme veya tek çatı altında toplama gibi arayışlar, sistemi hantal bir yapıya kavuştur-maktan ve ağır ve yavaş işleyen bir bürokrasiyi getirmekten başka işe yaramaya-caktır.

- ◆ Türk sosyal güvenlik kurumları mesleki statü farklılığına göre organize olmuştur ve bu organizasyon şekli genel olarak da benimsenmiştir. Bunun alternatifi, A.B.D’de olduğu gibi sigorta kollarına göre organize olmaktır ki, bu 50 yıllık sos-yal güvenlik tecrübemizin bir kenara bırakılması anlamına gelecektir. Bu rapor-da önerilen modelle, birinci ayaktaki kurumların mesleki statü esasına göre ör-gütlenmelerine imkân verilirken, işsizlik sigortası ve genel sağlık sigortasının kurulması ile sigorta kollarına göre teşkilatlanmaya da yer veren **KARMA** bir sis-tem oluşturulmaktadır. Zaten **önemli olan, kurumsal açıdan birleşmek değil, farklı kurumlarda bile olsa, norm ve standart farklılıklarını ortadan kal-dırmaktır.**
- ◆ Ülkemizde sosyal sigortalar mesleki statü esasına göre teşkilatlanmıştır. SSK ve Bağ-Kur çalışma prensipleri itibarıyla sosyal sigortaların temel özelliklerini taşı-maktadırlar. Ancak, Emekli Sandığı farklı bir yapıya sahiptir. Gerek yönetim ya-pısı gerekse mensupları arasında aylıkların belirlenmesi konusundaki farklılıklar, onu klasik bir sosyal sigorta kurumu oluşturmaktan uzaklaştırmıştır. Birinci ayak sosyal güvenlik kurumu olarak varlığını devam ettirecek olan Emekli Sandığı’nın sosyal sigorta prensiplerine uygun olarak çalışmasına imkân verecek şekilde ye-niden organize edilmesi gerekmektedir. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, ka-mu çalışanları ve özellikle üst kademe bürokratlar Sandığın statüsünün değiştiril-mesine karşı büyük bir **direnç göstereceklerdir.** Nitekim, gerek ILO raporun-da gerekse bu raporda belirtilen reform çalışmalarında bile Emekli Sandığı’nın bu özel konumunun belirtilmesi ihtiyacı duyulmuştur.
- ◆ Herkes için temel ve vazgeçilmez haklardan biri olarak kabul edilen sağlık hak-kına yönelik olarak verilen sağlık hizmetlerinde bir dağınıklık ve çok başlılık var-dır. Türk sosyal güvenlik sistemi içinde sağlık hizmetleri arzının genel sağlık si-gortası reformu içinde yeniden düzenlenmesi bir zorunluluktur.
- ◆ **Sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altında toplanmaması, aralarında ko-ordinasyon sağlanmamasını gerektirmez.** Bu bakımdan hem sosyal sigorta hem de sosyal yardım kurumları arasında bir koordinasyon eksikliği vardır. Özel-likle sosyal yardım kurumları başbakanlık ve çeşitli bakanlıklar arasında dağılmış-

tır. Bu kurumların aralarındaki koordinasyonu ve ortak politikalar belirlenmesini sağlayacak bir üst örgütlenme aranmalıdır. Sosyal tarafların da katılımı ile **sosyal güvenlik koordinasyon kurulu** oluşturulması bu konuda bir çözüm olabilir. Bu kurulda çok taraflı ve özellikle üçlü temsile önem verilmeli, ancak özerklik ilkesinin zedelenmemesi için devletin ağırlığı azaltılmalıdır.

- ◆ Sosyal sigorta kurumlarının kuruluş kanunlarında belirtilen yönetim özerkliği hayata geçirilmelidir. Bu noktada özellikle belirtilmesi gereken husus, özerkliğin daha etkin yönetim için bir araç olduğudur. Amaç, yalnızca sosyal tarafların temsili değil, yönetimde etkinliği artırarak kaynakların daha etkin kullanımını sağlamaktır. Bu bakımdan, sosyal tarafların sosyal sigorta kurumlarının yönetim organlarında temsilinden ziyade, bu kesimler tarafından seçilen **profesyonel yöneticilerin yönetimde yer alması** sağlanmalıdır. Sigorta kurumlarının yönetim kurullarında görev alan sigortalı ve işveren temsilcileri, profesyonel yöneticiler olmalıdır. Bu kural devlet temsilcileri için de geçerlidir. Sahip oldukları kaynaklar ve geniş organizasyon ağı, **sosyal sigorta kurumlarının idaresinde profesyonel yönetim anlayışının hakim kılınmasını** gerekli kılmaktadır.

**Tablo 24 : Latin Amerika Ülkelerinde, Sosyal Tarafların Sosyal Sigorta Kurumlarının Yönetim Organlarında Temsili**

Ülke	İşçi	İşveren	Hükümet	Diğer	Toplam
Brezilya	4	3	3	5	15
Kolombiya	4	1	1	1	7
Kosta Rika	2	2	2	1	7
Dominik Cumhuriyeti	3	3	3	-	9
Ekvator	5	1	1	1	8
Meksika	4	4	4	-	12
Panama	3	3	3	1	10
Paraguay	2	2	2	-	6
Venezuela	2	2	2	1	7

Kaynak: ILO, Report of The General Director, 13th Conference of American States Member of The ILO, 1992.



- ◆ Siyasi iktidarların sosyal sigorta kurumlarına yönelik politik amaçlı müdahalelerini önlemenin bir yolu da, bu kurumların Genel Müdürlerinin Genel Kurul tarafından seçilmeleri, çalışanlarının 506 sayılı Kanun kapsamına alınmaları, norm kadrolarının Genel Kurullar tarafından belirlenmesi; ücret rejiminin Genel Kurul ve Yönetim Kurulunca belirlenmesi, iç denetimin bağımsız denetim kuruluşlarına da açık olacak şekilde gerçekleştirilmesi, Bakanlığın kurumlar üzerindeki yetkisinin gözetim ve denetim ile sınırlanması olarak belirtilmektedir. Mali açıdan ise, Genel Kurullar ile Yönetim Kurullarının etkili hale getirilmesi, bütçe ve hesapların Genel Kurul tarafından ibra edilmesi ve yatırım programlarının da yine Genel Kurul ve Yönetim Kurulları tarafından tayin edilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.
- ◆ Sosyal sigorta kurumlarının yönetim kurullarının oluşumu, siyasi iktidarların bu kurumlara müdahalesini asgariye indirecek temsil esasına göre oluşturulmalıdır. Bu çerçevede, **SSK için şu anda olduğu gibi 7 kişilik bir yönetim kurulu düşünülebilir ve burada işveren, sigortalı ve devletin 2' şer, Kurumdan aylık alanların ise bir temsilcisi bulunabilir.** Bu şekilde, devletin ağırlığı ortadan kaldırılmış olur. Türkiye, bu temsil esasına dayanan yönetim yapısına yabancı değildir ve bir gelenek de oluşmuştur. Sigortalıları kimin temsil edeceği konusunda ise sendikalar arasında bir anlaşma olması gerekir. Ancak Genel Kurul, teklif edildiği gibi etkin bir yönetim organı haline gelirse, bütün sendikaların burada temsil edilmeleri ve yönetim içinde yer almaları sağlanmış olur. Benzer bir model, daha güç olmakla beraber Bağ-Kur için de düşünülebilir. Ancak, serbest çalışanların örgütlenme oranının düşük olması bu temsil esasına dayanan yönetime katılmada güçlükler yaratacaktır.
- ◆ Sosyal sigorta kurumlarının personeli için kamu personel rejimi geçerlidir. Bu sebeple kurumlar, personel politikası bakımından ihtiyaç duydukları sayı ve vasıftaki elemanı istihdam olanağına sahip değildir. Kurumların uzmanlık gerektiren işlerinde uzman personel çalıştırmalarına imkân verecek ücret politikasına geçilmelidir. Bu değişiklikler, idari özerklik uygulamasının bir parçası olarak değerlendirilmelidir.
- ◆ Modern yönetim tekniklerinin ve anlayışının, sosyal sigorta kurumlarının hizmet birimlerinde hayata geçirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Sigortalı işveren ve Kurum arasındaki karmaşık ilişkilerde zaman kaybına yol açan ve maliyetleri artıran uygulamaları ortadan kaldıracak çalışmalar başlatılmalıdır. Prim

tahsilatının bankalar vasıtası ile de yapılabilmesi bu konudaki olumlu bir gelişmedir. Bir bütün olarak vatandaş-kamu kurumları ilişkisinde, ancak burada sigortalı-kurum ilişkisinde zaman kaybına yol açan bürokratik işlemlerin azaltılması kaçınılmazdır.

- ◆ Sigortalılar-işverenler ve sosyal sigorta kurumları arasındaki karmaşık ilişkilerin ortaya çıkardığı bilgilerin güvenilir bir kayıt sistemi ile elde edilmesi ve hizmetin hızlı ve güvenli bir şekilde verilmesi için bu bilgilerden faydalanılması gereklidir. Bunun için bütün hizmet birimlerinin bilgisayar teknolojisinin imkânlarından faydalanması sağlanmalıdır. **Bilgisayar ağına sahip olmayan bir sosyal güvenlik sistemi düşünülemez.** Bugün yalnız kamu kurumlarının değil, bütün kurumların faaliyetlerinde ŞEFFAFLIK ilkesine uyulması beklenmektedir. Bu ilke sosyal sigorta kurumları için daha da önemlidir.
- ◆ Merkezi hükümet bütçesi dışında en büyük bütçeye sahip olan sosyal güvenlik kurumları büyük mali kaynaklar kullanmaktadırlar. Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları dağıtım esasına göre çalışsalar bile, teşkilat yapıları içinde bir fon idaresi oluşturulması kaçınılmazdır.
- ◆ Gündeme getirilmemekle birlikte, sosyal güvenlik kurumlarının halkla ilişkiler açısından büyük eksiklikleri bulunmaktadır. Özellikle sigortalıların, kendileri ile ilgili olarak sağlıklı ve ayrıntılı bilgilere ihtiyacı vardır. Türkiye gibi eğitim seviyesinin düşük olduğu, sosyal güvenlik mevzuatının da sık değiştiği ülkelerde, yetersiz bilgi hak kayıplarına yol açmaktadır. Gelişen teknolojinin sunduğu imkânlardan da faydalanarak, sigortalılara daha kısa zamanda ve sağlıklı bilgiler verme yolları araştırılmalıdır. Zaten ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları için bunları yapmak bir zorunluluk olacaktır.
- ◆ Pasif sigortalıların aylıklarının bağlanması için uzun bir zamana ihtiyaç duyulmakta, aylık bağlandıktan sonra da alınması konusunda güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bankacılık hizmetlerindeki gelişmelerden faydalanılarak, zaman israfını ortadan kaldıracak önlemlerin getirilmesine devam edilmelidir. **21. yüzyıla girerken, emeklileri maaş kuyruğunda ölen bir Türkiye düşünülemez.**
- ◆ Sosyal sigorta kurumları, bütün ülke çapında örgütlenmiş kurumlardır. Bu sebeple, bütün kararların merkezden alındığı bir yapılanma hizmetin aksamasına yol açmaktadır. Mümkün olan durumlarda, yerel veya bölgesel idari birimlerin problemi çözmelerine imkân veren ADEMİ-MERKEZİ bir yönetim anlayışının hakim kılınabilmesi için çalışmalar başlatılmalıdır.

- ◆ Sosyal sigorta kurumlarının, sigortalılarına hizmet götürmek için her birinin aynı yerleşim biriminde örgütlenmesi mümkün olmayabilir. Hatta bu tür bir örgütlenme israf edicidir. Bilgisayar teknolojisinin de imkânları ile, özellikle birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için geçerli olmak üzere, bir bölgede kurulmuş olan bir sosyal güvenlik kurumunun idari biriminin diğer kurumların mensuplarının işlemlerini de yürütebilmesi sağlanmalıdır. Bu koordinasyon, idari giderlerin azalmasına da imkân verecektir.
- ◆ Sigortalılık oranının en düşük olduğu tarım sektöründeki sigortalıların sosyal güvenlik kurumları ile ilişkilerinde eğitim ve haberleşme imkânlarının yetersizliğinden kaynaklanan problemleri aşmak için, halen kırsal kesimde örgütlenmiş kamu kurumlarından, mesela eğitim kurumlarından ve kooperatiflerden faydalanma yolları araştırılmalıdır.
- ◆ Uzun yıllardır çalışmaları devam ettirilen ve her Türk vatandaşına bir vatandaşlık numarası vermeyi amaçlayan Mernis projesinin sonuçlandırılarak, bu uygulamadan hareketle **her Türk vatandaşına bir sosyal güvenlik numarası** verilerek, vatandaşın sistemle ilişkilerini düzenleme çalışmalarının kısa sürede tamamlanması gereklidir. Bu uygulama, sosyal güvenlik alanındaki kayıt dışılığı önleyeceği gibi sigortalılıkla ilgili her türlü işlemin daha kısa sürede takibini sağlayacaktır.
- ◆ Bugünkü yapısı içinde bile, sosyal güvenlik kurumlarının genel kurul toplantıları, kamuoyunun bu kurumlara yönelik ilgisini yoğunlaştırmakta ve bir tür denetim rolü görmektedir. Öncelikle, sosyal güvenlik kurumlarının genel kurulları, diğer tüzel kişilerde olduğu gibi en üst karar organı olmalı, yönetim kurulları genel kurula karşı sorumlu olmalıdır. **Genel kurullar, her yıl toplanmalıdır.**

### **3. Türkiye, 21. yüzyıla, bütün nüfusu kapsamına alma ve yeterli bir sosyal güvenlik garantisi sağlama bakımından önemli gelişmeler sağlamış bir sosyal güvenlik sistemi ile girmelidir.**

Ne şekilde organize edilmiş olursa olsun, bütün sosyal güvenlik sistemlerinin nihai amacı, bütün nüfusu yeterli bir koruma kapsamına almaktır. Sosyal politikanın en kapsamlı vasıtası olarak, yaygın ve yeterli bir koruma garantisi sağlayan bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı, toplumsal hayatta iç barışı ve huzuru sağlamada önemli bir yere sahiptir. Bu gerçekten hareketle Türkiye 21. yüzyıla temel problemlerini çözme yolunda önemli geliş-

meler sağlamış olarak girmeli, Türk insanına yarınina daha güvenle bakma imkânı vermelidir. Bu konuda çabuk bir iyimserliğe kapılmadan, alınacak önlemler şu şekilde sıralanabilir :

- ◆ İşgücünün yalnızca % 47'sinin sigortalı olduğu bir ülkede, nüfusun % 82'sinin sosyal sigortalarla kapsama alınmış olması yanıltıcı bir durumdur. Bağımlılık oranının 4 olması kapsam genişliğinin temel sebebidir ve sağlıklı bir gelişmedir. Aslolan, prim ödeyen sigortalı sayısını artırarak sosyal güvenlik kurumlarının kapsamını genişletmektir.
- ◆ İşgücünün ve sigortalıların sektörel dağılımı incelendiği zaman, işgücünün ancak % 15-18'inin sigortalı olduğu, tarım kesiminin yanısıra büyük yerleşim birimlerindeki kayıt dışı sektörde de yaygın bir sigortasız çalıştırma eğilimi bulunduğu dikkati çekmektedir. Ancak, bu tespitle yetinmek yanlış olacaktır. Tekstil gibi en gelişmiş sektörlerde bile, artan sendikasızlaşma ile birlikte yaygın bir sigortasız işçi çalıştırmaktan bahsedilmektedir. Kapsam genişlemesi bu sektörlerdeki gelişmelere bağlı olarak artacaktır. Her iki sektör için de mevzuat veya kurumsal yapı açısından bir boşluk yoktur. Yapılması gereken, tarım kesiminin ve kayıt dışı sektörün yapısına ve işleyişine uygun önlemler almaktır. İsteğe bağlı sigortalılık uygulaması bu kesimler için geçerli bir çözüm olabilir.
- ◆ Yalnızca cezai yaptırımlara dayanan bir yaklaşımla kapsamın genişletilemeyeceği ortaya çıkmaktadır. Denetimleri ve cezaları artırmak bir çözüm olabilir, ancak yeterli değildir. Sigorta kapsamı dışında kalmanın maliyetinin çok yüksek olduğu bilincinin fertlere kazandırılmasına yönelik çabalar da bu konuda bazı gelişmeler sağlayabilir. Bu önlemleri almakla beraber, **kanaatimizce en etkili önlem, devletin üçüncü taraf olarak sistemin finansmanına katılması olacaktır. Bu, bir yandan sigortalıların ve işverenlerin yükünü azaltırken, diğer yandan da kapsam dışında kalmanın maliyetini artıracaktır.**
- ◆ Daha önceki kısımlarda belirtildiği gibi, Türkiye'de işyeri ölçeğinin küçüklüğü ve dağınıklığı, denetim yolu ile kapsam genişletilmesi imkânlarını azaltmaktadır. Bu, hiç denetimin yapılmaması anlamına gelmez. Hatta, iyice tartışılmak ve prensipleri belirlenmek şartıyla, daha önceki koalisyon hükümeti döneminde hazırlanan, zabıta ve güvenlik güçlerinden teşvik yoluyla denetim elemanı olarak yararlanılması bile söz konusu olabilir. Ancak, en geçerli yol, kamu kurumları arasında koordinasyon kurarak, kişiler, firmalar ve devlet kurumları arasındaki ilişkilerde oto-kontrolü sağlayacak bir yöntemin geliştirilmesidir. Bağ-Kur, sigortalı, meslek

örgütü, Kurum ve Maliye ilişkilerinden faydalanarak bu denetimi sağlamaya çalışmaktadır. Benzer şekilde, kamu kurumlarından ihale alan işyerlerinin prim borçlarının kesilmesi veya tarım üreticilerinin prim borçlarının destekleme alımları sırasında kesilmesi bu önlemlerden bazılarıdır. Bunları, bürokrasiyi ağırlaştırmadan yaygınlaştırmanın yolları araştırılmalıdır.

- ◆ Sağlık sigortasının kapsamında olan nüfus daha dardır. 1994 yılı itibarıyla, sağlık sigortası kapsamında olan nüfus yalnızca % 64'tür. Genel sağlık sigortası bu alandaki kapsam boşluğunu ortadan kaldıracabilecek en geçerli önlem olarak görülmelidir.
- ◆ Yalnızca kişisel kapsam bakımından değil, tehlikeler itibarıyla da eksiklikler vardır. Bu açıdan **yeterince tartışılan ve olgunlaşan işsizlik sigortası artık hayata geçirilmelidir**. İşsizlik sigortasının oluşturulması kaçak sigortalı çalıştırmanın önlenmesine de yardımcı olacaktır. AB ile entegrasyon sürecinde (dar kapsamlı da olsa) işsizlik sigortasının çıkarılması şarttır. Daha önce de belirtildiği gibi, son işsizlik sigortası yasa tasarısı yeniden ele alınabilir. İşsizlik sigortası oluşturulurken, bu sigorta kolunun yokluğuna bağlı olarak gelişen kıdem tazminatı uygulamasının ve vergi yasalarının **eşanlı olarak** yeniden düzenlenmesi şarttır. İşsizlik sigortasının hayata geçirilmesi ile, kıdem tazminatının işsizlik sigortasının yokluğunu ikame etme fonksiyonunun ortadan kalkması, dolayısıyla hak kazandıran hallerin daraltılması ve hizmet yılına karşılık ödeme yapılan gün sayısının azaltılması isabetli olacaktır. Bu düzenlemeler ile, kıdem tazminatının gerçekten kıdemi ödüllendiren yönü ağırlık kazanmış olacaktır.

#### **4. Temel sosyal güvenlik prensiplerine uygun olarak, gerek nakdi gerekse hizmete çevrilerek sunulan ivazların, insan onuruna yaraşır bir hayat standardını garanti edecek seviyede olması gerekir.**

Sosyal güvenlik ivazlarının seviyesi bakımından, bütün sosyal sigorta kurumları için genel bir yetersizlikten bahsetmek yanlış değildir. Fert başına milli gelirin ve çalışanların gelirlerinin düşük olduğu bir ülkede sosyal güvenlik ivazlarının yüksek olmasını beklemek hayalcilik olur. Ancak, ülkemizde aylıkların düşük olması, yalnızca gelir düşüklüğü ile açıklanamaz.

Aylıkların düşük olmasının başlıca sebebini, prim ödenen süre ile aylık alınan süre arasındaki dengenin bozulmuş olmasında ve aylık alma süresinin daha uzun olmasında aramak gerekir. Sigortacılık ilkelerinin tersine, primlerle aylıklar arasındaki ilişki koparılmıştır. Erken emeklilik, bu kopmanın en göze çarpan örneğini oluşturmaktadır. ***Bu konuda öncelikle yapılması gereken, sigortacılık prensiplerini hayata geçirmek, aktüaryal dengeler gözetilerek prim ödeme sürelerini düzenlemektir.***

Yalnızca prim ödeme süresinin kısalığı değil, prime esas kazançların düşüklüğü de aylıkların düşük olmasına yol açmaktadır. Yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde, prime esas kazançlar nakdi ücretlerdeki artışları takip edememektedir. Bağ-Kur'da olduğu gibi, beyana bağlı kazançlarda sigortalının isteğine bağlı bir düşüklük ortaya çıkmaktadır.

***Aylık ve gelirlerin seviyesinin düşüklüğünün bir diğer sebebi yüksek oranlı ve sürekli enflasyondur.*** Enflasyon, aylıklara iki açıdan olumsuz etkide bulunur. Türkiye 20 yıldan fazla bir süredir yüksek oranlı bir enflasyonla yaşamaktadır. Enflasyon düşürülmeden, aylıkların satınalma gücünü koruyacak önlemleri almak mümkün görülmemektedir. Yüksek oranlı enflasyon devam ettiği müddetçe, kısa vadeli iyileştirmeler yanıltıcı olmaktan başka bir sonuç yaratmayacaktır. Öte yandan, aylıkların belirlenmesi ne kadar önemli ise, tespit edildikten sonra satınalma gücünün korunması da o kadar önemlidir. Bu noktada tam anlamıyla bir indeksleme söz konusu olmasa bile, aylıkların enflasyon karşısında erimesini önleyecek ayarlamaların zamanında yapılması bir zorunluluktur.

Sosyal yardımların düşük olmasının sebepleri arasında, bu yardımların siyasi iktidarlara tercihlerine bağlı olarak belirlenmesi de vardır. 2022 sayılı Kanun hükümlerine göre verilmekte olan 65 yaş aylığı ve Vatani Hizmet Tertibinden Ödenen Aylıkların seviyesi bu iddiayı doğrulamaktadır. Zaten, sosyal sigortaların temel sosyal güvenlik kurumları olarak savunulmasının nedenini mali açıdan özerk olmaları oluşturmaktadır. Sosyal sigortalar kendi gelirlerini kendileri temin ettikleri için, sigortalılara verilecek aylıkların kaynağını da bu gelirler oluşturmaktadır. Dolayısıyla, aylıkların seviyesinin belirlenmesinde ve ayarlanmasında kurumlar politik endişelerden uzak olarak karar verebilmektedirler. 65 yaş aylığı, 1997 yılı Temmuz ayından itibaren ancak 1.3 milyon TL olmuştur. Bu miktar, ILO raporunda da belirtildiği gibi çok yetersizdir ve bu aylıkların kısa sürede idari bir tasarrufla makul bir seviyeye yükseltilmeleri zorunludur. Bu noktada, ***65 yaş aylığı dahil olmak üzere, kamu tarafından verilen aylıkların alt sınırı birinci ayak sosyal sigorta kurumları tarafından verilecek aylıkların alt sınırı ile aynı olmalıdır.***

Hizmete çevrilen ivazlar bakımından ciddi bir standart düşüklüğü vardır. Bu, hem sağlık hizmetleri hem de sosyal refah hizmetleri için geçerlidir. Kaynak yetersizliği bu düşük-

lg açıklayan önemli bir sebep olmakla birlikte, tek sebep değildir. Sağlık hizmetlerinin arzı ile ilgili organizasyon bozuklukları bulunmaktadır ve genel sağlık sigortası ile bu problemlerin giderilmesi düşünülmektedir. Bunun ötesinde, sağlık hizmetlerinin arzı ile ilgili olarak **aile hekimliğinin geliştirilmesi**, birinci ve ikinci basamak sağlık hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanması, sağlık personelinin çalışma ve ücret şartlarının iyileştirilmesi, koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi gibi bu sektöre yönelik özel önlemler ileri srlmektedir.

Benzer problemler, kimsesiz çocuklar ve yaşlılara yönelik olarak verilen sosyal hizmetler için de söz konusu edilmektedir. Bu hizmetler için, kurumsal bakım yanında aile ortamında bakım imkânları da araştırılmalıdır. Gönüllü sosyal yardım kuruluşlarının koordinasyonu sağlanarak sistem içine entegre edilmelidir. Kurumsal bakım yanında, özellikle çocukların sosyalleşmesini sağlayacak yetiştirme yöntemleri hayata geçirilmeli, bunu sağlayacak fiziki yatırım ve personel istihdamı gerçekleştirilmelidir.

***Soyut bir ifade gibi görünmekle birlikte, eğer bir sosyal güvenlik sisteminden bahsediliyorsa, bu sistem varoluş sebebine uygun olarak, insanlara yaşadıkları toplum içinde insan onuruna yaraşır bir asgari hayat standardı sağlamalı, onları ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtararak, başkalarına muhtaç etmemelidir.***

**5. Emeklilik yaşı bir an önce Türkiye şartlarına uygun olarak yükseltilmeli ve sosyal güvenlik sistemimiz içinde, insanları çalışmaktan alıkoyan ve tasarrufu unutturan uygulamalardan en kısa zamanda vazgeçilmelidir.**

Sosyal güvenlik garantisi, gerçekten ihtiyaı olanlara sosyal güvenlik garantisi sağlamalıdır. Bu konudaki temel sosyal güvenlik prensibi, sosyal güvenlik sistemlerinin tehlikeye maruz kalarak zarar gören insanları kapsama alması şeklindeyir. Bu prensip bütün sigorta kolları için geçerlidir. Örneğin, nasıl sigortalılar hastalanmadan veya iş kazasına maruz kalmadan sağlık sigortasının yardımlarına hak kazanamıyorlarsa, **yaşlanmadan, daha doğrusu belirli bir yaşa gelerek çalışma gücünü kaybetmeden yaşlılık aylığı bağlanmalıdır.**

Türkiye'de sosyal sigorta mevzuatı, insanlar yaşlılık tehlikesine maruz kalmadan yaşlılık aylığı alma hakkı vermektedir. Hiçbir sebep, sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olan bu uygulamayı açıklamak için yeterli değildir. İstihdam politikası, ortalama hayat beklentisinin düşüklüğü gibi sebepler inandırıcı ve geçerli değildir. Genç yaşta emekliliğin istihdam

problemini çözmekten ziyade, niteliğini değiştirdiği, ortalama hayat beklentisinin ise ileri sürüldüğü kadar düşük olmadığı ortaya çıkmıştır.

Emeklilik yaşının tespiti, sosyal sigorta kurumlarının problemlerini çözümede anahtar değişken haline gelmiştir. Sosyal sigorta kurumlarından aylık alanların % 60-70'i ile, sosyal sigorta kurumlarının toplam harcamalarının % 70-75'i emekli aylıklarından oluşmaktadır. Bu sebeple, emeklilik yaşı ile ilgili olarak alınacak önlemlerin etkisi büyük olacaktır. **Öncelikle, mutlaka yaşa bağlı olarak emeklilik aylığı alma hakkının verilmesi gereklidir. Bu tespitin hemen sonrasında cevaplandırılması gereken iki kritik soru vardır: Yaşlılık aylığı alma yaşı ne olmalıdır? Nasıl uygulamaya konulmalıdır?**

- ◆ Emeklilik yaşının tespiti, bilimsel verilere dayanarak yapılması gereken teknik bir işlemdir. Bu konudaki temel gösterge ortalama hayat ümididir. DPT verilerine göre 20 yaş esas alındığı zaman ortalama hayat ümidi kadınlarda 74, erkeklerde ise 70'tir. Kadın ve erkek ortalaması ise 72'dir. Bu temel göstergeden sonra, yeterli bir aylık ödemek için sigortacılık aısından çalışma süresi ile aylık alma süresi arasındaki oranın belirlenmesi gerekmektedir. Olması gereken, herkes için gerçek emeklilik yaşını bulmak ve o yaşta emekli yapmaktır. Ancak bu da teknik olarak imkânsızdır. Bu durumda, bilimsel verilerden hareketle kronolojik bir emeklilik yaşı belirlenir. Sigortacılık aısından bu yaşın belirlenmesi zorunludur. Türkiye için teklif edilen emeklilik yaşı, **bugün için kadınlarda 55, erkeklerde ise 60 olması yönündedir.**
- ◆ Emeklilik yaşı konusunda ortaya çıkan bir gelişme de kadın ve erkeklerin emekli olma yaşını eşitleme şeklindedir (Bak. Tablo 25). Ortalama hayat beklentilerinin daha yüksek olmasına rağmen, kadınların emeklilik yaşının düşük olması özellikle Türkiye aısından isabetli bir uygulamadır. Çalışma hayatının ağır şartları, kadınların aile içi görevlerinin fazla olması ve kadınların ev içi işlerini kolaylaştıracak imkânların yetersizliği, Türkiye'de kadının çabuk yıpranmasına sebep olmaktadır. Bu aıdan, Avrupa ülkelerinde yaygınlaşan kadın-erkek emekli olma yaşını eşitleme eğilimi Türkiye için henüz erkendir.
- ◆ Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, dünyada emekli olma yaşının kademeli olarak yükseltilmesi eğilimi vardır. Bu, Türkiye için de geçerlidir. Dünya ile entegrasyon sürecine giren Türkiye'nin de bu eğilimden etkilenmesi muhakkaktır. Ancak, yaş konusunda gelişmiş ülkelerle mutlak anlamda bir eşitliğin sağlanması da şart değildir.



**Tablo 25 : OECD Ülkelerinde Emeklilik Yaşı**

Ülke	Erkek	Kadın
Avusturya	65	60 (2024-2033 yılları arasında 65 olacak)
Belçika	60-65	60-65
Danimarka	67	67
Finlandiya	65	65
Fransa	60	60
Almanya	65	65 (35 yıllık sigortalılıktan sonra, 63 yaşında sağlanan erken emeklilik uygulaması, 2001-2013 yılları arasında 65 e yükseltilecek)
Yunanistan	65	60 (1993 yılında 65'e yükseltildi)
İrlanda	65	65
İtalya	61 (1994-2002 yılları arasında kademeli olarak 65 olacak)	56 (1994-2002 yılları arasında kademeli olarak 60 a yükseltilecek )
Hollanda	65	65
Norveç	67	67
Portekiz	65	62 (1994-2002 yılları arasında 65'e yükseltilecek)
İspanya	65	65
İsveç	65 (1994-1997 yılları arasında kademeli olarak 66'ya yükseltilecek)	65 (1994-1997 yılları arasında kademeli olarak 66'ya yükseltilecek)
Türkiye	55	50
Birleşik Krallık	65	60 (2010-2020 yılları arasında 65'e yükseltilecek)
ABD	65 (2000-2027 yılları arasında 67'ye yükseltilecek)	65 (2000-2027 yılları arasında 67'ye yükseltilecek)

Kaynak: Pauline Barrett-Reid; **"International Developments in Social Security and Social Protection;"** II. International Industrial Relations Congress, December 1995-İstanbul, Kamu-İş, 1996, s.77

◆ İkinci kritik soru, yaş uygulamasının nasıl gerçekleştirileceği ile ilgilidir. Sosyal güvenlikle ilgili tartışmalarda bu nokta üzerinde hassasiyetle durulmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, 1986 yılında uygulamaya konulan kademeli emekli olma yaşı, isabetli bir düzenlemeydi ve eğer **1992 yılında yürürlükten kaldırılmasaydı bugün bu problem bu şekilde önümüzde olmayacaktı**. Emeklilik yaşının uygulanması konusunda iki görüş vardır. Bir görüşe göre, içinde bulunduğumuz şartlarda bugünden yarına emeklilik yaşının yükseltilmesi gerekmektedir. Bu görüş, sosyal sigorta kurumlarının finansman problemlerinin aciliyetini gerekçe göstermektedir. Diğer görüşe göre ise, emeklilik yaşının tespiti uzun vadeli sonuçlar doğurucu nitelikte olduğundan, zamana yayılmış kademeli bir geçiş olmalı, bu hakkı elde etmeye yakın olanlar daha az etkilenmelidir. ILO raporunda da 10 yıllık bir geçiş dönemi içinde emeklilik yaşının uygulanması tavsiye edilmektedir. **Emeklilik yaşının belirlenmesine yönelik olarak çıkarılacak mevzuatın uygulama şansının artması ve kamuoyundan gelecek tepkilerin azaltılması için, kademeli bir geçişle emeklilik yaşının yükseltilmesi daha isabetli bir politika olacaktır. Bu raporda, 5 yıllık bir geçiş dönemi ile emeklilik yaşının kadınlarda 55, erkeklerde 60'a yükseltilmesi savunulmaktadır.**<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Emeklilik yaşının tespiti, çok sayıda karmaşık değişkenin bir arada değerlendirilmesini gerektiren güç bir işlemdir. Özellikle sosyal sigortalar söz konusu olduğu zaman, aktüeryal hesapların gerekli kıldığı bütün değişkenlerin hassasiyetle dikkate alınarak yaş tespitinin yapılması gerekir. Öte yandan, herkes için geçerli olan tek bir yaş yerine, mümkün olduğu kadar kişiselleştirilmiş bir emeklilik yaşı uygulanması arzu edilmektedir. Emeklilik, insanların uzun vadeli planları içinde yer alan bir dönemdir. Bu sebeple, yaş tespitinin çok sık olarak veya aniden değiştirilmesi insanların uzun vadeli planlarını olumsuz etkiler. Bu bakımdan, emeklilik yaşının tespitinde insanların planlarını bugünden yarına değiştiren ani ve kısa dönemli değişikliklerden de kaçınılmalıdır. Bu gerçeklerden hareketle, ülkemizde emeklilik yaşının tespiti konusunda, şartların elverdiği ölçüde daha uzun bir sürede emeklilik yaşının yükseltilmesi savunulmaktadır. Ancak, bugün gelinen noktada 5 yıllık bir sürede bu geçişin sağlanması kaçınılmaz olarak görülmektedir. Bu çerçevede, aşağıdaki tablodaki geçiş şartları makul bir çözüm yolu olarak görülmektedir.

**Tablo 26 : Kademeli Bir Geçişle Emeklilik Yaşının Yükseltilmesi**

KADIN		ERKEK	
Sigortalılık Süresi *	Önerilen Emeklilik Yaşı	Sigortalılık Süresi *	Önerilen Emeklilik Yaşı
16-19 yıldan beri sigortalı olanlar	41	20-24 yıldan beri sigortalı olanlar	44
12-15	44	15-19	48
9-11	47	10-14	52
5-8	51	5-9	55
5 yıldan az	53	5 yıldan az	58
İlk defa sigortalı olanlar	55	İlk defa sigortalı olanlar	60

\* Uygulamanın yürürlüğe girdiği tarihte söz konusu olan sigortalılık süresi.

Sosyal sigorta kurumlarının aktüeryal dengelerini bozan bir diğer faktör de aylık bağlama oranlarıdır. Türkiye’de aylıkların kazançlara oranını temsil eden ikame oranları yüksektir. Bu oran SSK’da % 60-85, Bağ-Kur’da % 70-90 ve Emekli Sandığı’nda % 75-90’dır. Ancak, taban aylık uygulaması dolayısıyla düşük gelirlielerde bu oran % 100’ü geçebilmekte, kişiler çalışırken aldıkları gelirden daha fazlasını alma şansına sahip olmaktadır. İkame oranlarının yüksekliği, ücretlerin düşüklüğüne bağlanmaktadır. Bu, geçerli bir gerekçe değildir. İstihdam probleminin erken emeklilikle çözülmesi gibi, yüksek aylık bağlama oranları da gelir düşüklüğünü telafi etmek için teklif edilmektedir.

Erken emeklilik, sosyal güvenlik sisteminde hiç olmayan bir uygulama değildir. Birçok gelişmiş ülkede uygulanmaktadır ve özellikle istihdam piyasasının daraldığı dönemlerde belirli çalışan grupları için başvurulmuş İSTİSNAİ nitelikteki bir önlemdir. Türkiye’de de bu uygulama söz konusu olabilir. **Ancak, bu kesinlikle bizde uygulanan genç yaşta emeklilikle aynı şey değildir.** Bu uygulama ile, iş bulmada güçlükle karşılaşan dezavantajlı gruplara, aylıkları kesilmeden 5 yıl veya daha önce emekli olma imkânı tanınabilir. Öte yandan, aynı uygulama çerçevesinde, daha düşük aylık almaya razı olmak şartıyla, çalışma hayatından ayrılmak isteyenlere erken emekli olma şansı da verilebilir. Bu esnek uygulama, özellikle istihdamın daraldığı dönemlerde emek piyasasında rahatlatıcı bir rol oynayabilir. Aynı yaklaşımla, emekli olma yaşını doldurup emeklilik hakkını kazandığı halde çalışmaya devam etmek isteyen kişilere, çalıştıkları her fazla yıl için teşvik edici nitelikte olmak üzere daha yüksek emekli aylığı alma imkânı tanınabilir. Ancak, bugün olduğu gibi, kişilerin bir yandan emekli aylığı alırken diğer yandan Sosyal Güvenlik Destek Primi ödeyerek çalışmalarına imkân verme uygulamasına yer verilmemelidir. Bu uygulama sosyal güvenliğin inkârı anlamına gelmektedir.

Emeklilik yaşının yükseltilmesi ile ilgili teklif yalnızca SSK için geçerli değildir. Sosyal güvenlik kurumları arasında sağlanması öngörülen norm ve standart birliğinin bir parçası olarak, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’nda da emekli olma yaşının ve şartlarının yeniden düzenlenmesi gerekecektir. Emekli olma şartlarının farklılığından dolayı, sosyal güvenlik ku-

*Yasal düzenlemenin yapıldığı tarihte sigortalıların sigortalılık süresine bağlı olarak yeni emekli olma yaşının kademeli olarak uygulanması önerilmektedir. Bu düzenleme, sosyal güvenlik sisteminde yapılmasını teklif ettiğimiz reform çalışmalarındaki geçiş dönemini de belirlemiş olacaktır. Halen mevcut mevzuata göre aylık alma hakkını kazanmış olanları etkilemeyen bu uygulama çerçevesinde emeklilik yaşı ile ilgili olarak kademeli geçişi öngören bu geçiş şartları Türkiye şartları içinde sosyal güvenlikle ilgili taraflarca da makul görülmesi gereken bir tekliftir. Aşağıda sunulan tabloda esas olan kademeli geçiş ile emeklilik yaşının yükseltilmesidir. Bu esastan ayrılmamak şartıyla, sosyal sigorta kurumlarının aktüeryal dengeleri gözetilerek prim ödeme gün sayıları da daha önce model kısmında belirtilen esaslar dikkate alınarak, aylık bağlama oranlarında farklılaştırma sağlayacak şekilde yeniden ayarlanabilir.*

rumları arasındaki geçişleri önleyecek şekilde yaş dahil emekli olma şartları paralel hale getirilmelidir.

Sosyal güvenlik kurumları, sosyal dayanışmayı sağlayan kurumlardır. Haksız uygulamalar, sistem içinde bazılarını sürekli ödeyen, bazılarını da sürekli alan haline getirir. 1984 tarihli ILO raporunda da belirtildiği gibi, bu durum dayanışmayı sağlamaktan çok, toplumu ödeyen ahmaklar ve alan asalaklar olarak ikiye böler. Türk sosyal güvenlik sistemi bu ayırımı güçlendiren unsurlar taşımaktadır.

## **6. Sosyal Güvenlik Mevzuatı, çok sık olarak yapılan müdahaleler sonucu ortaya çıkan karmaşık ve anlaşılması güç görüntüsünden kurtarılarak sadeleştirilmelidir.**

Problemleri yasal düzenlemelerle çözme eğilimi, her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da söz konusu olmuş, sosyal sigorta mevzuatı çok sık olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklikler bir yandan sistemin istikrarını ve ahengini bozmuş, diğer yandan da sosyal adaleti ve dayanışmayı zedelemiştir. Sonuç, karmaşık, anlaşılması güç ve içinden çıkılması zor bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığı olarak kendini göstermiştir.

Sosyal güvenlik mevzuatımız, gerek Anayasa, gerekse yasalar düzeyinde ILO sözleşmelerinde belirtilen genel sosyal güvenlik anlayışının temel esprisine uygundur. Ancak, sadeleştirilmesi gerekmektedir. Sosyal güvenlik reformu gerçekleştirilirken mevzuattaki bu sadeleştirme yapılmalıdır. ***Genel politikaları belirleyen çerçeve nitelikteki bir Temel Sosyal Güvenlik Kanunu'nun hazırlanması, bu sadeleştirmenin başlangıcı olabilir.*** Nitekim, gerek Almanya'da gerekse İngiltere'de sosyal güvenlik sisteminin reformu ile ilgili çalışmalar bir temel yasanın çıkarılması ile başlatılmıştır. 1975 yılında İngiltere'de Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) yürürlüğe konulmuştur. Almanya'da aynı yıl kabul edilen ve kademeli olarak yürürlüğe konulan düzenleme ile dağınık halde bulunan sosyal güvenlik mevzuatının kodifikasyonu (Sozialgesetzbuch) gerçekleştirilmiştir. Bunlara paralel biçimde yapılacak sosyal güvenlik reformunun zaman içinde nasıl gerçekleştirileceğinin esaslarına da yer vermesi gereken **Temel Sosyal Güvenlik Kanunu, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili kapsam, kurumsal yapı, yükümlülüklerin belirlenmesi, hak kazanma şartları gibi temel hususları içerecek çerçeve bir mevzuat niteliğinde olmalıdır.** Bu mevzuatın varlığı, sosyal güvenlik politikalarının uyumlaştırılmasına yardımcı olacak ve norm ve standart birliğinin sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Yine bu kanun, sosyal gü-

venlikle ilgili tarafların sistemin işlemesi ile ilgili rollerinin ne olduğunu belirtmeli, kurumların gerçek anlamda özerkliklerinin düzenlendiği hükümleri ihtiva etmelidir. Kaldı ki, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, sosyal güvenlikle ilgili olarak bu plan döneminde yapılması gereken işler arasında Temel Sosyal Güvenlik Kanunu'nun çıkarılmasına özellikle yer verilmiştir.

Sosyal güvenlik kurumları arasındaki norm ve standart farklılığı, mevzuatın karmaşık hale gelmesinin bir başka sebebini oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik reformu esnasında norm ve standart birliğini sağlayacak düzenlemeler de mevzuatın sadeleştirilmesine imkân verecektir. Ancak, norm ve standart birliğinin sağlanması, herkesin aynı haklara sahip olması anlamında anlaşılmamalı, mutlak bir eşitlik sağlama düşüncesinden kaçınılmalıdır.

1982 Anayasası'nın sosyal güvenlikle ilgili hükümleri temel sosyal güvenlik anlayışına uygun olmakla beraber, özellikle özel sektörün ve bireysel inisiyatifin hakim olacağı bir sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirilmesi halinde, yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Anayasa'nın 60. maddesi ***“Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir”*** demektedir ve bu hakkın sağlanması ile ilgili olarak, “Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli önlemleri alır ve teşkilatı kurar” ifadesi ile devleti tek sorumlu olarak belirtmektedir. Bu hükme göre, özel sektörün temel sosyal güvenlik kurumları oluşturması imkânı yoktur. Bu raporda önerilen modele göre devletin bu fonksiyonu birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için yine geçerli olacak, ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları ve gönüllülük esasına dayanan üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumları için özel sektör inisiyatifine yer verilmesi gerekecektir. ***Özellikle çok ayaklı sosyal güvenlik sistemine geçişte, özel sektör inisiyatifinin olmaması düşünülemez.***

## **7. Sağlık hizmetleri konusunda önemli mesafe kaydedilen çalışmalar sonuçlandırılarak genel sağlık sigortası (GSS) hayata geçirilmelidir.**

Sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilecek reformun önemli ayaklarından birini **genel sağlık sigortasının hayata geçirilmesi** oluşturulacaktır. İdari açıdan, sosyal sigorta kurumlarının birleştirilmesi şart olmamakla beraber, **bu kurumlar tarafından sunulan sağlık hizmetlerinin ayrı bir sigorta kolu olarak örgütlenmesi ve bütün toplumu kapsamına alacak şekilde oluşturulması** yaygın bir kabul görmektedir. Genel sağlık sigortasının oluşturulması, VI. ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda da **(BYKP)** yer almıştır.

Türkiye’de GSS kurulması ile ilgili çalışmalar 1986 yılında çıkarılan 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ile başlamıştır. 1989 yılında Sağlık Sektörü Master Planı hazırlanmasına başlanmış ve 1991 yılında Birinci Sağlık Projesi ile alt yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Yine aynı yıl, GSS ile ilgili Kanun tasarıları oluşturulmaya başlanmıştır. 1993 yılında Ulusal Sağlık Politikası Dokümanı oluşturulmuş ve 1994 yılında VII. BYKP’na entegre edilerek takvime alınmıştır. Sağlık ve Maliye Bakanlıkları başta olmak üzere, ilgili kamu kurumlarınca yürütülen çalışmalarda Sağlık Finansman Kurumu ile Hastane ve Sağlık İşletmeleri Temel Kanunu tasarıları hazırlanarak TBMM’ye sunulmuştur. 1996 yılında yasalaşması beklenen tasarılar, bu yıl içinde yaşanan siyasi istikrarsızlık dolayısıyla henüz yasalaşamamıştır.

ILO raporu ile eş zamanlı olarak Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonuna hazırlatılan **Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması** başlıklı raporda da GSS’nin sosyal güvenlik reformu ile birlikte gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Ana hatları itibarıyla bütün nüfusu kapsamına alan; halen sigortalı olanların kendi kurumları, olmayanların ise kendileri ve devlet katkısı ile primlerini ödedikleri; sağlık kurumlarının birer **sağlık işletmesi olarak özerkleştikleri; aile hekimliğinin yaygınlaştırıldığı;** sağlık hizmetlerinin fiyatlandırma açısından piyasa fiyatları ile sunulduğu; sağlık hizmeti sunan kurumlar arasında **rekabet ortamının geçerli olduğu** ve nihayet özel sağlık sigortalarının teşvik edildiği bir GSS kurulması düşünülmektedir. Bu sigorta kolunun kurulması ile çalışmalarda her bakımdan önemli mesafeler sağlanmıştır. Bu çalışmalar sonuçlandırılmalı ve GSS’nin oluşturulması geciktirilmemelidir.

Oldukça karmaşık bir şekilde düzenlenmiş olsa da, Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu Raporuna göre, Türkiye’de kişi başına düşen hastane ve sağlık hizmetleri kullanımı uluslararası standartların gerisindedir. Enformel sektörde ve kırsal kesimde ise yok denecek kadar azdır. Bu çerçevede nüfusun % 35’inin sağlık hizmetlerinden faydalanamadığı anlaşılmaktadır. Bugün GSYİH içinde sağlık harcamalarının payı % 3.9 olup, 2005 yılında bu payın ancak % 4.9’a çıkabileceği öngörülmektedir. Ayrıca sağlık hizmetlerinin yetersizliği bir yana, hastanelerin sosyal güvenlik kurumlarınca iyi işletilemediği de bir gerçektir. Bu nedenle, açıklığa kavuşturulması gereken önemli bir husus, sağlık hizmeti arzeden kurumların birer sağlık işletmesi haline getirilmesidir. **Bu, bir anlamda sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesidir.** Sağlık hizmetlerinde kamu menfaatinin olduğu inkâr edilemez bir gerçektir ve sağlık hizmetlerinin bu anlamda özelleştirilmesi düşünülemez. Burada özellikle vurgulanması gereken husus, **sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesindeki tayin edici faktörün mülkiyetin kimde olduğundan çok, parayı kimin ödediğine bağlı olduğu**

**dur.** Bir sağlık finansmanı kurumu oluşturulduğu, bütün fertler kendileri, işverenleri veya devlet primleri ile bu kurumun üyesi oldukları zaman, hizmeti nereden satın alırlarsa alsınlar, giderler kurum tarafından ödenecek, hizmeti alan ile veren arasında para ilişkisi olmayacaktır. Bu çerçevede, GSS kapsamındaki bir kişi sağlık hizmetini özel sektörden aldığı zaman, parası kurumca ödeneceği için bir sakınca olmayacaktır. Nitekim, bugün sigortalı olan birçok kişi, sağlık hizmetini kendi kurumlarından ücretsiz olarak almaları gerekirken, birçok sebeple özel muayenehaneler ve sağlık kurumlarına para ödemek zorunda kalmaktadırlar. Bu durum ILO raporunda da belirtilmiş, sigortalıların kendi ceplerinden yaptıkları sağlık harcamalarının Bağ-Kur mensupları için % 49, SSK mensupları için % 24 ve Emekli Sandığı mensupları içinse % 11 oranında olduğu belirtilmiştir. Aslında, bu yapı sağlık hizmetlerinin büyük ölçüde özelleştirildiğini ortaya koymaktadır ve bu gizli özelleştirmedir. GSS’de ise bu anlamda bir özelleştirme söz konusu değildir. Sağlık hizmetinin özel sektör tarafından da üretilmesi rekabeti artıracak ve kaynak kullanımındaki etkinlik yükselecektir.

GSS ile bütün sağlık problemlerinin çözülmesini beklemek hayalcilik olur. Çünkü, hangi sistem gelirse gelsin, şu anda yaşadığımız sağlık problemlerinin önemli kısmı kaynak yetersizliğinden ortaya çıkmaktadır. Nitekim, Türkiye’deki sağlık hizmetleri arzının yalnızca % 18-20’sini üreten SSK, nüfusun % 40’ının sağlık hizmeti talebini karşılamaya çalışmaktadır. Bütün lke göz önüne alınırsa, sağlık hizmetlerinin GSYİH’den almış olduğu pay yalnızca % 4.2’dir. Bu bakımdan, sağlık hizmetleri arzı artırılmadan, yani bu alanda çalışacak yeterli sağlık personeli ile bina ve donanım eksikliği giderilmeden sağlık problemi çözülemez. Kaldı ki, fiziki yatırım problemi çözüldükten sonra hizmetin standardı ile ilgili problemler varlığını koruyacaktır.

GSS’nin primleri, sigortalı, işveren ve devlet tarafından ödenecektir. Hastalık, analık ve iş kazaları-meslek hastalıkları sigorta kolları ile ilgili tedavi edici hizmetler bu sigorta kolundan sağlanacak ve bu sigorta kolları ile ilgili primler yeni yapılanma doğrultusunda yeniden belirlenecektir (bak. finansmanla ilgili kısım).

## **7. Türk sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu krizin finansman boyutu ağırlık kazanmıştır. Sistemin krizden çıkış yolları, finansman yapısı ile ilgili düzenlemelerde kilitlenmiştir.**

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tartışmalar, sistemin finansman boyutu öne çıkarılarak yapılmaktadır. Gerçekte finansman krizi, diğer alanlardaki yanlış uygulamaların

bir sonucudur. Dolayısıyla, çözüm yolları da bu yanlış uygulamaları ortadan kaldırma ile ilgili olmalıdır. Bu konuda alınabilecek önlemler şu başlıklar altında toplanabilir:

◆ **Devletin finansmana katılması**, bugün yaşanan kriz ortamından çıkışta kritik değişkenlerden birini oluşturmaktadır. Nitekim bütün sosyal taraflar devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması gerektiği konusunda hemfikirdir. Bu noktada problem, devletin nasıl ve kimler için katılması gerektiği ile ilgilidir. Henüz bütün nüfusun kapsama alınmadığı ülkemizde, zaten kapsamda olanlara ilave garanti sağlamak için devletin finansmana katılmasını savunmak sosyal politika açısından kolay değildir. Modelde de önerildiği gibi, gelir dağılımına öncelik veren birinci ayak sosyal güvenlik kurumları yanında, genel sağlık sigortası, işsizlik sigortası gibi ilk defa kurulacak sigorta kollarında devletin finansmana katılması daha mantıklı ve kolay görülmektedir. Şu anda yaşanan durum, devletin kendi kontrolü dışında, istemediği bir şekilde ve miktarda sosyal sigortaların açıklarını kapatarak finansmana katılmak zorunda kaldığı gerçeğidir. Bu şekilde finansmana katılma;

\* ***Bireylerin farkına varmadıkları bir katılma şekli olduğu için beklenen memnuniyeti yaratmadığı,***

\* ***Devleti, belirsiz miktarlardaki harcamalarla karşı karşıya bırakarak bütçe yapmasını zorlaştırdığı***

için tasvip edilmemektedir. Bizim görüşümüz;

\* ***Devlet prim ödeyerek sistemin finansmanına katılmalıdır,***

\* ***Devlet, teşvik edici nitelikte ve işçilerle işverenlerin maliyetlerini azaltacak şekilde primle finansmana katılmalıdır,***

\* ***Devlet primleri, sigortalılar ve işverenlerin yükümlülüklerini yerine getirme şartlarına bağlı olarak verilmelidir,***

\* ***Devlet primleri, istihdamı teşvik edecek şekilde, çalıştırılan işçi sayısına bağlı olarak artan oranda olmalıdır***

noktalarında yoğunlaşmaktadır. Özellikle, çalıştırılan işçi sayısına bağlı olarak devletin artan oranda prim ödeyerek finansmana katılması, bir yandan bir istihdam vergisi olarak görülen sosyal güvenlik primlerinin olumsuz etkisini azaltacak, diğer yandan da çalıştırılan işçi sayısını düşük göstermeye yönelik olarak ortaya çıkan, taşeron uygulaması gibi çalışma hayatına olumsuz etkileri olan geliş-



meler tersine dönecektir.<sup>6</sup> Sigortalıların yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde devlet primlerinden mahrum olmaları, özellikle Bağ-Kur mensuplarının prim ödememe eğilimlerini azaltacaktır. Bu noktada, daha önce de belirtildiği gibi, devletin sosyal güvenlik sisteminin finansmanına prim ödeyerek katılmasından dolayı ihtiyaç duyduğu mali kaynağı yaratmak üzere, Fransa'da olduğu gibi cüzi oranlı ve geçici nitelikte bir **sosyal güvenlik destek vergisi getirilebilir. Şöyle ki, gelir sahibi olan 18 yaşından büyük olan herkesten aylık gelirlerinin % 1'i ya da %0.5'i oranında 10 yıllık süre ile bu vergi alınabilir.** Daha önce de belirtildiği gibi, zorunlu eğitimle ilgili olarak yapılan düzenlemeler Türkiye'de bu tür tedbirlerin hayata geçirilebileceğini ortaya koymuştur. Bu olmazsa, yapılması düşünülen vergi reformu içinde bu kaynak yaratılabilir.

- ◆ Primlerin tahsil edilememesi, prim ödemeyen kurumlar arasında kamu kurumlarının da bulunması sebebiyle sosyal güvenlik anlayışı ile de doğrudan ilgilidir ve üzerinde önemle durulması gereken bir problemdir. Primlerin tahsili konusunda çok yönlü çalışmalar yapıldığı, ancak yetersiz kaldığı da bir gerçektir. Bu konuda, daha önce önerilen, devletin primle finansmana katılması, **primlerini ödemeyenlerin devlet primlerinden mahrum edilmesi** ve çalıştırılan kişi sayısına göre devlet katkısının artırılması teşvik edici olarak problemin çözülmesi-

<sup>6</sup> Türkiye'de özellikle 1980 sonrası dönemde istihdam vergisi olarak adlandırılan ve çalıştırılan kişi sayısı başına alınan vergiler ve kesintiler gündeme gelmiştir. Bu yükler işyerlerinin küçülmesini hızlandırmış, bu arada taşeronluk müessesesi bu amaçla yaygın şekilde kullanılmaya başlamıştır. Bu olumsuz etkileri asgariye indirmek üzere, devletin, SSK için çalıştırılan işçi sayısına, Bağ-Kur içinse basamak sayısına bağlı olarak, artan oranlı bir şekilde prim ödeyerek finansmana katılması, hem işverenlerin hem de sendikaların şikayetlerini önleyecektir. Bağ-Kur'da ise sigortalıların daha üst basamaklara çıkmasını teşvik edici bir etkisi olacaktır. **Devletin finansmana katılmasının teşvik edici olma unsuru korunmak şartıyla, daha ayrıntılı hesaplamalara dayanan ve Türkiye şartlarına uygun bir formülasyon geliştirerek yeniden bir tablo oluşturmak mümkün olmakla birlikte, birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için bizim teklifimizin ana esasları aşağıdaki gibidir.**

**Tablo 27 : SSK ve Bağ-Kur Sigortalıları İçin Devletin Finansmana Katkısı**

Çalıştırılan İşçi Sayısı	SSK	Basamak Sayısı	BAĞ-KUR
	Devlet Katkısı		Devlet Katkısı
1-9	5.0	1-6	8.0
10-49	5.5	7-9	8.5
50-149	6.0	10-12	9.0
150-249	6.5	13-15	9.5
250-499	7.0	16-18	10.0
500-999	8.0	19-21	11.0
1000 ve daha fazla	9.0	22-24	12.0

Aynı yaklaşımla, Emekli Sandığı mensupları için devletin ödeyeceği primler belirlenebilir. Bağ-Kur kapsamında sigortalı olacak olan isteğe bağlı sigortalılar için devletin katkı oranı, seçtikleri basamak esas alınarak Bağ-Kur mensuplarına paralel şekilde düzenlenebilir.

ne yardımcı olacaktır. Ödenmeyen primlerin fon ihtiyacını karşılamak üzere kullanılmasını önleyecek kadar yüksek cezalarla birlikte, teşvik edici önlemler olumlu etkide bulunacaktır. Bağ-Kur'da prim borcu olanların sağlık hizmetlerinden faydalanamaması şeklindeki uygulama genişletilebilir. Prim borcu olan işverenler, kamu ile ilişkilerinde çeşitli kısıtlamalara maruz bırakılabilir. Kamu ihalelerinden mahrum etmek, vergi indirimlerinden faydalandırmamak, yatırım teşviklerinden alıkoymak gibi çeşitli önlemler uygulamaya konulabilir. **Burada son söz olarak şunu belirtmek gerekir ki, prim tahsil edememenin mazereti olmamalıdır.** Vergisini toplayamayan, primlerini tahsil edemeyen devlet, zayıf devlettir. Buna gerekçe bulmaya çalışmak, devletle ilgili her türlü aksaklığı mazur göstermeyi beraberinde getirir.

- ◆ Sosyal sigorta kurumları, sosyal yardım zammı gibi prim karşılığı olmayan ödemeleri yapmakla yükümlü tutulmamalıdır. **Bu çerçevede, öncelikle sosyal yardım zamları hemen durdurularak maaşlar buna göre ayarlanmalıdır.** Aynı şekilde, **sağlık sigortası primi ödemeyen isteğe bağlı sigortalıların da sağlık hizmetlerinden faydalanması önlenmelidir.** Bu anlayış bütün sosyal güvenlik sistemine hakim olmalı, eğer karşılıksız ödeme yapılacaksa, bu sosyal sigortalar vasıtası ile değil, devlet bütçesinden ayrılacak kaynaklarla gerçekleştirilmelidir. **Bu konuda da uzun vadede en geçerli olacak önlem, ödenen primlerle alınan aylıklar arasındaki ilişkiyi kuvvetlendiren aktüaryal hesap dengesinin kurulmasıdır. Bir diğer ifade ile sigortacılık açısından gelir-gider dengesinin, günlük deyimle de nimet-külfet dengesinin sağlanması gereklidir.**

- ◆ Prim karşılığı olmayan ödemelere en belirgin örneklerden birini de T.C. Emekli Sandığı kapsamında bulunan TBMM üyelerinin durumu oluşturmaktadır. Milletvekilleri, sadece 2 yıllık milletvekili olmaya bağlı olarak en yüksek emekli aylığı alma hakkına sahip olmaktadırlar. Kamuoyunda **Kıyak Emeklilik** olarak da bilinen bu uygulama, defalarca iptal edilmesine rağmen yürürlüğe konulması ile de bilinmektedir. Bu şekliyle, bir **İMTİYAZ** kanunu niteliği taşımaktadır. TBMM üyelerine, yasama görevlerini, kişisel bağımsızlıklarını koruyarak layıkıyla yerine getirmelerini sağlayacak maddi imkânların sağlanması doğru olmakla birlikte, bu imkânların yasama görevinin bittiği dönemlere uzatılması ve emeklilik hakkının bu çerçevede kullanılması yanlıştır. Özellikle belirli çalışan gruplarına külfet getirecek olan bir sosyal güvenlik reformu yapılacaksa, bu fedakarlığı isteyenlerin

öncelikle kendileri için çıkarılmış olan imtiyazdan vazgeçmeleri gerekecektir. Bunun, kamuoyunun desteğini sağlayan anlamlı bir **JEST** olarak da olumlu etkileri olacaktır.

- ◆ Finansman problemine getirilecek kalıcı çözümlerden biri de prim ödeme tabanının genişletilmesi ile mümkün olacaktır. Sigorta kapsamında olması gerekenlerin kapsama alınmaları, kurumların aktif/pasif sigortalı dengelerini olumlu yönde etkileyecektir. Bu konuda kayıt dışı sektör ve kaçak sigortalı çalıştırmaya yönelik topyekün bir mücadelenin başlatılması gerekir.
- ◆ Sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının etkin şekilde değerlendirilmelerini sağlayacak fon idaresi oluşturulmalı ve özellikle ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının yaratacağı fonlar en azından enflasyona karşı değerini koruyacak şekilde, uzun vadeli devlet iç borç senetlerine yatırılarak değerlendirilmelidir. Bu tür uzun vadeli borçlanma ile devletin sürekli olarak karşılaştığı iç borçlanma sorununa kalıcı bir çözüm de getirilebilecektir. Uzun vadede ise sermaye piyasasının ve özellikle de hisse senedi piyasalarının gelişmesine katkıda bulunacak yatırım alanlarına imkân verilecek şekilde fonlar değerlendirilmelidir.

***Bütün bu önlemler alınırken dikkat edilmesi gereken husus, dünya ile entegrasyon sürecine giren Türk ekonomisinin ve Türk sanayicisinin rekabet gücünü azaltacak bir sonuç doğuracak uygulamalardan kaçınılmasıdır. Küreselleşme sürecinin hızlandığı günümüzde, Türkiye'yi dünyadan ayrı düşünmek mümkün değildir.***

## SONUÇ OLARAK

*Türk sosyal güvenlik sistemi, hiçbir kesimin inkâr edemeyeceği bir kriz içine girmiştir. Kriz, bütün bir sistemin devamını etkileyecek boyuta ulaşmıştır.*

*50 yıllık bir kurumsal sosyal güvenlik sistemine sahip olan ülkemizde, kapsam ve idari teşkilatlanma gibi alanlarda önemli gelişmeler sağlanmış olmasına rağmen, mevcut sistem konu ile ilgili hiçbir tarafı memnun etmemektedir. Devlet dahil, bütün sosyal tarafların sosyal güvenlik sistemi ile ilgili ciddi şikayetleri vardır.*

*Sosyal taraflar arasında, sosyal güvenlik sistemimizde köklü değişiklikler (reform) yapma zamanının geldiği konusunda bir konsensüs oluşmuştur. Bu konsensüsün varlığı, reform çalışmalarının başlatılması ve başarılı olma şansını artıracaktır.*

*Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan kriz yalnızca Türkiye'ye özgü değildir. 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan bütün ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde finansman boyutu öne çıkan bir krizle karşılaşmıştır. Sosyal güvenlik krizini aşma çabaları, yeni arayışları da beraberinde getirmiştir. Bir yandan aktif sosyal güvenlik politikalarına geçişi sağlayacak politikalar geliştirilirken, diğer yandan da sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsal yapısının yeniden oluşturulması çabaları yoğunlaşmıştır.*

*Bugün, sosyal güvenlik sistemlerinin çok ayaklı bir kurumsal yapı üzerine oluşturulması hususunda yaygın bir kabul vardır. Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları, sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtma fonksiyonunu yerine getirirken, bireysel inisiyatife ağırlık veren ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları tasarruf ve sigorta fonksiyonlarını gerçekleştirmektedir. Zorunluluk esasına dayanan bu iki ayağı, gönüllülük esasına dayanan ve tasarruf fonksiyonunu gerçekleştiren üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumları takip etmektedir.*

*Türk sosyal güvenlik sisteminin problemleri mevcut sistem içinde kalınarak, kısa vadeli önlemlerle çözülebilecek problemler olmaktan çıkmıştır. Dünyadaki genel gelişme eğilimine paralel olarak, sosyal güvenlik sisteminde yeniden bir yapılanma gerçekleştirilmeli ve çok ayaklı bir kurumsal yapı oluşturulmalıdır.*

*Türkiye için, Türk insanının yapısına uygun olduğuna inanılan, zorunluluk esasına dayanan iki ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi önerilmektedir. Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın yeniden yapılandı-*

**rılması ile oluşturulacaktır. Finansman, devletin prim ödeyerek katılacağı üçlü katılım ile gerçekleştirilecek, sigortalılara esas olarak fakirlik çizgisinin altına düşmeyecek bir gelir garantisi sağlanacaktır.**

**Zorunlu sigortalılığın esas olduğu ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları, bankalar, sigorta şirketleri ve bu amaçla kurulmuş yatırım-yönetim kurumlarınca oluşturulacak, ferdi inisiyatifin geçerli olduğu bu ayaktan fertlere ödedikleri prim ve getirisini dikkate alan bir gelir ödenecektir. Bu kurumların kurulmaları ve faaliyetleri ile ilgili olarak, özellikle fonların değerlendirilme alanları konusunda çok yönlü ve sıkı bir denetim gerçekleştirilecektir.**

**Çok ayaklı bir sistemin oluşturulması Türkiye için gerçek bir sosyal güvenlik reformu olacaktır. Bu raporda önerilen modelin ekonometrik testinin olumlu sonuçlar vermesi, iki ayaklı sisteme geçiş konusunda iyimser olunmasına imkân vermektedir.**

**Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili reformun geciktirilmesi, problemlerin ağırlaşmasına ve alınacak önlemlerin sertleşmesine yol açmaktadır. Ancak, reform yapılsa bile, Türk sosyal güvenlik sisteminin problemlerinin bugünden yarına çözümlenmesini beklemek hayalcilik olur. Sosyal güvenlik sisteminin problemleri son 20 yılda ağırlaşmıştır. Doğru önlemler alınsa bile, olumlu sonuçların alınması ancak 21. yüzyılın ilk yıllarında söz konusu olabilecektir.**

**Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili düzenlemelerin siyasi bir faturası olacaktır ve bu faturadan kaçma imkânı da kalmamıştır. Ancak, siyasi iktidarın bu konuda bir şansı vardır. Bu şans, sistemin içinde bulunduğu kriz dolayısıyla bütün sosyal taraflarda reform yapılması gerektiği yönünde bir konsensüs oluşmasından doğmuştur. Siyasi iktidarlar, bizim gibi toplumlarda çok nadir olarak gerçekleşen bu şans iyi değerlendirmelidir.**

**Alınacak bütün önlemlerin amacı, Türk insanının yapısına uygun, ona yarınından emin olma garantisi veren bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak olmalıdır. Bu noktada ülkenin vakit kaybına tahammülü kalmamıştır.**

