



DPT: 2592 – ÖİK: 604

SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI

SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2001

ISBN 975 – 19 – 2758-7 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 500 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.

Ö N S Ö Z

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, "İktisadi ve sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na, Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, Plan hazırlıklarına daha geniş kesimlerin katkısını sağlamak ve ülkemizin bütün imkan ve kaynaklarını değerlendirmek" üzere sürekli ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.

Başbakanlığın 14 Ağustos 1999 tarih ve 1999/7 sayılı Genelgesi uyarınca kurulan Özel İhtisas Komisyonlarının hazırladığı raporlar, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutacak ve toplumun çeşitli kesimlerinin görüşlerini Plan'a yansıtacaktır. Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarını, 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 29.9.1961 tarih ve 5/1722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş olan tüzük ve Müsteşarlığımızca belirlenen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu genel çerçeveleri dikkate alınarak tamamlamışlardır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile istikrar içinde büyümenin sağlanması, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticaretteki payımızın yükseltilmesi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, ekonomide toplam verimliliğin artırılması, sanayi ve hizmetler ağırlıklı bir istihdam yapısına ulaşılması, işsizliğin azaltılması, sağlık hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sonuç olarak refah düzeyinin yükseltilmesi ve yaygınlaştırılması hedeflenmekte, ülkemizin hedefleri ile uyumlu olarak yeni bin yılda Avrupa Topluluğu ve dünya ile bütünleşme amaçlanmaktadır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarına toplumun tüm kesimlerinin katkısı, her sektörde toplam 98 Özel İhtisas Komisyonu kurularak sağlanmaya çalışılmıştır. Planların demokratik katılımcı niteliğini güçlendiren Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarının dünya ile bütünleşen bir Türkiye hedefini gerçekleştireceğine olan inancımızla, konularında ülkemizin en yetişkin kişileri olan Komisyon Başkan ve Üyelerine, çalışmalara yaptıkları katkıları nedeniyle teşekkür eder, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ülkemize hayırlı olmasını dilerim.


Dr. Akın İZMİRLIOĞLU
Müsteşar

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU ÜYE LİSTESİ	vii
SUNUŞ	1
GENEL KURUL TUTANAKLARI	5
I. KAPSAM VE HAKLAR	9
GİRİŞ	9
A. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI, GELİŞİMİ , NORM VE STANDARTLARI	9
B. DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK	11
1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAŞANAN KRİZ	11
2. BAZI ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI VE HAKLARI	14
C. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE SOSYAL GÜVENLİK HAKLARI	20
1. 506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNU BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTA HAKLARI	20
2. 1479 SAYILI BAĞ-KUR KANUNU BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTA HAKLARI	28
3. 5434 SAYILI T.C. EMEKLİ SANDIĞI KANUNU BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTA HAKLARI	29
D. 4447 SAYILI KANUN İLE SOSYAL SİGORTA MEVZUATINA GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER	30
1. 506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNU	30
2. 1479 SAYILI BAĞ-KUR KANUNU	35
3. 2925 SAYILI TARIM İŞÇİLERİ SOSYAL SİGORTALAR KANUNU	40
4. 2926 SAYILI TARIMDA KENDİ ADINA VE HESABINA ÇALIŞANLAR SOSYAL SİGORTALAR KANUNU	41
5. 5434 SAYILI T.C. EMEKLİ SANDIĞI KANUNU	43
E. SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARININ SORUNLARI	44
1. SSK'NIN SORUNLARI	47
2. BAĞ-KUR'UN SORUNLARI	49
3. T.C. EMEKLİ SANDIĞI'NIN SORUNLARI	52
F. SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARININ SORUNLARINA İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	55
1. GENEL ÖNERİLER	55
2. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU İLE İLGİLİ ÖNERİLER	58
3. BAĞ-KUR İLE İLGİLİ ÖNERİLER	59
4. T.C EMEKLİ SANDIĞI İLE İLGİLİ ÖNERİLER	60
G. İŞSİZLİK SİGORTASI	60
SONUÇ VE ÖNERİLER	64

II. FİNANSMAN	67
GİRİŞ	67
A. SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA BEKLENEN GELİŞMELER	67
1. GLOBAL TRENDLER	67
2. TÜRKİYE'DE BEKLENEN GELİŞMELER	71
B. FİNANSMAN KRİZİNİN BOYUTLARI	72
1. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	74
2. T.C. EMEKLİ SANDIĞI	85
3. BAĞ-KUR	90
4. SOSYAL SİGORTALAR KANUNUNUN GEÇİCİ 20. MADDESİNE TABİ SANDIKLAR	94
SONUÇ VE ÖNERİLER	100
1. YAPISAL ÖNERİLER	101
2. FONLARIN DEĞERLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER	101
3. SAĞLIK SİGORTASINA İLİŞKİN ÖNERİLER	102
4. OTOMASYONA İLİŞKİN ÖNERİLER	102
III. ORGANİZASYON , ALTYAPI VE YENİDEN YAPILANMA	103
GİRİŞ	103
A. MEVCUT DURUM	103
1. ORGANİZASYON	103
2. ALTYAPI	105
B. ALTYAPI VE ORGANİZASYON KONUSUNDA YAPILMASI GEREKENLER	107
1. ORGANİZASYON	107
2. ALTYAPI	108
3. YENİDEN YAPILANMA	109
SONUÇ	109
IV. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI	111
GİRİŞ	111
A. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK PROGRAMLARININ SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ YERİ VE ÖNEMİ	111
1. GENEL OLARAK	111
2. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK PROGRAMLARININ MAKRO EKONOMİK AÇIDAN ÖNEMİ VE GEREKLİLİĞİ	112
3. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ BAKIMINDAN	113
B. TÜRKİYE'DE TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK PROGRAMLARININ MEVCUT DURUM VE SORUNLARI	114
1. MEVCUT DURUM	114
2. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR	120
C. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI	120

1. YENİDEN YAPILANMA İHTİYACININ GEREKÇESİ	120
2. YENİDEN YAPILANMA İLKELERİ	120
D. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA YABANCI ÜLKE	
ÖZEL EMEKLİLİK FONU UYGULAMALARI	121
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	121
2. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARININ ÇEŞİTLİ ÜLKELERDEKİ	
UYGULAMA ŞEKLİ	122
3. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARININ TÜRLERİ	122
4. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARINA YÖNELİK VERGİ	122
DÜZENLEMELERİ	
5. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARINI YÖNETEN KURUMLAR	122
6. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARININ YASAL ÇERÇEVESİ,	
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR	123
7. EMEKLİLİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİN GARANTİ ALTINA	
ALINMASI	123
8. TÜRKİYEDE ÖZEL EMEKLİLİK FONLARI KURULMASINA	
YÖNELİK ÖNERİLER	123
SONUÇ VE ÖNERİLER	124

SOSYAL GÜVENLİK ÖİK RAPORUNUN TÜMÜ ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRME SONUÇ VE ÖNERİLER

A. KAPSAM VE HAKLAR	127
B. FİNANSMAN	128
C. ORGANİZASYON, ALTYAPI VE YENİDEN YAPILANMA	131
D. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI	132

EKLER

EK- 1: ÜÇ BASAMAKLI BİR SİSTEMDE ELDE EDİLEBİLECEK TOPLAM EMEKLİLİK AYLIĞININ DÜZEYİNE İLİŞKİN BİR SİMULASYON	135
EK- 2: A. EMEKLİLERİN OLUŞTURDUĞU SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA SUNDUĞU GÖRÜŞ VE ÖNERİLER	138
B. TÜM İŞÇİ EMEKLİLERİ DERNEĞİNİN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA SUNDUĞU GÖRÜŞ VE ÖNERİLER	142
EK- 3: MUNZAM SOSYAL GÜVENLİK AMAÇLI BİR VAKIF ÖRNEĞİ: ERDEMİR VAKFI	147
EK- 4: TÜRKİYE İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU'NUN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA SUNDUĞU GÖRÜŞ VE ÖNERİLER	150
EK- 5: DEVRİMCİ İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU'NUN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA SUNDUĞU GÖRÜŞ VE ÖNERİLER	153
EK- 6: TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU'NUN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA SUNDUĞU GÖRÜŞ VE ÖNERİLER	154

SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU ÜYE LİSTESİ**BAŞKAN:**

Prof. Dr. Yusuf ALPER

Öğretim Üyesi

Uludağ Üniversitesi İİBF

RAPORTÖR:

Zahit GÖNENCAN

Emekli Genel Müdür

KOORDİNATÖRLER:

EMEL DANIŞOĞLU

Uzman

DPT

İLYAS ÇELİKOĞLU

Uzman

DPT

RAİF KUTLUK

Uzman

DPT

ÜYELER:

Tuğrul AĞAR	Emekli Müst. Yrd.	
Levent AKIN	Arş. Gör.	A.Ü. Hukuk Fakültesi
Bülent AKŞİT	Şube Md.	SSK. Genel Müdürlüğü
Yrd.Doç.Dr.Hüseyin AKYILDIZ	Öğretim Üyesi	Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF
Bülent ALPAR	Uzman	Kamu -İş
Prof.Dr. Yusuf ALPER	Öğretim Üyesi	Uludağ Üniversitesi İİBF
Şahin ANLI	Mali Sekreter	Erdemir Vakfı
Prof.Dr. Kadir ARICI	Öğretim Üyesi	Gazi Üniversitesi İİBF
Nevzat ARKUN	Genel Sekreter	Tüm Sivil Emekliler Derneği
İsmail ARSLAN	Genel Başkan	Tüm İşçi Emeklileri Derneği
Göksel ATALAY	İzmir Bölge Md.	Bayındır Hayat Sigorta
Nesrin AVŞAR	Uzman	Aile Araştırma Kurumu
Ali AYDOĞAN	APK Uzmanı	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
İsa AYGÜN	Matematikçi	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
Prof.Dr. Abdurrahman AYHAN	Öğretim Üyesi	Muğla Üniversitesi İİBF
Gazi AYKIRI	Kayseri Şb. Bşk.	Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti
Şebnem Gökçeoğlu BALCI	Arş.Gör.	Galatasaray Üniversitesi Huk.Fak.
Ali BALIKÇI	Hukuk Müşaviri	TÜHİS
Mustafa BALKIZ	Genel Sekreter	Emekli-Sen Tüm Emekliler Sendikası
Süleyman BAŞTERZİ	Arş. Gör.	A.Ü. Hukuk Fakültesi
Sancar BAYAZIT	Genel Sekreter	Çim. Müs. İşverenler Sendikası
Esra BELEN	Uzman	Türkiye İşveren Sendikaları Konf.
Prof.Dr. Dursun BİNGÖL	Öğretim Üyesi	Atatürk Üniversitesi İİBF
Veysel CEYLAN	Şube Md.	T.C. Emekli Sandığı Genel Md.
Yıldırım ÇAKAR	Makina Mühendisi	Türk Müh. ve Mim. Odaları Birliği
Mehmet ÇAKMAK	Şube Md.	T.C.Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
Kürşat Kağan ÇELEBİ	Müfettiş	SSK Genel Müdürlüğü
Sinan ÇELİKİĞNE	Uzman	Türkiye İşveren Sendikaları Konf.
Pınar ÇINAR	Uzman Yrd.	TESK
Tonguç ÇOBAN	Müdür	DİSK
Peker ÇUMRALI	Başkan	Aktüerler Derneği

Nevin DAĞ	Teşkilat Md.	Türkiye İşveren Sendikaları Konf.
Fatma DEMİR	Eğitim.Uzmanı	İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Md.
Yüksel DEMİRER	Gn.Md. Yrd.	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
Deniz DERELİOĞLU	Uzman	Sermaye Piyasası Kurulu
Birsen DİNÇARSLAN	Müfettiş	SSK Genel Müdürlüğü
Adalet DURNA	Şube Md.	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
Arif DURU	Şube Başkanı	Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti
Ali Haydar ELVEREN	Şube Md.	Hazine Müsteşarlığı
Muammer ERBAY	Şube Md.	T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
Gültekin EREZKAN	Şube Md.	Özürülüler İdaresi Başkanlığı
Çağatay ERGENEKON	Vakıf Md.	İstanbul Men. Kıy. Borsası Başk.
Necla ERKAN	Vakıf Md. Yrd.	Akbank Tevkifat Sandığı
Reyhan ERYILMAZ	Bütçe Uzmanı	Maliye Bakanlığı
Zerrin EŞCAN	Daire Bşk.	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Feray GENÇ	Şube Md.	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
Zahit GÖNENCAN	Emekli Genel Md.	Hak-İş
Tayfun GÖRGÜN	Uzman	DİSK
Fazilet GÖZÜTOK	Şef	İş ve İşçi Bulma Kurumu Gn.Md.
Suat GÜMÜŞLÜOĞLU	Aktüerya Md.	Oyak Genel Müdürlüğü
Hulusi GÜNEŞ	Genel Başkan	Türk Emekli Sen.
Tahsin GÜNEY	Müfettiş	SSK Genel Müdürlüğü
Selahattin GÜRİŞ	Öğretim Üyesi	Marmara Üniversitesi İİBF.
Ayşegül Uykulu GÜRLÖK	Ankara Böl. Md.	Bayındır Hayat Sigorta Gn. Md.
Ramazan GÜVEN	Uzman	Devlet Planlama Teşkilat Müst.
Hamdi KABATAŞ	Grup Md.	Türkiye İş Bank. Mem. Em.San. Vakfı
Doç.Dr. Ertan KAHRAMANOĞLU	Öğretim Üyesi	H.Ü. Sosyal Hiz.Yük.Okulu
Abdullah KALKAN	Şube Md.	SSK Genel Müdürlüğü
Bayram KANKAL	APK Uzmanı	Tüketici Hakları Derneği
Haluk KAPTANOĞLU	Uzman	Denet Yön. Dan. Mali Müş.
Oğuz KARADENİZ	Genel Md.Yrd.	SSK Genel Müdürlüğü
İsmail KARADUMAN	Müşavir	Türkiye İşveren Sendikaları Konf.
İrfan KARTAL	Şube Md.	Özürülüler İdaresi Başkanlığı
Neşe KARTAL	Eğitim Uzm.	Türkiye İşveren Sendikaları Konf.
Yüksel KAVUKLU	Danışman	Tüm İşçi Emeklileri Derneği
Kemal KILIÇDAROĞLU	Emekli Genel Md.	
Dr.Önder KIRAN	Ankara Böl. II. Md.	Bayındır Hayat Sigorta Gn. Md.
Yılmaz KIZILIRMAK	Müşavir	DİSK
Hakkı KIZILOĞLU	Müşavir Avukat	Türkiye İşveren Sendikaları Konf.
Prof.Dr. A Mehmet KOCAOĞLU	Dekan	Kırıkkale Üniversitesi Huk. Fakültesi
Akansel KOÇ	Genel Sekreter	Türk Deri San. İşveren Sen.
Nafiz KONUK	Yön. Kur. Üyesi	Türkiye İşveren Sendikaları Konf.
İnci KOYUNCU	Genel Bşk. Yrd.	Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti
Mehmet KURT	Avukat	İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Md.
Bülent KUŞOĞLU	Genel Müdür	City Hospital Sağ. Ve Yat. Hiz. A.Ş.
Fikret KÜTÜK	Üye	Aktüerler Derneği

Recep ORHAN	Şube Başkanı	Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti
Filiz Erman ÖREKLİ	Danışman	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bak.
Adnan ÖZCAN	Uzman	T.C.Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
Nadir ÖZDEN	APK Bşk.	Oyak Genel Müdürlüğü
Tunca ÖZENCİ	Yön.Kur.Bşk.	Erdemir Vakfı
Feral ÖZGÜÇ	Aktüer	Marmara Üniversitesi İİBF.
Yaşar ÖZGÜRSOY	Gen. Sek.Yrd.	TÜHİS.
Doç.Dr. Şerife Türcan ÖZSUCA	Öğretim Üyesi	A.Ü.SBF.
Dr. Osman ÖZTÜRK	Doktor	Türk Tabipleri Birliği
Ahmet SEVGİ	Genel Başkan	Tüm Bağ-Kur Emeklileri Derneği
Meltem SOLAZ	Avukat	Vakıfbank Emekli Sandığı
Ahmet ŞEN	Uzman	Türk-İş
Nurseli TARCAN	TİSK Gn. Sek. Yrd.	Türkiye İşveren Sendikaları Konf.
Tuncay TEKSÖZ	Şube Md.	Hazine Müsteşarlığı
Yosma TOY	Şube Md.	T.C.Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
Prof.Dr. Münever TURANLI	Öğretim Üyesi	Marmara Üniversitesi İİBF.
Talat TURGUT	Daire Bşk.	T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
Mustafa TURNA	Genel Başkan	Tüm Sivil Emekliler Derneği
Rifat TÜRKER	Uzman	Vakıflar Genel Müdürlüğü
Gürol UÇ	Bölge Md.Yrd.	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bak.
Nermin USLU	Müdür Yrd.	Türkiye Sig. ve Reas. Şir. Birliği
Prof.Dr. Fehim ÜÇİŞİK	Öğretim Üyesi	Marmara Üniversitesi Huk. Fakültesi
Prof.Dr. Targan ÜNAL	Öğretim Üyesi	İstanbul Üniv. İktisat Fakültesi
Kadir YEŞİL	Servis Yöneticisi	Vakıfbank Emekli Sandığı
Edip YILMAZ	Şube Md.	Hazine Müsteşarlığı
Yaşar YILMAZ	Müfettiş Yrd.	Ziraat Odaları Birliği
Bayram ZENGİN	T. İmar Sen.Gn.Bşk	Türkiye Kamu Çalışanları Sen. Konf.
Çetin ZORLU	Müdür	SSK İstanbul İhtiyarlık Sig. Md.

KAPSAM VE HAKLAR ALT KOMİSYONU ÜYE LİSTESİ**BAŞKAN:**

Prof. Dr. Dursun BİNGÖL Öğretim üyesi Atatürk Üniversitesi İİBF.

RAPORTÖR:

M. Adalet DURNA Şb. Md. Bağ-Kur Genel Müdürlüğü

ÜYELER:

Prof. Dr. Dursun BİNGÖL	Öğretim Üyesi	Atatürk Üniversitesi İİBF.
Nurseli TARCAN	Genel Sek. Yrd.	TİSK.
Esra BELEN	Uzman	TİSK.
Zerrin EŞCAN	Daire Bşk.	Çalışma ve Sosyal Güv. Bak.
Ali BAKIRCI	Avukat	TÜHİS.
M. Adalet DURNA	Şube Md.	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
Nesrin AVŞAR	Uzman	Aile Araştırma Kurumu Bşk.
Ahmet ŞEN	Uzman	Türk-İş
Bayram KANGAL	APK Uzmanı	Tüketici Hakları Derneği
Fatma DEMİR	Eğitim Uzmanı	İİBK. Genel Müdürlüğü
Gazi AYKIRI	Kayseri Şb. Bşk.	Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti
Yüksel KAVUKLU	Danışman	Tüm İşçi Emeklileri Derneği
Hulusi GÜNEŞ	Genel Başkan	Türk Emekli Sendikası
Pınar ÇINAR	Uzman Yrd	TESK
Nevin DAĞ	Teşkilat Md.	TESK
Selahattin BALTA	Merk. Bir. Gn.Md	TESK

FİNANSMAN ALT KOMİSYONU ÜYE LİSTESİ**BAŞKAN:**

Çağatay ERGENEKON Vakıf Md. İstanbul Menkul Kıy. Borsası

RAPORTÖR:

Zerrin EŞCAN Dai. Bşk. Çalışma ve Sosyal Güv. Bak.

ÜYELER:

Prof.Dr.Abdurrahman İAN	Öğretim Üyesi	Muğla Üniversitesi İİBF.
Ahmet ŞEN	Uzman	Türk-İş
Adnan ÖZCAN	Uzman	T.C. Emekli Sandığı Gn. Md.
Birsen DİNÇARSLAN	Müfettiş	SSK Genel Müdürlüğü
Bülent AKŞİT	Şube Md.	SSK Genel Müdürlüğü
Zahit GÖNENCAN	Danışman	Hak-İş
Ramazan GÜVEN	Uzman	Devlet Planlama Teşk. Müst.
Recep ORHAN	Şube Başkanı	Türk İşçi Emeklileri Cemiyeti
Av. Nurseli TARCAN	Genel Sek. Yrd.	TİSK
Reyhan ERYILMAZ	Uzman	Maliye Bakanlığı
Prof. Dr. Targan ÜNAL	Öğretim Üyesi	İstanbul Üniversitesi İk. Fak.
Prof. Dr. Selahattin GÜRİŞ	Öğretim Üyesi	Marmara Üniversitesi İİBF

Edip YILMAZ	Şube Md.	Hazine Müsteşarlığı
Fazilet GÖZÜTOK	Şef	İBK Genel Müdürlüğü
Haluk KAPTANOĞLU	Uzman	Denet Yön.Dan. Mali Müş.
Hülya SİREL	Uzman	Türkiye Sınai Kalkınma Bank.
İsa AYGÜN	Matematikçi	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
Prof.Dr. Münevver TURANLI	Öğretim Üyesi	Marmara Üniversitesi İİBF.
Pınar ÇINAR	Uzman Yrd.	TESK.
Yüksel KAVUKLU	Danışman	Tüm İşçi Emeklileri Derneği
Yosma TOY	Şube Md.	T.C. Emekli Sandığı Gn. Md.

ORGANİZASYON ALTYAPI VE YENİDEN YAPILANMA ALT KOMİSYONU ÜYE LİSTESİ

BAŞKAN:

Bülent KUŞOĞLU Genel Md. City Hospital

RAPORTÖR:

Bülent ALPAR Uzman Kamu-İş

ÜYELER:

Abdullah KALKAN	Şube Md.	Çal. ve Sos.Güv.Bak.
Ahmet ŞEN	Uzman	Türk-İş
Arif DURU	Şube Başk.	Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti
Bayram KANKAL	Üye	Tüketici Hakları Derneği
Dr.Osman ÖZTÜRK	SSK Kolu Sek.	Türk Tabipler Birliği
Feray GENÇ	Şube Md.	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
Gültekin EREZKAN	Şube Md.	Özürülüler İdaresi Başkanlığı
Hulusi GÜNEŞ	Genel Başkan	Türk Emekli Sen.
İrfan KARTAL	Şube Md.	Özürülüler İdaresi Başkanlığı
Muammer ERBAY	Şube Md.	T.C. Emekli Sanğı Gn.Md.
Nevin DAĞ	Teşkilat Md.	TESK.
Nurseli TARCAN	Gen. Sek. Yrd.	TİSK.
Tayfun GÖRGÜN	Ankara Merk. Tem.	DİSK.
Tonguç ÇOBAN	Eğitim Dai. Md.	DİSK.
Yıldırım ÇAKAR	Makina Müh.	TMMOB.
Yılmaz KIZILIRMAK	Uzman	DİSK.
Yüksel KAVUKLU	Danışman	Tüm İşçi Emeklileri Derneği
Zahit GÖNENCAN	Danışman	Hak-İş

TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI ALT KOMİSYONU ÜYE LİSTESİ

BAŞKAN:

Prof. Dr. Kadir ARICI Öğr. Üyesi Gazi Üniversitesi İİBF

RAPORTÖRLER:

Deniz DERELİOĞLU Uzman Sermaye Piyasası Kurulu
İsmail KARADUMAN Müşavir Kamu-İş

ÜYELER:

Ahmet ŞEN	Uzman	Türk-İş
Ali AYDOĞAN	APK Uzmanı	Bağ-Kur Gn. Md.
Ali Haydar ELVEREN	Uzman	Haz. Müst. Sigor. Gn. Md.
Ali Nazif KONUK	Yön.Kur. Üyesi	TİSK.
Ayşegül Uykulu GÜRLÖK	Ankara Böl. Md.	Bayındır Hayat Sig. Gn.Md.
Bülent ALPAR	Uzman	Kamu-İş
Çağatay ERGENEKON	Müdür Yrd.	İMKB
Doç.Dr. Şerife Türcan ÖZŞUCA	Öğretim Üyesi	A.Ü. SBF
Dr. Önder KIRAN	Ankara Bölge Md.	Bayındır Hayat Sig. Gn.Md.
Esra BELEN	Uzman	TİSK.
Filiz Erman ÖREKLİ	Danışman	Çalışma Sos.Güv. Bak.
Göksel ATALAY	İzmir Böl. Md	Bayındır Hayat Sig. Gn.Md.
Hakkı KIZILOĞLU	Avukat	TİSK.
Hulusi GÜNEŞ	Genel Başkan	Türk Emekli Sen.
Mehmet ÇAKMAK	Şube Md.	T.C. Emekli Sandığı Gn. Md.
Meltem SOLMAZ	Avukat	Vakıfbank Emekli San.
Mustafa BALKIZ	Genel Sek.	Tüm Emekli Sen.
Nadir ÖZDEN	APK Bşk.	OYAK.
Nermin USLU	Müdür Yrd.	Türk Sig. Reas.Şirk. Birliği
Nevin DAĞ	Teşkilat Md.	TESK.
Oğuz KARADENİZ	Genel Md.Yrd.	SSK.
Pınar ÇINAR	Uzman Yrd.	TESK.
Suat GÜMÜŞLÜOĞLU	Aktüarya Md.	OYAK.
Şahin ANLI	Mali Sekreter	Erdemir Vakfi
Yuna ÖZENCİ	Yön. Kur. Başk.	Erdemir Vakfi
Zahit GÖNENCAN	Danışman	Hak-İş
Zerrin EŞCAN	Daire Başkanı	Çal.ve Sos.Güv.Bakanlığı

SUNUŞ

Sosyal refah devleti anlayışının en önemli göstergelerinden birini oluşturan sosyal güvenlik, zamandan ve mekandan bağımsız olarak, her toplumda bütün insanlar için temel ve vazgeçilmez insan haklarından biri olup, insanların istekleri ve iradeleri dışında meydana gelen tehlikelerin zararlarından korunma garantisini ifade eder. Sahip olduğu öneme binaen, sosyal güvenlik hakkı, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, başta İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi olmak üzere uluslararası belgelerde ve ülke anayasalarında düzenlenerek garanti altına alınmış, bu hakkın sağlanması da devletin asli görevlerinden biri olarak tarif edilmiştir. Türkiye, gerek 1961, gerekse 1982 Anayasasında, uluslararası normlara uygun olarak, sosyal güvenliği temel insan haklarından biri ve devlet görevi olarak tarif etmiş ve garanti altına almıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişmiş ülkelerde çok parlak bir gelişme gösteren sosyal güvenlik sistemleri, 1970' li yılların ikinci yarısından itibaren kapsamlı bir reform ve yeniden yapılanma ihtiyacı ile karşılaşmıştır. Bu ihtiyacı doğuran gelişmeleri iki başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan ilki, sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaşmış olduğu çok boyutlu ve ciddi finansman krizidir. Gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanması, sürekli ve yüksek oranlı işsizlik, sağlık hizmetlerinin maliyetlerindeki artışlar, sosyal güvenlik ihtiyacını artıran aile yapısındaki değişimler, sigorta esasına dayanan programların olgunlaşması, 1950-1975 dönemindeki cömert sosyal güvenlik uygulamaları ile birleşince gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ciddi bir finansman krizi ile karşılaşmıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanma ihtiyacını doğuran ikinci önemli gelişme ise sanayi toplumundan hizmet ve bilgi toplumuna geçiş dolayısıyla iktisadi ve sosyal yapıdaki değişimler ve sanayi toplumu için oluşturulan sosyal güvenlik sistemlerinin bu yeni yapının ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalmasıdır. İşgücünün yapısı ve sektörel dağılımının değişmesi, çalışma şartlarının ve istihdam tiplerinin değişmesi ve her alanda görülen esnekleşme sosyal güvenlik alanında da bu değişime cevap verecek yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Öte yandan iktisadi ve siyasi hayatta görülen liberalleşme eğilimleri fert, toplum ve devlet ilişkilerini de etkilemiş, sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasında zorunluluk esasına dayalı tek ayaklı sosyal güvenlik kurumlarını yetersiz kılmaya başlamıştır.

Sosyal güvenlik sistemlerinde, ileriye ve geriye dönük haklar ve yükümlülükler dolayısıyla bugünden yarına köklü değişiklik beklemek mümkün değildir. Nitekim, gelişmiş ülkelerde 1980' li yıllarda başlayan sosyal güvenlik sistemlerinde reform ve yeniden yapılanma arayışları, yansımasını 1990' lı yıllarda bulabilmiştir. 21. yüzyılın ilk çeyreği gelişmiş ülkelerde, yukarıda belirtilen gerekçelere bağlı olarak sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanma çabalarının sürdüğü yıllar olacak ve 21. yüzyıl bu yönüyle sosyal güvenlik çağı olarak da adlandırılacaktır.

Türkiye, kurumsal sosyal güvenlik sistemini, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde primli rejimler olarak da adlandırılan sosyal sigorta kurumlarını esas alarak oluşturmuştur. Nitekim 1945 yılında SSK, 1949 yılında T.C. Emekli Sandığı ve 1971 yılında Bağ-Kur' un oluşturulması ile Türk sosyal güvenlik sisteminin bugünkü çatısı oluşturulmuş ve sistemin kurumsal gelişmesi büyük ölçüde tamamlanmıştır. Takip eden yıllarda çıkarılan 2925 ve 2926 sayılı kanunlar ile sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfus kesimi önemli ölçüde genişletilmiş ve nihayet 1999 yılında 4447 sayılı

Kanunla yürürlüğe giren işsizlik sigortası ile yeni ve önemli bir adım atılmıştır. Kurumsal yapı, kapsam ve mevzuat bakımından önemli gelişmeler sağlayan Türk sosyal güvenlik sistemi, 1990'lı yılların başından itibaren problemlerle karşılaşmaya başlamış ve sistemin temel fonksiyonlarını yerine getirmesini güçleştiren ciddi bir finansman krizi içine düşmüştür.

Türk sosyal güvenlik sisteminin bugün karşılaştığı krizin sebebi, gelişmiş ülke sosyal güvenlik sistemlerini kriz içine düşüren gelişmeler olmadığı gibi, iktisadi gelişme seviyesinin yetersizliğine bağlı olarak kapsam ve sağlanan haklar bakımından karşılaşılan yetersizliklerden kaynaklanan problemler de değildir. Kaldı ki problemsiz bir sosyal güvenlik sisteminden de bahsetmek mümkün değildir. Türk sosyal güvenlik sistemi, temel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı uygulamalarla rayından çıkarılmış, sistemin temel kurumları olan sosyal sigorta kurumlarının sigortacılık ilkelerine ters müdahalelerle işletilmesinden dolayı, en azından, 50 yıllık bir sosyal güvenlik sisteminin bugün karşılaşmaması gereken, "erken" bir kriz içine düşürülmüştür. Öte yandan, Türk sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı finansman krizi, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon oranı olmak üzere, temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemeye başlamış, bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi Türk ekonomisindeki istikrarsızlık yaratan sebeplerden biri haline gelmiştir.

1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren yoğun olarak gündeme gelen ve bütün sosyal taraflarca dile getirilen Türk sosyal güvenlik sisteminde reform ve yeniden yapılanma arayışlarının gerisinde, bir yandan bu sapmaları ortadan kaldırarak sistemi yeniden rayına oturtarak sağlıklı bir işleyiş yapısına kavuşturmak, diğer yandan da iktisadi ve sosyal yapıdaki değişmelere en uygun şekilde cevap verecek sosyal güvenlik sistemini oluşturma gerekçeleri vardır. Yeterli bir sosyal güvenlik garantisi sağlayan bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı, yalnızca sosyal hayatta huzuru sağlamanın bir vasıtası olarak değil, sürekli ve istikrarlı bir iktisadi gelişmenin de teminatı olarak değerlendirilmelidir.

VIII. BYKP uygulama dönemi, Türk sosyal güvenlik sisteminde reform ve yeniden yapılanma arayışlarının yoğunlaştığı bir döneme denk geldiği için büyük önem arz etmektedir.

14 Ağustos 1999 tarih ve 23786 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarını gerçekleştirmek üzere oluşturulan 98 özel ihtisas komisyonundan biri olan 21 sıra numaralı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu, (SGÖİK), 6 Aralık 1999 tarihinde değişik kurum ve kuruluşları temsilen katılan 73 kişinin iştiraki ile gerçekleştirilen ilk toplantısında DPT tarafından belirlenen ÖİK çalışmaları ile ilgili genel ilkeler doğrultusunda, çalışmalarını başlatmıştır. Komisyon Genel Kurulu, DPT Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürü Savaş Yıldırım'ın açış konuşmasını müteakiben, DPT sosyal güvenlik sektör uzmanları Emel Danişoğlu, Raif Kutluk ve İlyas Çelikoğlu'nun konu ile ilgili takdimi ve Genel Kurulu bilgilendirmesinden sonra Komisyon başkanı ve raportörü seçimi gerçekleştirilmiştir. Yapılan oylama sonucunda Prof. Dr. Yusuf Alper Komisyon Başkanlığına, Zahit Gönencan ise raportörlüğüne seçilmiştir. Genel Kurul, konunun önemine binaen, daha önceki Plan hazırlık çalışmalarında olduğu gibi, Sosyal Güvenlik ÖİK'nın çalışmalarını alt komisyonlar teşkil ederek sürdürmesinin daha etkin ve isabetli olacağını

kararlaştırmış ve aşağıda isimleri belirtilen 4 ayrı alt komisyon oluşturulmuştur. Bu alt komisyonlar;

- Kapsam ve Haklar Alt Komisyonu,
- Finansman Alt Komisyonu,
- Organizasyon, Alt Yapı ve Yeniden Yapılanma Alt Komisyonu,
- Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları Alt Komisyonu,

olarak belirlenmiştir. Alt komisyonlar teşkil edilirken, VIII. BYKP ÖİK'nın oluşturulmasına ilişkin Başbakanlık Genelgesinde belirtilen genel ve sosyal güvenlikle ilgili özel hedeflerle, 2000'ler Türkiye'sinde sosyal güvenliğin Türkiye gündeminde tartışılan boyutları esas alınmıştır.

VIII. BYKP hazırlık çalışmaları kapsamında oluşturulan Sosyal Güvenlik ÖİK'nın çalışmaları bir kaç sebepten büyük önem arz etmiştir: Bu sebeplerden ilkinin, VIII. Plan hazırlık çalışmalarında, Türkiye Cumhuriyetinin 100. Kuruluş yıldönümü olan, 2023 yılı, esas alınarak orta ve uzun dönemli gelişme hedefleri ve stratejileri belirlenmesinin Plan döneminin temel amaçlarından biri olarak alınması oluşturmaktadır. Bütün komisyonlar gibi Komisyonumuz da, VIII. Plan'ın bu amacına uygun ve paralel amaçları benimsemiştir. İkinci sebep, VIII. Planın 21. Yüzyılın ilk yıllarında uygulanacak olması ve bu yılların da Türkiye'yi etkili bir dünya devleti yapma hedefine ulaşılma gayretlerinin yoğunlaştığı bir dönem olarak belirlenmesi ile ilgilidir. Sosyal güvenlik sistemleri yalnızca sosyal amaçları gerçekleştirmenin bir vasıtası değil, ekonomik gelişme, fiyat istikrarı ve sürdürülebilir bir gelişme ortamının sağlanmasına da hizmet etmektedir. Üçüncü ve en önemli sebep ise, VIII. BYKP'nın uygulama dönemi ile Türk sosyal güvenlik sisteminde köklü değişikliklerin hayata geçirilmesinin amaçlandığı ve gündeme getirildiği bir dönemle çakışmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim, 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı Kanunla gerçekleştirilen değişikliklerle başlayan süreç, bu Kanunu takip eden diğer düzenleme ve değişiklik çalışmalarının da gündeme gelmesi ile devam etmiş ve Türk sosyal güvenlik sisteminin, köklü şekilde ve yeniden yapılandırılması çabaları yoğunlaşmıştır. VIII. Plan dönemi bu çalışmaların devam edeceği ve sonuçlandırmaya yönelik gelişmelerin sağlanacağı bir dönem olduğu için Komisyon raporunun önemi bir kat daha artmıştır. Öte yandan, konunun önemine binaen sosyal güvenlikle ilgili hususlar birden fazla ÖİK oluşturularak ele alınmış, bu çerçevede daha önce sosyal güvenlik başlığı altında incelenen sosyal yardımlar ve hizmetler için ayrı bir komisyon oluşturulmuştur. Bu sebeple, Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili değerlendirmelerde bütüncül bir yaklaşımı gerçekleştirmek için bu komisyon raporlarının birlikte değerlendirilmesi daha isabetli olacaktır.

Genel Kurul toplantısında oluşturulan alt komisyonlar, Komisyon Raporunu teslim etmek için öngörülen sürenin kısalığını da dikkate alarak, kısa sürede çalışmalarını başlatmışlar, Komisyon üyelerinin de sağladığı imkanlarla Ankara ve İstanbul'da toplantılarını gerçekleştirmişlerdir. Kapsam ve Haklar Alt Komisyonu 4, Finansman Alt Komisyonu 7, Organizasyon, Alt Yapı ve Yeniden Yapılanma Alt Komisyonu 5 ve Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Komisyonları 4 ayrı toplantı yaparak oldukça yüksek bir katılımı çalışmalarını tamamlamışlardır. Alt komisyonlar raporlarını, çalışmalara iştirak edenlerin uzlaşma metinleri olarak hazırlamışlar, aykırı görüşleri olanlara ilgili bölümlerde yer vermişlerdir. Nihayet, ÖİK raporlarının en önemli özelliklerinden biri olarak, Raporun son kısmında sosyal tarafların sosyal güvenlikle

ilgili özel görüşlerine ve konu ile ilgili özel çalışmaların yer aldığı ekler bölümü oluşturularak rapor zenginleştirilmiştir.

Sosyal Güvenlik ÖİK Genel Kurulu, 7 Şubat 2000 tarihinde ikinci ve nihai toplantısını yaparak, Alt Komisyon raporlarını görüşmüş ve raporla ilgili genel değerlendirmesini yaparak raporu DPT Müsteşarlığına teslim edilecek son şekline getirmiştir.

Komisyon Başkanı olarak, Genel Kurullara ve alt komisyon çalışmalarına katılarak zamanlarını ve enerjilerini harcayarak raporun hazırlanmasında katkısı bulunan bütün komisyon üyelerine içten teşekkürü bir borç bilir, Raporda öngörülen hususların ve görüşlerin VIII. BYKP'da ve bu Plan döneminde çıkarılacak Yıllık Programlarda Türk sosyal güvenlik sisteminin problemlerini çözmeye yönelik çözüm arayışlarına ve önerilere vesile olmasını ümit ederim.

PROF. DR. Yusuf ALPER
Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Başkanı
Uludağ Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Bölüm Başkanı

GENEL KURUL TUTANAKLARI

6 Aralık 1999 tarihinde ilk Genel Kurul toplantısını yaparak, alt komisyonlar oluşturmak suretiyle çalışmalarını başlatan Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu, alt komisyon raporlarını görüşmek ve rapora nihai şeklini vermek üzere 7 Şubat 2000 tarihinde ikinci Genel Kurul toplantısını yapmıştır. Alt komisyon başkanlarının hazırladıkları raporları Genel Kurul'a takdiminden sonra genel görüşme açılmıştır. Alt komisyon raporlarının, bu komisyonlara katılan kişilerin yoğun tartışmaları sonucunda görüş birliği sağlanarak, bir uzlaşma metni olarak sonuçlandırıldığı belirtilerek, Genel Kurul'da ifade edilecek görüşlerin bu uzlaşma dikkate alınarak dile getirilmesi gerektiği özellikle vurgulanmıştır. Bu görüşmeler esnasında Komisyon üyelerince dile getirilen tesbitler, görüşler ve öneriler ana hatları ile aşağıda sunulmuştur.

Komisyon üyeleri, VIII. BYKP hazırlık çalışmaları kapsamında oluşturulan SGÖİK çalışmalarının gerçekleştirildiği dönemde, Türk sosyal güvenlik sisteminde köklü değişiklikler öngören yasal düzenlemelerin yapıldığı dönemin çakışmasının Komisyon'da oylanarak kabul edilen Raporun ve Raporda öngörülen görüşlerin ve çözüm önerilerinin önemini artırdığı konusunda hemfikirdir.

Kalkınma Planları hazırlık çalışmalarında özel ihtisas komisyonlarının oluşturulmasına ve çalışmalarına büyük önem verildiği ve planların demokratik olma özelliğinin de büyük ölçüde bu komisyonların oluşumundan kaynaklandığı belirtilerek, VIII. BYKP hazırlık çalışmalarında komisyonların çalışmalarının tamamlanması için öngörülen iki aylık sürenin çok kısa olduğu dile getirilmiştir. Olumsuz hava şartları ve bu döneme denk gelen bayram ve yılbaşı tatilleri de dikkate alınınca, komisyonlar adeta zamanla yarışmak zorunda kalmışlardır. Komisyon üyeleri, çalışmaların tamamlanması için tanınan sürenin kısalığı hususunu özellikle belirtmişlerdir.

Komisyon üyeleri, çalışmalara yoğun ve aktif bir katılım olmakla birlikte, gerek kamu kurum ve kuruluşlarının, gerekse sosyal tarafların komisyon çalışmalarına, diğer Plan çalışmalarına göre daha az veya sınırlı katılımda buldukları gözlemini de dile getirmişlerdir. Bu gelişmenin gerekçesi olarak da, Plan hazırlık çalışmaları devam ederken, komisyon çalışmalarını göz ardı eden ve dikkate almayan bir yaklaşımla sosyal güvenlik sisteminde köklü değişiklikler getiren yasal düzenlemelerin kamuoyuna sunulması gösterilmiştir. Çok sayıda üye, "eğer bu çalışmalar ve ileri sürülen görüşler dikkate alınmayacaksa, böyle bir rapor hazırlamanın fazla bir anlamı olmayacağını" dile getirerek şikayetlerini ifade etmişlerdir. Kalkınma Planlarının kamu kesimi için emredici nitelikte olduğu dikkate alınırca, bu gelişmenin "Planlı Kalkınma" felsefesini de zedeleyeceği belirtilmiştir.

Komisyon çalışmalarının gözardı edilmesi veya dikkate alınmaması, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili yasal düzenlemelerde sosyal tarafların yanı sıra, konu ile ilgili uzmanların ve akademisyenlerin görüşlerinin alınmaması, Türkiye'nin kendi yetişmiş insan gücü birikimini, bir başka ülkede görülmeyecek şekilde, israfı olarak değerlendirilmiştir. Bu durumun, Komisyon çalışmalarına katılımın düşmesinin de bir sebebi olduğu ileri sürülmüştür. Komisyon raporunun DPT tarafından, nihai şekli

verildikten sonra ilgili kurumlar ve kişilere en kısa zamanda ulaştırılmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılımı, Genel Kurul'da söz alan üyeler arasında çeşitli görüşler ileri sürülerek tartışılmıştır. Devletin bugün sosyal sigorta kurumlarının açıklarını kapatarak finansmana katılmak zorunda kalmasının sosyal güvenliğin bir devlet görevi olmasından öte, devletin sosyal güvenlik fonlarını geçmiş dönemlerde yanlış değerlendirmesinin bir faturası olarak görülmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına mutlaka katılması gerektiği ve bunun da prim ödeyerek ve teşvik edici bir şekilde gerçekleşmesinin daha isabetli olacağı ifade edilmiştir. Diğer yandan, bugün geline nokta genel bütçeden sosyal sigorta kurumlarına yapılan gelir transferinin, bu kurumların toplam harcamalarının % 40'ını aştığı belirtilerek, bu rakamın AB üyesi ülkelerde bir kaç ülke hariç en yüksek devlet katılımını oluşturduğu ve Türkiye'de asıl tartışılması gereken hususun devletin sistemin finansmanına nasıl katılması gerektiğinden ziyade katılım seviyesinin yüksekliği olması gerektiği belirtilmiştir.

Sosyal güvenliğin devletin temel ve asli görevlerinden biri olduğu gerçeği göz ardı edilmeden, sosyal devletin niteliğine uygun yatay ve dikey kapsam genişlemesini sağlayacak tedbirlerin alınmasına devam edilmesi, bu tedbirler alınırken sosyal güvenlik kurumları arasında sağlanan haklar bakımından norm ve standart birliğini sağlayıcı tedbirlerin alınmasına özen gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Genel Kurulda sosyal sigorta kurumlarının üst düzey yöneticilerinin görevlendirilmesinde ve görevden alınmalarında, subjektif ve politik değerlendirmelerden ziyade, objektif faktörlerin dikkate alınmasının, sosyal tarafların sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak siyasi iktidarlara yönelik eleştirilerinin önemli bir sebebini ortadan kaldıracaklarını ileri sürmüşlerdir.

Genel Kurulda söz alan üyeler, alt komisyon raporlarında yer almakla birlikte aşağıdaki hususların bir kez daha vurgulanmasının önemli olduğunu belirtmişlerdir. Bu çerçevede yapılan tartışmalarda;

- SSK geçici 20. Madde kapsamında faaliyet gösteren vakıf statüsündeki sandıkların, SSK'ya devrini sağlayacak düzenlemeler yapılarak, tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları olarak varlıklarının devamına imkan sağlanmalıdır, fikri ileri sürülmüştür.
- Zorunlu sosyal güvenlik kurumlarını tamamlayıcı nitelikteki kurumlar devletin denetim ve gözetimi altında oluşturulmalı, kamuoyunda oluşan kanaatin aksine, bu kurumlar için OYAK bir örnek olarak alınmamalıdır, önerisinde bulunulmuştur.
- Sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin artırılmasında, tahakkuk eden primlerin tahsil oranının artırılmasından daha önemli olarak hiç sisteme girmeyen, kayıt dışı çalışanların sisteme girmelerini ve sigortalı çalışmalarını sağlayacak ve prim tahakkuklarını artıracak tedbirlere öncelik verilmelidir önerisi dile getirilerek büyük çoğunlukla benimsenmiştir.
- Prime esas kazançların alt sınırı ile asgari ücret arasındaki fark giderilmeli, kayıt dışı çalışmayı teşvik eden bu farklılık sona erdirilerek, prime esas kazanç alt sınırlarının tespitinde İş Kanunu'na göre belirlenen asgari ücretin esas alınmasının daha isabetli olacağı görüşü belirtilmiştir.

- Sosyal güvenlik kurumlarının özerkleştirilmesine önem verilmeli, bu amaçla kurumların yönetim kurullarında sosyal tarafların temsilinde, devletten bir fazla veya en azından eşit olmalarının sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Öte yandan sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılması ile ilgili tasarımlarda, sosyal sigorta kurumlarının yönetim kurullarında pasif sigortalı temsilcilerine yer verilmemesi özerklik anlayışında bir geri adım olarak değerlendirilmiştir.
- Tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarına devlet garantisi verilmesi, Bankalar örneğinde olduğu gibi, sonradan ortadan kaldırılması güç problemlere yol açacaktır sorunu dile getirilmiştir.
- SSK'nın yeniden yapılandırılmasında, mali endişeler öne çıkarılarak özel sigortacılık ilkelerinin hakim kılınmaya çalışılması, sosyal güvenlik anlayışından ve prensiplerinden sapma anlamında ciddi bir hata olacaktır görüşü benimsenmiştir.
- İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları sigorta kolunun bütün primlerinin işveren tarafından ödendiği dikkate alınarak, iş kazaları ve meslek hastalıklarından kaynaklanan zararların tazmini için 506 sayılı Kanununun 26. maddesine göre yeniden işverene başvurulması uygulaması kaldırılmalıdır, görüşü dile getirilmiştir.

I. KAPSAM VE HAKLAR

GİRİŞ

Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu ilk Genel Kurul toplantısında oluşturulan dört alt komisyondan biri olan Komisyonumuz, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili kapsam ve haklar konusunda, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi ve 2000’li yılların ihtiyaçlarına cevap verecek politikalara ışık tutacak görüşlerin belirlenmesi amacıyla çalışmalarını başlatmıştır. Bu çalışmalara her kesimden temsilcilerin katılımı sağlanmaya çalışılmış, ayrıca gönüllü olarak Komisyonumuza katılan ve görüş bildirmek isteyen kesimlerin temsilcilerine de çalışmalarımızda yer verilmiştir. İlk toplantıda katılımcılar konuya ilişkin görüş ve önerilerini dile getirmişler, kendi aralarında sistemi tartışmışlar, daha sonra konularına ilişkin raporlarını Alt Komisyon Başkanlığına sunan katılımcıların görüş ve önerileri bir bütün haline getirilerek Üst Komisyon Başkanlığına aktarılmak üzere hazırlanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kapsam ve Haklar Alt Komisyon Raporunda, öncelikle, genel görüşler, sosyal güvenlikte yaşanan problemler ve çözüm önerileri kapsam ve haklar çerçevesinde rapor edilmiştir.

A. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI, GELİŞİMİ, NORM VE STANDARTLARI

İnsanlık, tarihin her döneminde kendini fakirlik, hastalık, muhtaçlık, kaza ve benzeri risklere karşı koruma ihtiyacı duymuş ve bu risklerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik çeşitli metodlar geliştirmiştir. Bu risklere karşı kendini güvenlik altına alma istek ve çabası insanlığın başlangıcı kadar eskidir.

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.

Bu bakımdan, sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel bir ihtiyaçtır. İlk insandan günümüze her insan ve her toplum bu ihtiyacı hissetmiştir.

Bugün, siyasi rejimi ve ekonomik sistemi ne olursa olsun, en gelişmişinden en geri kalmışına kadar bütün ülkeler, yeterli ve yetersiz, ancak mutlaka var olan kurumsal bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal güvenlik bağımsız bir ülke olmanın ve modern devlet anlayışının vazgeçilmez unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bir toplumu oluşturan bütün fertleri, doğumlarından ölümlerine kadar bütün hayatları boyunca ilgilendiren sosyal güvenlik, sosyal politikanın ve gelişmiş ülkelerdeki refah devleti anlayışının ulaştığı en önemli zirve olarak kabul edilmektedir.

Sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran tehlikeler ilk insanla birlikte var olduğu için, tehlikelerin zararlarını önleyici mücadeleyi, yani sosyal güvenlik önlemlerini ve müesseselerini ilk insana kadar götürmek mümkün olmakla beraber, bugünkü anlamda modern sosyal güvenlik anlayışı ve sistemleri 19’uncu yüzyılın son

çeyreğinden itibaren sanayi devrimini yaşayan ülkelerde, sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkmış ve gelişmiştir.

Sanayi devrimi ile birlikte sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkan sosyal güvenlik, zaman içerisinde bu ülkelerin sanayi yatırımlarını da finanse eder hale gelmiştir.

Sosyal güvenliğin gelişimini çok kaba bir tasnifle üç ayrı dönemde izah etmek mümkündür. Gönüllü kuruluşların sendikaların ve nihayet devletin organize ettiği arayış ve ilkelerin belirlendiği ilk dönem, 1950’li yılların başından itibaren refah devleti anlayışının zirveye çıkarıldığı ve refah dönemi olarak tanımlanan ikinci dönem, sistemin krize düştüğü ya da kriz ihtimalinin hissedildiği 1975 ve sonrası üçüncü dönem kriz dönemi olarak adlandırmak mümkündür.

Sosyal güvenliğin Türk tarihi içindeki yeri ve gelişimi ise, oldukça ilginç ve etkileyicidir. Türk tarihinde sosyal güvenlik modeli anlamında ilk örgütlenme, “Ahilik” adı altında 13’üncü yüzyılda ortaya çıkmış ve 18’inci yüzyıla kadar etkinliğini sürdürmüştür. Ahilik, bir sosyal güvenlik modeli olmasının yanında, toplumsal örgütlenmeler yoluyla çevre ve toplum düzenine hakimiyetin ve Türkmen kavimlerinin Anadolu’yu yeni bir Anayurt haline getirmelerinin de vesilesi olmuştur.

Esnaf, sanatkar ve tüccar Türkler arasında başlayan ve giderek politik, askeri ve sosyo-ekonomik alanlarda etkinlik ve gücünü artıran bu toplumsal örgütlenme, bir yandan kardeşlik duygularıyla sosyal dayanışma ve bir arada yaşamının kurumsal anlamda örneğini sergilerken, bir yandan da ülke düzeninden, savunmasına kadar askeri, politik, sosyo-ekonomik her alanda Türkmen kavminin etkin ve yönlendirici gücü olarak Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan, gelişimine bir çok alanda rol almıştır. 1921 yılında Ereğli Havzasında kurulan Amele Birliği ile modern anlamda sosyal güvenliğin temeli 1940’lı yıllarda İşçi Sigortaları’nın kuruluşuyla atılmıştır.

Ülkemizdeki sosyal güvenlik uygulamaları hiçbir zaman refah devleti düzeyine çıkmamış, ancak sistem genel olarak 1990 yılına kadar da belirgin bir kriz yaşamamıştır. Kriz belirtileri çok daha önce ortaya çıkmış olmasına rağmen, gerekli tedbirleri alma iradesi ortaya konulamamış, aksine sistemin çöküşünü hazırlamak için sürekli adımlar atılmıştır. Bu bakımdan modern anlamdaki Türk sosyal güvenlik sisteminin, gelişim safhasını kronolojik olarak irdelemek dahi mümkün değildir.

2023 yılı, hem Cumhuriyetimizin yüzüncü yılı olması, hem de Avrupa Birliği üyesi olacağımızdan dolayı önemlidir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın hazırlanması da bu hedeflerin gözönünde bulundurulmasını istenmiştir. Hem Avrupa Birliğinin bir üyesi olmak, hem de dünya ile bütünleşebilmek için sosyal güvenlik sistemimizle de aynı norm ve standartları yakalamak durumundayız.

Uluslararası hukuk belgelerinde sosyal güvenliğin norm ve standartları belirlenmiştir:

- 1952 yılında 35. Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme” ile: hastalık (tıbbi yardım), hastalık (parasal yardım) işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm, aile ödenekleri sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamına alacağı riskler olarak belirlenmiştir. Dünyadaki bütün sosyal güvenlik sistemleri

102 sayılı sözleşmeyi model kabul etmiştir. Türkiye de bu sözleşmeyi onaylamıştır.

- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) standartlarıyla uyum içinde olan bir ülkenin sosyal güvenlik sistemi aynı zamanda Avrupa Topluluğu (bugün Avrupa Birliği AB), hukukuyla da uyum içinde olmak zorundadır. 1949 yılında kurulan AB'nin sosyal güvenlik konusuna büyük önem verdiği bilinmektedir. Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Kodu ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, bu alanda kabul edilmiş en önemli belgelerdir. Bu belgelerin içerdiği normlar diğer uluslararası örgütlerce kabul edilenlerden pek farklı değildir.
- 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı'nın 14. maddesi sosyal güvenlik hakkı'ndan başka; en azından ILO'nun 102 sayılı sözleşmesindeki normlara eşit bir sosyal güvenlik sistemini daha da üst düzeye çıkarmak yönünde çaba göstermek yükümlülüğünü getirmektedir. Türkiye, Sosyal Şartı 1961 yılında imzalamış ancak 1989 yılında TBMM'ce kabul edilen 3981 sayılı Yasayla onaylamıştır.
- Şartın 13. Maddesi, sosyal yardım ve tıbbi bakım hakkına ilişkin düzenlemeyi getirmiştir.
- 14. Maddesi, sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkına ilişkindir. Sosyal refah hakkı sigorta, gözetim ve bakım üçlüsüne dayandırılmıştır.

Sosyal güvenliğin norm ve standartlarının belirlendiği bir başka uluslar arası belge de Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'dur. Kod 1968 yılında yürürlüğe girmiş ve 13 ülke tarafından (Türkiye dahil) onaylanmıştır. Burada da sosyal risklerin sayısı dokuz olarak belirlenmiştir. Türkiye bu Sözleşmeyi 31.8.1976 tarihinde onaylamıştır.

1 Mart 1977 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, esas olarak sosyal güvenlik hakkı açısından "Eşitlik İlkesi"ni düzenlemiştir. Devletlerarası bir niteliği söz konusudur. Söz konusu bu belge de 1972'de Paris'te imzalanmıştır.

Sosyal güvenliğin norm ve standartları yukarıda belirtilen uluslararası hukuk belgelerinde belirtildiğine göre Türkiye'nin hem sosyal devlet ilkesini yerine getirmesi, hem de AB'ye tam üye olabilmesi, bu norm ve standartları gerçekleştirmesi ile yakından ilişkilendirilmelidir. Türkiye, Sosyal güvenliğin kalitesini yükseltmek, ulusal gelirin daha adil dağılmasını sağlamak (sosyal yardımlarla) sosyal güvenliğini uluslararası normlara çıkarmak zorundadır.

Nitekim Batı Demokrasileri'nde hiçbir bireyin gelir düzeyi düşüklüğü yüzünden aç açık (evsiz) ve temel gereksinimlerinden mahrum bırakılmaması ilkesi genel kabul görmüş ve bu konuda devlet müdahalesi, sosyal yardım programları ile sağlanması evrensel politika araçları halini almıştır. Bununla amaçlanan gelirin dağılımı hakkaniyetini sağlamak ve gelirin yaşam düzeyinin altına düşürülmemesi, toplumun refah düzeyinin de artırılmasıdır.

B. DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK

1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE YAŞANAN KRİZ

Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin önemli bir mali kriz içinde bulunduğu ve bu nedenle gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerin köklü bir reform süreci yaşamakta oldukları gözlenmektedir.

Gelişmiş ülkelerde, uzayan insan ömrü ve azalan doğum oranı, ekonomik büyümenin yavaşlaması, kronik hale gelen işsizlik ve sağlanan yardımların yüksek oluşu nedeniyle sosyal güvenlik harcamaları için ülkelerin milli gelirlerinden ayırdıkları paylar giderek artmış, makroekonomik dengeleri ve rekabet gücünü tehdit eder boyuta ulaşmıştır. Avrupa Birliği (AB) ülkeleri, ekonomik istikrarın ve sürdürülebilir büyümenin temini için Maastricht Anlaşması'nın öngördüğü ağır yükümlülükleri, sosyal güvenlik harcamalarında kısıntıya gitmeden yerine getiremeyeceklerini öngörmüşlerdir. Zira AB ülkeleri, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilebilmesi için bütçe açıklarını ve enflasyonu belli bir düzeyde tutmak zorunda kalmışlardır.

Dolayısıyla, sosyal devletin sorumluluk sınırlarının yeniden gözden geçirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Artık cömert sosyal güvenlik sistemlerinin devamının mümkün olmadığına kanaat getiren gelişmiş ülkeler, yeni politikalar geliştirmekte ve sürdürdükleri reform çalışmaları dahilinde harcamaların kısılmasına ve gelirlerinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapmaktadırlar.

Yüksek enflasyon nedeniyle bütçe açıklarının sıkı kontrolünün gerekli olduğu gelişmekte olan ülkelerle geçiş ekonomilerine sahip ülkelerde, söz konusu harcamaların azaltılması daha da önem kazanmaktadır. Üstelik bu ülkelerde vergiler ve sosyal güvenlik primleri de tam olarak toplanamamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin temel sorunu, yüksek enflasyon ve kaynakların sınırlı olması nedeniyle koruma ve yardım düzeyinin yetersiz kalmasıdır.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de piyasa ekonomisine geçiş süreci sosyal güvenlik sistemlerini önemli ölçüde etkilemiştir. Yardıma muhtaç olanların sayısının hızla yükselmesi, artan işsizlik oranı, sağlanan yardımların yüksek enflasyon nedeniyle ihtiyaçlara cevap verememesi gibi sorunlar mevcuttur. Bu yönü itibarıyla sosyal güvenlik sistemlerinin de piyasa ekonomisi modeline uygun hale getirilmesi gerekli olmaktadır.

Krizden çıkış amacıyla ülkeler tarafından benimsenen yeni anlayışlar ve uygulamaya konan tedbirler şunlardır:

- Sistemin daha etkin ve ekonomik olarak düzenlemesine önem verilmektedir.
- Toplumun en çok ihtiyaç duyan kesimlerine hizmet götürülmesi amaçlanmaktadır. Genelleştirilmiş ve sosyal güvenlik yardımları yerine, kişisel ihtiyaçlar ve farklılıklar dikkate alınmaktadır.
- Sosyal güvenlik sistemlerinin popülist uygulamaların dışında tutulmasına ve hükümetlerin sosyal güvenlik fonlarına müdahale etmemesine özen gösterilmektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının özerk ve bağımsız bir statüye kavuşturulmasına önem verilmektedir.
- Sanayileşmiş ülkelerde 1970'li – 1980'li yıllarda işsizliğe karşı bir alternatif olarak uygulanan erken emeklilik politikaları, sistemin mali yükünü arttırmıştır. Ülkeler bu uygulamayı terk ederek emeklilik yaşını yükseltmekte, hak kazanma koşullarını zorlaştırmakta, sağlanan yardımları azaltmaktadırlar.

Emeklilik yaşı bir çok ülkede, kadınlarda 60, erkeklerde 65 olmasına rağmen bir yandan kademeli olarak 67'ye yükseltilmesi (Danimarka gibi), diğer yandan kadınlar lehine olan 5 yıllık erken emeklilik imkanının ortadan kaldırılması (Hollanda, Fransa ve Almanya gibi) gündeme gelmiştir.

Yaşlılık sigorta dalında giderek artan maliyetler ve işgücünün gelecekteki nitelik düzeyine ilişkin endişeler, bireyleri mümkün olduğu kadar işgücü piyasasında tutmaya yönelik politikalara ağırlık verilmesine neden olmuştur.

Bir kısım ülkede (örneğin Fransa) ise, emekli aylığına hak kazanabilmek için gerekli olan minimum sigortalılık süresi artırılarak emeklilik yaşı doğrudan yükseltilmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin reformu dahilinde ortaya çıkan eğilimlerden birisi, hükümetlerin bu alandaki yükümlülüklerini bireylere ve özel sektöre aktararak finansman krizini aşmaya çalışmalarıdır. Buna göre sosyal güvenlik, toplumda mümkün olduğunca daha çok kişiye minimum bir gelirin sağlanması ile yükümlü tutulmakta, bunun üzerinde bir imkan sağlanması özel programlarla / sigortalılarla bireylere bırakılmaktadır. Kamu ve özel sektörün birarada toplumun sosyal yönden korunmasını sağlamaları gerektiği düşünülmektedir. Yaşlılık ve hastalık sigorta kolları başta olmak üzere, hemen hemen tüm sigorta kollarında özel programlara ağırlık verilmekte ve bunlar teşvik edilmektedir.

İşsizlik sigortası, aile yardımları ve malullük yardımları gibi gelir desteği sağlamaya yönelik pasif politikalar yerine, bireyleri işgücü piyasasında aktif olarak tutmayı amaçlayan politikalar izlenmektedir. Bu kapsamda, işsizlik ve malullük sigorta kollarında yardıma hak kazanma koşulları zorlaştırılmakta, yararlanma süresi kısaltılmakta ve istismarı önleyici tedbirler alınmaktadır.

Ayrıca, mesleki eğitim, yeniden eğitim, rehabilitasyon imkanlarının artırılması, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi konularına önem verilmekte ve işyerleri, yeni istihdam yaratmaları ve malulleri istihdam etmeleri halinde devlet tarafından teşvik edilmekte ve bu işletmelere maddi yardım yapılmaktadır (vergi, sigorta primi ödemelerinde indirim, ücret sübvansiyonu gibi).

İş kazaları ve meslek hastalıkları sigorta kolu diğer sigorta kollarına göre demografik faktörlerden ve sosyal gelişmelerden daha az etkilenmektedir. Sadece, ülkeler itibariyle bu sigorta kolundan faydalananların sayısındaki artış dikkatleri çekmektedir. Malullük ve hastalık sigortalarında artan maliyetlerin de etkisiyle bazı ülkelerde iş kazasına uğrayan çalışanların rehabilitasyonu konusuna daha fazla önem verilmeye başlanmıştır.

OECD incelemelerine göre sağlık sistemlerinin reformu, OECD ülkelerinde aşağıdaki üç ana hedef dikkate alınarak yapılmaktadır:

- Asgari düzeyde bir sağlık korumasının uygun ve adil şekilde vatandaşlara temin edilmesi,
- Sağlık koruması ile ilgili harcamaların ülke kaynaklarının makul bir bölümünü aşmaması,
- Verilen hizmetlerin asgari düzeyde bir harcama ile sağlık açısından tatmin edici ve iyi sonuç verecek şekilde olması,

Ülkeler koruyucu sağlık hizmetlerine ve rehabilitasyona önem vermekte, hastalık sigortası giderlerine sigortalıların katkı payı artırılmakta, emeklilerin masraflara katılmaları sağlanmakta, hak kazanma şartları zorlaştırılmakta, istismları önleyici tedbirler alınmaktadır. Özellikle Avrupa'da yaşlı nüfusun oranının yüksek olması, sağlık ve bakım giderlerinin de giderek artması anlamına gelmektedir.

Artan işsizlikle mücadeleye yönelik olarak gelişen a-tipik istihdam biçimlerine (belirli süreli hizmet akitleriyle çalışma, part-time çalışma, geçici çalışma, çağrı üzerine çalışma, evde çalışma, tele çalışma) sosyal güvenlik sistemlerinin kendilerini adapte etmeleri ve bu tür işlerde çalışanları kapsama almaları gerekmektedir. Zira, günümüzde sosyal güvenlik sistemleri hala tam gün çalışma prensibine dayalıdır.

Özellikle sosyal sigortaların aktif-pasif dengesini bozan kayıt dışı sektörde çalışma ve kaçak işçi çalıştırma sorununun önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sorunları aşılmaya çalışılırken, vergilerin ve sosyal güvenlik prim oranlarının artırılmasından özenle kaçınılmaktadır. Prim oranlarının artırılmasının işgücü maliyetlerini yükselterek işsizlik oranını tırmandırmasından, kaçak işçi istihdamını artırmasından, düşük istihdam düzeyine bağlı olarak prim gelirlerini azaltmasından ve işletmelerin rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemesinden endişe duyulmaktadır. Hatta, Avrupa Birliği ülkelerinde yüksek oranlı işsizliğin azaltılması ve yatırımların artırılması amacıyla sosyal güvenlik prim oranlarının ve diğer ücret dışı işgücü maliyetlerinin düşürülmesi önemli bir teşvik aracı olarak uygulanmaktadır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetiminde adem-i merkeziyetçilik önem kazanmaktadır. Ayrıca, son yıllarda birçok ülke sosyal güvenlik programlarına ilişkin yönetim masraflarının toplam program maliyeti içindeki oranını önemli ölçüde azaltmıştır. Bu durum, özellikle yaşlılık aylıkları ve diğer parasal yardım programlarında gözlenmektedir. Teknolojik gelişmelerin yanı sıra yönetim tekniklerindeki gelişmeler de sosyal güvenlik programlarının denetimini kolaylaştırarak istismları önlemekte ve maliyetlerin azaltılmasına imkan vermektedir. Sistemlerin etkin kaynak kullanımını gerçekleştirecek şekilde organize edilmesi, yaygın ve gelişmiş bilgisayar ağları ile güçlendirilmesi söz konusudur.

2. BAZI ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI VE HAKLARI

Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili değerlendirmelere geçmeden önce, bazı ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ile bunlarda yaşanan gelişmeleri kısaca özetlemek faydalı olacaktır.

a. ABD Emeklilik Sistemi

ABD'de sosyal güvenlik, ağırlıklı olarak kamu emeklilik planını içeren sosyal sigorta sistemine dayanmaktadır. Ayrıca mesleki ve gönüllü emekli planları da uygulamada yer almaktadır. 1929 ekonomik bunalımı sonrasında, 1934 yılında Başkan Roosevelt tarafından işsizlere, sakatlara, çocuklara yardım uygulamasına geçilmiştir. 1937 yılında Sosyal Sigorta Yasası, 1938 yılında işsizlik yardımları kabul edilmiştir. İç

gelirler servisi, işçi ve işverenlerden vergileri tahsil etmekle, devlet sigorta acentaları ise işsizlik yardımlarını ödemekle görevlendirilmiştir. Sosyal güvenlik primleri, genel vergiler ile birlikte toplanmaktadır. Gelirlerin toplanması ve emekli ödemelerinin yapılabilmesi için Sosyal Güvenlik Dairesi ile İç Gelirler Servisi koordineli olarak çalışmaktadır. Sosyal güvenlik Yasasındaki en büyük programlar, yaşlılık ve vazife-adi mamullük sigortalarıdır. Bu programlar Sosyal Güvenlik Dairesi tarafından yönetilmektedir. İşçi ve işverenler tarafından finanse edilen bu programlar ABD'de çalışmakta olan insanların % 90'nı kapsamaktadır. Emekli aylığı ödemeleri ise şu şekilde yapılmaktadır.

- 62 yaşından önce malullük aylığı, 62 yaş ve sonrasında ise yaşlılık aylığı bağlanmaktadır,
- Emekli veya malullük aylığı alırken ölenlerin eş ve çocuklarına dul-yetim aylığı bağlanmaktadır.
- Çalışmakta iken ölen işçinin eş ve çocuklarına dul-yetim aylığı bağlanmaktadır.
- Ölen işçinin hizmeti yetersiz ise, toptan ödeme yapılmaktadır.

Toplanan primler devletin iki fonunda birikmektedir. Federal yaşlılık ve Dul-Yetim Sigorta Fonu ile Federal Malullük Sigorta Fonu.

Primlerin toplanmasından İç Gelirler Servisi, Ödeme çeklerinin hazırlanması ve dağıtılmasından Hazine Dağıtım Ofisi, fonların yönetiminden ise Hazine Müsteşarlığı sorumludur.

Sosyal Güvenlik Dairesinin 600 bölge ofisi, yarım gün çalışan 3600 sosyal sigorta mümessili bulunmaktadır. sosyal sigorta mümessilleri talep halinde yapılacak ödentilerin miktarlarını hak sahiplerine bildirirler. Ayrıca halka duyurulacak bilgiler, yanlış kazanç bildirimlerinin düzeltilmesi bu mümessiller tarafından yapılır. Mümessiller genellikle küçük kasaba ve kırsal kesimlerde hizmet verirler.

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

Yaşlılık veya malullük sigortalarının yanında işsizlik sigortası da uygulanmaktadır. Çalışma Bakanlığına bağlı İş Güvenlik Bürosu, işsizlik sigortası programının yürütülmesinden sorumludur. ABD içindeki her federal devlet, işsizlik primlerini toplarlar ve Hazineye gönderirler. Hazine, her federal devlet adına ayrı bir hesap açar. Devlet, işsizlik yardımı yapması halinde bu fonu Hazine'den çeker. Eğer işçi, kendisine bulunan işi kabul etmezse işsizlik yardımı kesilir. (Bulunan iş, daha önceki işi ile ücret, çalışma koşulları, sendikalaşma vb. gibi konularda uyum göstermelidir.) İşsiz kalan işçiye, ayrıldığı işte aldığı ücretin % 50'si işsizlik yardımı olarak ödenir.

Sosyal Güvenlik Yasasına göre yapılacak yardımlar şunlardır;

- İhtiyaç halindeki yaşlılara yapılan yardımlar,
- Yaşlılara yapılan tıbbi yardımlar,

- Sakat çocuğu olan ailelere yapılan yardımlar,
- Görme özürlülere yapılan yardımlar,
- Geçici veya devamlı haldeki sakatlara yapılan yardımlar.

Sosyal Sigorta sisteminde yer alan memurlardan kesilen prim oranı % 6, devletin payı ise % 8'dir. 30 yılın üzerinde hizmeti olanlar 60 yaşında, 5-25 yıl hizmeti olanlar 62 yaşında emekli olabilirler. Emekli aylığı, en yüksek aylıkların alındığı 5 yılın ortalamasının % 80'ini aşamaz.

Yaşlılık, malullük, dul-yetim (YMDY) sigortası fonları 1984'den bu yana geçici olarak fazlalık vermektedir. 1992 yılında bu fazlalık 25 milyar dolara ulaşmıştır. Yaşlılık, malullük ve dul-yetim aylığı gelir-gider dengesinde durum, 2015 yılına kadar fazla verme yönünde olacaktır. Tablo 16'da görüldüğü gibi, YMDY aylığı gelir-gider dengesi 2015 yılında bozulacak ve bu yıldan itibaren bu sigortalar açık vermeye başlayacaktır. 2030 yılında açık, toplanan primlerin % 3.1'ine, 2050 yılında ise % 3.7'sine ulaşacaktır. Bu açıklar, toplu halde bulunan rezervler ve faiz gelirleri ile, 2036 yılına kadar karşılanacaktır. Yeni sistem 40 yıl sonrasına kadar bir problem ile karşılaşmadan işleyecektir. Amerikan sosyal güvenlik sisteminde yapılacak reformun temel değişiklik alanları şunlardır:

Prim (Vergi) Reformu

- Prim oranlarının arttırılması
- Prime esas ücret tavanı limitlerinin yükseltilmesi
- Prim ödeyenlerin sayısını arttırmak.

Ödemelerde Yapılacak Reform

- Endekslerin değiştirilmesi
- Enflasyon endeksi
- Ücret endeksi

Emeklilik Yaşını Yükseltmek

Her ne kadar, Dünya Bankası tarafından emeklilik sisteminin özelleştirilmesi önerilmekte ise de, hükümet ve sivil örgütlerde yapılan tartışmalarda yapılacak reformların özü, yukarıda özetlenen şekildedir.

Reform yanlıları olduğu gibi, reforma karşı çıkanlar da vardır. Reform karşıtları, sistemin iyi işlediğini, ileride oluşacak problemlerin, emeklilik sisteminde yapılacak birkaç küçük değişiklik ile çözüme ulaşacağını belirtmektedirler. Ayrıca, Dünya Bankası tarafından önerilen emeklilik sisteminin özelleştirilmesi hususunun, iki konuda problem yaratacağını ifade etmektedirler. Reform karşıtları, emeklilik sisteminin özelleştirilmesi durumunda, toplanan fonların yatırım riskinin büyük olacağını ve sosyal güvenlik sisteminin özü olan kuşaklar arası sosyal sigorta görevinin ortadan kaldırılacağını savunmaktadır.

b. İtalya Emeklilik Sistemi

İtalya, ABD’de uygulanan “pay-as-you-go”, çalışanların emeklileri finanse ettiği kamu emekli sistemini uygulamaktadır. 1995 yılında uygulamaya konulan reformdan önce, kamu çalışanları için 17, bağımsız çalışanlar için 3 ve bazı meslekler içinse 11, farklı emeklilik sistemi uygulanmaktaydı. Bu farklı emeklilik sistemleri için farklı emeklilik yardımları söz konusuydu. Tarım işçileri çok düşük prim öderken, gazeteciler, doktorlar ve sayıları 3000’e ulaşan gümrük ajanları ise kamu emeklilik sisteminin farklı planlarına prim ödüyorlardı. 1994 yılında emekli ödemeleri bütçenin % 50’sine ulaşmıştı. Kamu çalışanlarının emekli sisteminden aldıkları yardım, özel sektör çalışanları ile bağımsız çalışanların aldıkları yardımlardan fazlaydı. Bu durum çalışanlar arasında eşitsizlik yaratıyordu. Emekli olan bir öğretmen emekli aylıklarını alırken ikinci bir işe giriyordu. 1992 yılında emekli aylıklarını enflasyona endeksleyen hükümetin emekli yaşını yükseltmek istemesi sonucu, yüzbinlerce kamu çalışanı emeklilik talebinde bulundu. 1992 yılında hükümet emeklilik sisteminde 3 ana maddeyi değiştirmek istiyordu. Bu maddeler :

- Sayıları 30’u aşan farklı emeklilik planlarını basitleştirmek,
- Prim ödeme ve hizmet sürelerini yükseltmek,
- Yüksek tutarlı emeklilik yardımlarını azaltmak, konularını kapsıyordu.

Buna karşılık, sendikalar emeklilik yaşının yükseltilmesine karşıydılar. Bunun üzerine hükümet, akademisyen-sendikacı ve politikacılardan oluşan bir komisyon kurdu ve bu komisyon ana konularda uzlaşmaya varılmıştır.

20 yıllık tartışma ve birkaç reform teşebbüsünden sonra 1995 yılında emeklilik sistemi reforme edildi. Reform, sosyo-ekonomik ve demografik değişimler göz önüne alınarak kaleme alındı, Reform, bütçe üzerindeki sosyal güvenlik yükünü hafifletmeyi ve zorunlu emeklilik modellerini çıkar gruplarına tanıtmayı amaçlıyordu. Eski emeklilik sistemindeki sosyal ve finansal dengesizlikler bir çok uzman ve gözlemci tarafından kabul ediliyordu. Reform, sendikaların aktif katılımı ile uygulamaya konulmuştur.

İlk reform girişimi, 1990 yılında bir önceki hükümet döneminde uygulamaya konulmak istenmiştir. Fakat, çalışan geniş bir kitlenin karşı koyması nedeniyle reform başarıya ulaşamamıştır. 1995 yılında ise, her çıkar grubunun desteği ile reform başarıya ulaştı. Reform şu konuları kapsamaktadır.

- Serbest çalışanlar da dahil olmak üzere, bütün çalışanlar için tek bir sistem yaratmak,
- Ödenen prime göre emekli aylığını hesaplamak,
- Emekli yaşını yükseltmek,
- Dul-Yetim ve mamuller için, gelir esaslı emeklilik planını uygulamaya koymak.

Genel olarak reformun ana amacı, yeni emekli aylığının hesaplanmasında tek bir sistem yaratmaktır.

Eski sistemde emekli aylıkları **gelire** göre tespit ediliyordu. Oysa yeni sistemde emekli aylıkları sigortalı tarafından ödenen **prime** göre hesaplanmaktadır. Emeklilik

sistemi, yardımları önceden tespit edilen plandan, katılım payları önceden tespit edilen plana dönüştürülmüştür. Yeni Yasa gereğince, emekli aylıkları çalışılan dönemde ödenmiş prime göre hesaplanacaktır. Bu nedenle sistem, katılım payı önceden tespit edilen plan olarak adlandırılmaktadır.

Yeni sistemde emekli aylığı şu şekilde hesaplanmaktadır. Bireysel hesapta biriken primler her yıl değerlendirilecektir. Çalışma yaşamının sonunda emekli aylığı, biriken toplam prim tutarının dönüşüm (conversion) faktörü ile çarpılması sonucu hesaplanmaktadır. Dönüşüm faktörü yaşa göre değişmektedir. 57-65 yaşları arasında dönüşüm faktörleri birbirinden farklıdır. 57 yaş dönüşüm faktörü % 4.720 iken, 65 yaş için % 6.136'dır.

Emekli aylığı bir defa tespit edildikten sonra, takip eden yıllarda enflasyona göre ayarlanacaktır. Dönüşüm faktörü, her 10 yılda bir yaşam süresinin artışına veya azalışına göre yeniden tespit edilecektir. Yeni sisteme göre emeklilik yaşı 57 ile 65 arasında değişmektedir. 57 yaşından önce emekli olmak isteyenler için, 40 yıl prim ödeme zorunluluğu vardır. Reform ile birlikte, emeklilik yaşının yükseltilmesinin yanında prim oranları da yükseltilmiştir. Özel sektör çalışanlarının prim oranı, 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla % 27'den % 32,7'ye yükseltilmiştir. Devlet kurumlarında çalışan memur ve işçilerin prim oranı % 33, bağımsız çalışanların ise % 20 olarak tespit edilmiştir.

Daha önceki sistemde, emeklilik yardımları çalışandan çalışana değişiklik göstermekteydi, 1990 yılının başlarında, 50 çeşit emeklilik planı mevcuttu ve her bir sistem diğerinden farklıydı. Emekli aylıkları, özel sektör, belediye ve devlet memurları için farklı şekilde hesaplanıyordu. Bu ise çalışanlar arasında eşitsizlik yaratmaktaydı. Emekli aylıklarının hesaplanmasında son kazanç göz önüne alındığından, son aylıkları yüksek olanlar için ayrıcalık yaratıyordu. Özellikle serbest çalışanlar, son yıllarında gelirlerini yüksek göstererek yüksek emekli aylığına hak kazanmaktaydılar. Şu anda sistem, pay-as-you-go sistemine göre finanse edilirken, diğer yandan bireysel tasarruf sistemi yaratılmaktadır. Birikmiş hakları lira cinsinden tanımlanmaktadır ve fonlar için kapitalizasyon sistemi uygulanmakta ve fon her yıl sonunda yeniden değerlendirilmektedir. Değerlendirilen tutarlar bir hesapta toplanmaktadır. Bireysel hesaplara dönüşüm, sistemin şeffaf olmasını sağlamaktadır. Emekli yardımlarının yükselen maliyetini karşılamak (demografik ve sosyo-ekonomik değişimler sonucu) amacıyla, sistem emekli aylıklarının hesaplanma şeklini ve emekli olabilmek şartlarını değiştirmiştir.

Emekli yaşının yükseltilmesi, prim ödeme süresinin uzatılması, fonların değerlendirilme şeklinin değiştirilmesi, çalışılan sürenin uzunluğunun önemli olması, yeni sistemin ana özellikleridir.

Yeni emeklilik sistemi, tüm çalışanlara tek bir sistem olarak uygulanmaktadır. Emekli olacak bir kişi, ödediği prime göre emekli aylığını alacaktır. Yeni sistemde minimum emekli aylığının kazanılmış haklar ile bağlantısı kalmamıştır. Çalışma süreleri yeterli olmayan 65 ve üzeri yaştaki İtalyan vatandaşları asgari emekli aylığına hak kazanmaktadırlar. Diğer taraftan yüksek gelir elde edenler için bir tavan oluşturulmuştur. Bu miktarlar enflasyona göre her yıl yeniden ayarlanmaktadır. Tavan yüksek gelir elde eden insanlara ilave gelir sağlamak amacıyla uygulamaya konulmuştur. Sigorta primi ile ödenen emekli aylığı arasındaki bağlantı, hastalık,

işsizlik, hamilelik 6 yaş altındaki çocukların bakımı aşamasında işe gidilemeyen süreler, gibi durumlarda söz konusu değildir. Ağır işlerde çalışanlar, 57 yaşından önce emekli olabilmektedirler. Bu kişilerin finansmanı devlet tarafından karşılanmaktadır.

Sistemi reforme ederken göz önüne alınan en önemli konu, kazanılmış hakların korunmasıdır. Yeni sistemde çalışanlar üç kategoriye ayrılmıştır. Yeni çalışmaya başlayanlar, 31 Aralık 1995 tarihi itibarıyla 18 yıldan az çalışanlar, 31 Aralık 1995 tarihi itibarıyla 18 yıldan fazla çalışanlar. Yeni çalışmaya başlayanlar direk olarak yeni sisteme girecekmişlerdir. İkinci kategoride yer alanlar 31 Aralık 1995 tarihine kadar kazanmış oldukları haklarını korumuşlardır. 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren yeni sistemden yararlanmaya başlayanlar bulunmaktadır. Son kategoride yer alanlar ise eski sistemde kalmışlardır. Yeni sistem ile birlikte 1996 yılında emekli olma yaşı erkekler için 62, kadınlar için 57, 2000 yılında ise erkekler için 65, kadınlar için 60 olarak belirlenmiştir.

Bu yaş koşulları, eski sistemde yer alan iki kategorideki sigortalılar için uygulanmaya başlanmıştır. Buna karşılık; uzun süreli emekli aylığı ve yaş şartlarına bağlı olarak verilen emekli aylığı ise yavaş yavaş yürürlükten kaldırılmaktadır. Yani, kişinin uzun süre emekli aylığı alması önlenecektir. Özel sektör çalışanları –ki şu anda 35 yıllık bir çalışmadan sonra emekli aylığından yararlanmaktadırlar- üzerindeki kısıtlama için yaratılan takvim 1996-2008 yılları arasındadır. 1996 yılında, emeklilik için istenilen azami çalışma süresi 36 yıl iken, 2008 yılında 40 yıl olacaktır. Reformdan önce kamu çalışanları için emekli olabilme koşulu 20 yıllık bir çalışma iken, yeni sistemde 35 yıldır. 2013 yılından itibaren emeklilik yaşı, bütün çalışanlara aynen uygulanacaktır.

Yeni sistemde, emekli aylıklarının belirlenmesinde prim ödeme süresi, işe başlama yaşı, emekli olma yaşı, çalışılan işyerindeki statü ve brüt yurt içi hasıla, gibi koşullar rol oynayacaktır. Genel olarak, yeni sistemde daha az emekli yardımlarından yararlanma söz konusu olacaktır. Yeni sistemde önemli olan işçinin çalışma süresini uzun tutması ve emekliliğini 65 yaşına kadar erteletmesidir. *Sistem işçi ve işverenden kesilen primlerle finanse edilmektedir. Azaltılan yardımlardan dolayı oluşacak fon, yeni sistemin finansmanını sağlayacaktır. 1.7 milyon çalışan yeni sisteme girmiştir.*

Yeni sistemin iyi işleyeceğine dair bazı şüpheler olduğu, işveren ve uluslararası danışmanlar tarafından belirtilmektedir. Sistemin hükümet tarafından değil, işveren-işçi temsilcilerinden oluşan bir heyet tarafından yönetilmesinin daha uygun olacağı belirtilmektedir.

Reformda bir pozitif nokta, prim miktarının hesaplanmasıdır. Zor da olsa reforma onay veren işverenlerde prim miktarının hesaplanmasında işçiler ile mutabıktırlar. İkinci pozitif nokta ise, eski sistemdeki yapısal bozukluklar sona erdirilmiştir. Şöyle ki, eski sistemde her grup için ayrı emekli planı söz konusuydu. Yeni sistem ile birlikte bütün gruplar için bir tek emekli planı yaratılmıştır. Yapılan reform, İtalya'nın uluslararası finansal pazarlardaki kredibilitesini arttırmıştır. Pozitif noktaların yanında, yeni sisteme yönelik eleştiriler de söz konusudur. İşverenler derneği, Merkez Bankası ve Ulusal Teftiş bürosu sistemin uygulamaya konulmasında hızlı olunmadığı konusunda şikayetçidirler. Ayrıca, gelecek 10 yılda yapılacak tasarrufların ulusal borç miktarını azaltmayacağını belirtmektedirler.

c. Şili Emeklilik Sistemi

Şili Hükümeti, 1981 yılında yeni emeklilik sistemini uygulamaya koymuştur. Daha önce kamu emeklilik sistemini (pay-as-you-go) uygulayan Şili, reform sonucu özel yönetimli, bireysel tasarruf hesabı emeklilik sistemine geçmiştir. Bu sistemin özü; bireysel kapitalizasyon, yani toplanan fonların özel yönetim altında olması ile işçilerin, fonlarının yönetilmesinde söz sahibi olmalarıdır. Bu sistemde asgari emeklilik aylığı devlet tarafından garanti edilmektedir. İşçinin ücretinden % 10-20 oranında yapılan prim kesintileri, işçinin hesabına yatırılır. Yeni sisteme göre, erkek 65, kadın 60 yaşında emekli olabilmektedir. İşçinin hesabında biriken tutar, faizleri ile birlikte işçinin emekliliği esnasında toptan geri verilmektedir. Sistemdeki fonlar, birbirleri ile rekabet eden Fon Yönetim Şirketleri (AFP) olarak adlandırılan özel şirketler tarafından yönetilmekte. Fonlar, emeklilik kanununda gösterilen çeşitli yatırım araçlarında değerlendirilmektedir. İşçinin hesabındaki fon, AFP'den bağımsızdır. AFP adlı özel yönetim şirketlerinin iflas etmesi işçinin fondaki hesabına etkide bulunmaz. İşçi, fonunu başka bir yatırım şirketine taşıyabilir. Şili'nin geçiş aşamasında sosyal güvenlik reformu için yaptığı harcama, brüt ulusal hasılanın % 3'ü civarında olmuştur.

d. Singapur Emeklilik Sistemi

Providend fon olarak adlandırılan ve bireysel tasarruf hesabına dayanan emeklilik sisteminde fonların yönetiminin devlet tarafından yapılmaktadır.

Her çalışan adına bireysel hesaplarda biriken prim tutarlarından oluşan fonlar, devlet kuruluşu tarafından yatırıma yönlendirilmekte ve işletilmektedir. Bu fonlar, her ne kadar düşük gelir sağlıyorsa da, yönetim giderlerinin çok düşük olması nedeniyle, iyi bir emeklilik sistemi olduğu söylenebilir. İşçinin hesabında biriken tutardan bir kısmı, işçinin isteği halinde konut, sağlık ve eğitim harcamalarında kullanılmak üzere kredi olarak verilebilir. Ayrıca, oluşan fonlar devlet güvencesi altındadır.

C. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE SOSYAL GÜVENLİK HAKLARI

VIII. BYKP uygulama dönemi başlamadan önce, Türk sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal sigorta kurumları vasıtasıyla sağlanan sosyal güvenlik garantisinin kapsamı ve seviyesi, mevcut durumun tespiti için özet olarak aşağıda sunulmuştur.

1. 506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNU BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTA HAKLARI

506 sayılı Kanun kapsamında sağlanan haklar sigorta kolları itibarıyla aşağıda sunulmuştur.

a. İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigortası

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda düzenlenen ilk sigorta kolu iş kazası ve meslek hastalığı sigortasıdır. İş kazası ve meslek hastalığı sigortasının en önemli özelliği sigortalının kendisine yapılan yardımları düzenlemesidir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 11'nci maddesinde **iş kazası** şu şekilde tarif edilmiştir.

- Sigortalının iş yerinde bulunduğu sırada,
- İşveren tarafından yürütülmekte olan iş dolayısıyla,
- Sigortalının, işveren tarafından görev ile başka bir yere gönderilmesi yüzünden asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda,
- Emzikli kadın sigortalının çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda,
- Sigortalının, işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere toplu olarak götürülüp getirilmesi sırasında,

meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedence veya ruhça arızaya uğratan olaydır.

Yasa hükmü iş kazasını beş temel unsurda meydana gelen olaylarla sınırlamış vesigortalının iş kazası sonucu hemen veya sonradan bedence veya ruhça arızaya uğramasını öngörmüştür. Bu nedenle, meydana gelen kazanın niteliğinin yanında birkaç hususun da oluşması önemli ve gereklidir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 11'nci maddesinin (B) bendinde **meslek hastalığı**, “**Sigortalının çalıştığı işin niteliğine göre tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, sakatlık ve ruhi arıza halidir**” şeklinde tarif edilmiştir.

İş kazası ile meslek hastalığı sigortası, muhteva bakımından birbirine çok benzeyen iki sigorta kolu olması nedeniyle 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda birlikte düzenlenen yardımlar ile tadat edilmiştir.

Bu çerçevede hangi hastalığın meslek hastalığı sayılacağı konusu 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 135'nci maddesinde yer alan TÜZÜK hükmü ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 12'nci maddesi iş kazası ve meslek hastalığı sigorta kolundan sağlanan yardımlar şu şekilde belirtilmiştir:

- Sağlık yardımı yapılması,
- Geçici iş göremezlik süresince günlük ödenek verilmesi,
- Sürekli iş göremezlik hallerinde gelir verilmesi,
- Cenaze masrafi karşılığının verilmesi,
- Sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine gelir bağlanması,
Yasada belirtilen bu beş temel sosyal sigorta yardımını iki noktada toplayabiliriz.
- Sağlık Yardımları,
- Parasal Yardımlar

Bu temel tespitler dahilinde sağlanan yardımları ise aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 13'ncü maddesi sağlık yardımlarının amacını, “**Sigortalıların sağlığını koruma, çalışma gücünü yeniden kazandırma ve kendi ihtiyaçlarını görme yeteneğini artırma**” olarak belirlemiştir. Sosyal güvenliğin tanımı içinde yer alan “**çalışma hayatında istenilmeyen risklere karşı**

korunma” unsuru en açık şekilde İş kazası Sigorta kolunda kendisini göstermektedir. Bu nedenle İş kazası Sigortası içinde yer alan sağlık yardımları çalışma hayatı bakımından meydana gelen istenilmeyen kazalar dolayısıyla çalışma gücünü kaybeden sigortalının sağlığına kavuşma ve kendi ihtiyacını görme yeteneğini kazanma amacını taşımaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için sağlık yardımlarının şekli Yasa’da şu şekilde belirlenmiştir.

- Hekime muayene ettirilmesi,
- Hekimin göstereceği lüzum üzerine teşhis için gerekli klinik ve laboratuvar muayenelerinin sağlanması,
- Sağlık müesseselerine yatırılması ve her türlü tedavinin yapılması,
- Tedavi süresince gerekli ilaç ve iyileştirme araçlarının sağlanması,
- Protez araç ve gereçlerinin sağlanması, takılması, onarılması ve yenilenmesi.

Yurtdışında tedavisi mümkün olmayan hallerde sigortalının yurtdışında kısmen veya tamamen tedavisinin mümkün olması veya mesleğinde uğradığı işgöremezlik derecesinin azalabileceğinin anlaşılması halinde sözkonusu sigortalının yurtdışında tedavisine olanak sağlanmıştır.

İş kazası veya meslek hastalığında bedeni veya ruhi arızaya uğrayan sigortalının yurtdışında tedavisinin, kurum sağlık tesislerinde alınacak Sağlık Kurulu Raporu ile tespiti zorunluluk olarak belirlenmiştir. Ancak, bu konuda gerek Kurum’a gerekse sigortalıya itiraz hakkı da tanınmıştır. Bu itiraz Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulu’na yapılabilmektedir.

Yurtdışında yapılacak yol giderleri bu ülkede kalış ve tedavi masrafları Sosyal Sigortalar Kurumu’na karşılanmaktadır. Yurtdışında tedavi için sigortalının beraberinde bir refakatçinin gitmesinde de zorunluluk varsa ise refakatçinin masrafları da aynen sigortalıda olduğu gibi SSK’ca karşılanmaktadır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 16’ncı maddesi iş kazası ve meslek hastalığı dolayısıyla geçici işgöremezliğe uğrayan sigortalıya her gün için geçici işgöremezlik ödeneği ödeneceğini öngörmüştür. Sigortalı işbaşı yaptığı ilk iş günü dahi iş kazasına uğrasa geçici işgöremezlik gelirin hak kazanmaktadır.

İş kazası veya meslek hastalığı dolayısıyla işgöremezliğin başladığı tarihten önceki *üç takvim yılı içinde prime esas tutulan kazançlar toplamının 1/90’ı biri* olarak hesaplanmaktadır.

Eğer hesaplamaya esas alınacak üç aylık süre içinde sigortalı bazı günler çalışmamış ise o zaman tespit edilen prime esas kazançlar toplamı ücret alınan gün sayısına bölünerek geçici işgöremezlik ödeneği hesaplanmaktadır.

Geçici iş göremezlik hali sonucu sağlık tesislerinin vereceği raporda belirtilen arızalardan dolayı *iş kazası ve meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün en az % 10’u azalmış bulunduğu Kurumca* tespit edilmiş olan sigortalıya sürekli işgöremezlik geliri ödenmektedir.

Sürekli ve tam iş göremezlik geliri sigortalının yıllık kazancının % 70'i olarak hesaplanmaktadır. Sürekli kısmi iş göremezlik geliri ise, tam işgöremezlik gelirinin işgöremezlik derecesine göre hesaplanacak kısmına isabet eden miktardır.

İş kazası ve meslek hastalığı sonucu ölen sigortalının geride kalan hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanır ve bir defaya mahsus olmak üzere cenaze yardımı yapılır. Ölüm aylığı ölen sigortalının yıllık kazancının % 70'ini geçemez.

b. Hastalık Sigortası

Hastalık sigortasının temelini sağlık yardımları oluşturmaktadır. Bu nedenle hastalık sigortası kapsamında, sağlık yardımları ile tedavi organizasyonunu birbirinden ayrı mütalaa ve incelemek mümkün değildir.

Hastalık sigortası insan sağlığı ile ilgili bir sigorta kolu olması nedeniyle konuya parasal kaygılar ile yaklaşmak, hak ve yardımlarda kısıntı öngörmek sosyal devlet anlayışına uymayan bir konudur.

Hastalık sigortası 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda işkazası ve meslek hastalığı dışında kalan hastalık hallerine karşı sağlanan yardımlar olarak tanımlanmıştır. Hastalık sigortası sigortalıyı, eş ve çocuklarını anne ve babasını, emekliyi, eş ve çocuklarını, anne ve babasını, dul ve yetimi kapsayan geniş alanlı bir sigorta koludur. Hastalık sigortasında sigortalı bakımından çocuklar ile anne ve babanın bu sigorta kapsamında belirlenen yardımlardan faydalanabilmesi için bunların geçimlerinin sigortalı tarafından sağlanması gerekmektedir. Aylık ve gelir almakta olanlar bakımından ise eş ve çocukların, anne ve babaların geçiminin aylıklı tarafından sağlanması gerekmektedir.

Hastalık sigortasından sağlanan yardımları üç başlık halinde toplamamız mümkündür.

- Sağlık yardımı yapılması,
- Protez araç ve gereç sağlanması, takılması, onarılması, yenilenmesi,
- Geçici işgöremezlik geliri verilmesi,

Sağlık yardımının amacı sigortalının sağlığının korunması, çalışma gücünün kazandırılması ve kendi ihtiyaçlarını görme kabiliyetine ulaştırılmasıdır. Bu amacı sağlayabilmek için sağlık yardımlarının şekli Yasa'da şu şekilde belirlenmiştir.

- Hekime muayene ettirilmesi,
- Hekimin göstereceği lüzum üzerine teşhis için gereken klinik ve laboratuvar muayenelerinin yapılması,
- Teşhis ve tedavi için gerekirse sağlık müesseselerine yatırılması,
- Tedavi süresince gerekli ilaç ve iyileştirme vasıtalarının sağlanması,
- Yurtdışında tedavi imkanının sağlanmasıdır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 118'nci maddesi hastalık sigortasından yararlanacak olanların Kurumca belirlenecek belgelerle Kuruma bağlı sağlık müesseselerinde veya kurum hekimlerine başvurarak muayene ve tedavilerini öngörmüştür.

Yatarak yapılan tedavilerde iyileştirme aracı olarak kullanılan ilaç bedelleri sağlık yardımları içinde değerlendirilen bir husustur. Ancak ayakta yapılan tedavilerde bazı istisnai hastalıklar hariç ilaç katkı bedeli öngörülmüştür.

Sigortalılar ile sağlık yardımı almaya hak kazanan aile bireylerinin sağlık yardımları içinde iyileştirme aracı olarak verilen ilaç bedellerinin % 20'si sigortalı tarafından ödenmektedir. Aylık ve gelir almakta olanlar ile bunların sağlık yardımı almaya hak kazanan aile bireylerinin sağlık yardımı içinde iyileştirme aracı olarak verilen ilaç bedellerinin % 10'unu aylık ve gelir alanlar tarafından ödenmektedir.

Muayene ücreti sağlık yardımında yer alan diğer bir ödeme türüdür. Sigortalının dışında kalan hak sahiplerinin sağlık yardımından faydalanmaları halinde her bir poliklinik muayenesi için muayene ücreti ödenmesi öngörülmüştür.

Hastalık sigortasında önemli olan diğer bir konu da yurtdışı tedavi olanağıdır. Yurtdışı tedavi olanağı yalnız sigortalılara tanınan bir haktır. Yasa hastalık sigortasında yurtdışı tedavi imkanından faydalanma şartını bazı esaslara bağlamıştır.

Hastalık sigortası kapsamında yurtdışı tedavi olanağından yararlanabilmek için sigortalının hastalığının anlaşıldığı tarihten önceki *bir yıl içinde en az 300 gün* hastalık sigortası primi ödemiş olması şarttır. Bunun yanında hastalığın yurtiçinde tedavisinin mümkün olmadığı, buna karşılık yurtdışında tedavi imkanının olduğunun Sağlık Kurulu Raporu ile belirlenmiş olması gerekmektedir. Sağlık Kurulu raporunda hastalığın yurtdışında tedavisi halinde kısmen veya tamamen iyileşebileceğini vurgulaması lüzumludur.

c. Analık Sigortası

Kısa vadeli sigorta kollarından biri olan Analık Sigortası, sigortalı kadın ile sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşine sağlanan yardımları kapsamaktadır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 43'ncü maddesi analık sigortasından sigortalı olan kadın ile sigortalı olan erkeğin sigortalı olmayan eşine sağlanan yardımları şu şekilde belirtmiştir.

- Gebelik muayenesinin yapılması ve gerekli sağlık yardımlarının sağlanması,
- Doğumda gerekli sağlık yardımlarının sağlanması,
- Emzirme yardımı parası verilmesi,
- Sigortalı kadına doğumdan önce ve sonra işinden kaldığı günler için ödenek verilmesi,
- Analık hali sebebiyle gerekirse yurtiçinde başka bir yere gönderilmesi.

Yasa analık sigortası yardımlarını sağlık yardımları ve parasal yardımlar olarak iki aşamada değerlendirmiştir.

Analık sigortasından sağlık yardımları ve emzirme yardımlarından, yahut maktu gebelik ve doğum yardımlarından yararlanabilmek için gerekli şartlar Kanununun 48'nci maddesinde belirlenmiş olup, bu şartlar şunlardır:

- Sigortalı kadın için, doğumdan önceki *bir yıl içinde en az 90 gün* analık sigortası primi ödemiş olması,
- Sigortalı erkek için doğumdan önceki *bir yıl içinde en az 120 gün* analık sigortası primi ödemiş olması ve ayrıca sigortalının doğum yapan kadınla doğumdan önce evlenmiş bulunması,

şarttır.

d. Malullük Sigortası

Malullük, tedavisi mümkün olmayan hastalık veya işkazası hallerinin sonucu sabit hale gelen daimi işgöremezliğin ekonomik bakımdan sigortalı üzerindeki etkilerini azaltmayı amaçlayan bir sigorta koludur.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda malullük sigortasından sağlanan yardım, malullük aylığı bağlanması olarak belirlenmiştir. Malullük aylığından yararlanma şartları 54'cü maddede şu şekilde tespit edilmiştir.

- 53'ncü maddeye göre malul sayılması,
- Toplam olarak 1800 gün veya en az 5 yıldan beri sigortalı bulunup, sigortalılık süresinin her yılı için ortalama olarak 180 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olması,

şarttır.

Malül sayılma hali de 53'ncü madde de şöyle hükme bağlanmıştır.

- Çalışma gücünün en az üçte ikisini yitirdiği tespit edilen,
- Çalışma gücünün en az üçte ikisini yitirmiş durumda sayılmayanlardan 34'ncü madde gereğince yapılan tedavi sonunda, SSK sağlık tesisleri kurullarınca düzenlenecek raporlarda çalışabilir durumda olmadığı belirtilen,
- İş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün en az % 60'ını kaybeden, sigortalı malullük sigortası bakımından malül sayılır.

e. Yaşlılık Sigortası

Uzun vadeli sigorta kollarından biri olan yaşlılık sigortası sosyal güvenliğin önemli dallarından birisidir. **Yaşlılık sigortasının amacı; belirli bir yaşa ulaşmış ve giderek çalışma gücünü kısmen veya tamamen yitirmiş, dinlenme ihtiyacını duyan çalışanları sosyal güvenlik bakımından teminat altına almak, bunların geçimlerini sağlayacak geliri temin etmektir. Böylece Yaşlılık Sigortası ile uzun bir çalışma dönemi içinde yoğunlaşmış çalışana yaşam bakımından bir dinlenme olanağı sağlanmaktadır.** Bu sistem bir anlamda çalışanın topluma karşı sağladığı ekonomik ve sosyal yararların bir karşılığıdır. Konuyu bu şekilde ortaya koyduğumuzda yaşlılık sigortası sosyal güvenlik sistemi içinde geniş çalışan kitlesinin geleceği olduğu şüphesizdir.

Bu nedenledir ki, yaşlılık sigortası gerek şartları ve gerekse sağladığı ekonomik değerler bakımından kamuoyunda geniş tartışma konusu olan bir sigorta koludur. Ayrıca, yaşlılık sigortasının mali yükü sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal

dengeleri içinde önemli yer işgal etmektedir. Yaşlılık sigortası bu özellikleri ile sosyal güvenlik kuruluşlarının en önemli sigorta kolu olması yanında, toplumsal refah ile de yakından ilgilidir. Devletin toplumsal refahı sağlamak bakımından yaşlılık sigortası koluna ayrı bir önem ve değer vermesi gerekmektedir.

Yaşlılık sigortasından sağlanan yardımlar;

- Yaşlılık aylığı bağlanması,
- Toptan ödeme yapılması şeklinde belirlenmiştir.

1999 yılında yürürlüğe konulan 4447 sayılı Kanun ile **yaşlılık aylığı hak kazanma sistemi** değiştirilmiştir. Kanunda yapılan yeni düzenlemede yaşlılık aylığına hak kazanma **yaş unsuru** mecburiyeti getirilmiştir. “İlk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayanlar bakımından” sigortalının yaşlılık aylığından yararlanabilmesi için ;

- Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması ve en az 7000 gün malullük yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olması veya,
- Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması 25 yıldan beri sigortalı bulunması ve en az 4050 gün primi ödemiş olması gerekmektedir.

f. Ölüm Sigortası

Uzun vadeli sigorta kollarından biri olan Ölüm Sigortası sosyal güvenliğin önemli dallarından birisidir. **Ölüm Sigortasının amacı ölen sigortalının geride kalan dul ve yetiminin sosyal güvenlik bakımından teminat altına almak, geçimlerini sağlayacak geliri temin etmektir.** Bu sistem bir anlamda çalışanın ölümü halinde geride kalanlarının sosyal güvencesini sağlayan sosyal amaçlı bir sosyal güvenlik kolu olarak değerlendirilmelidir.

Ölüm sigortasından “sağlanan haklar” 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 65’inci maddesinde detaylı olarak düzenlemiştir. Bu yardımlar;

- Ölen sigortalının eşine, çocuklarına, ana ve babasına aylık bağlanması,
- Ölen sigortalının eşine, çocuklarına, ana ve babasına toptan ödeme yapılması,
- Ölen sigortalı için cenaze masrafı karşılığı verilmesi, şeklindedir.

Madde hükmündeki düzenlemeye göre ölüm sigortasından sağlanan haklar eşine, çocuklarına, ana ve babasına aylık bağlanması, eşine, çocuklarına, ana ve babasına toptan ödeme yapılması ile cenaze yardımı yapılması şeklinde belirlenmiştir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 66’ncı maddesinde ölüm sigortasından aylık bağlanma şartları şu şekilde belirlenmiştir.

- Malullük veya yaşlılık aylığı almakta iken, yahut malullük yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanmış olup, henüz işlemi tamamlanmamış durumda olan veya,
- Bağlanmış bulunan malullük veya yaşlılık aylığı, sigortalı olarak çalışmaya başlamaları sebebiyle kesilmiş durumda yahut,

- *Toplam olarak 1800 gün veya en az 5 yıldan beri sigortalı bulunup, sigortalılık süresinin her yılı için ortalama olarak 180 gün malullük yaşlılık veya ölüm sigortaları primi ödemiş durumda,*

Ölen sigortalının hak sahibi kimselere aylık bağlanacağı belirlenmiştir.

Ölen sigortalının aylık bağlanmasına hak kazanan kimselere aşağıdaki hükümlere göre aylık bağlanmaktadır.

Ölen sigortalının aylığının;

Dul eşine % 50'si, aylık alan çocuğu bulunmayan dul eşine % 75'i,

Çocuklardan;

18 yaşını, ortaöğrenim yapması halinde 20 yaşını, yüksek öğrenim yapması halinde 25 yaşını doldurmamış olan veya çalışamayacak durumda malül bulunan ve Sosyal Sigortaya, emekli sandıklarına tabi çalışmalarından dolayı gelir veya aylık almayan erkek çocuklarla yaşları ne olursa olsun, evli olmayan, evli olmakla beraber sonradan boşanan veya dul kalan ve sosyal sigortaya, emekli sandıklarına tabi bir işte çalışmayan, buralardan gelir veya aylık almayan kız çocukların her birine aylığın % 25'idir.

Sigortalının ölümü tarihinde eşine ve çocuklarına bağlanması gereken aylıkların toplamı, sigortalıya ait aylıktan aşağı olursa, artanı, eşit hisseler halinde geçiminin sigortalı tarafından sağlandığı belgelenen ana ve babasına aylık olarak verilir. Ancak bunların her birinin hissesi sigortalıya ait aylığın % 25'ini geçemez.

Sigortalının ölümü ile eşine ve çocuklarına bağlanabilecek aylıkların toplamı sigortalıya ait aylıktan aşağı değilse ana ve babanın aylık bağlama hakları düşer.

g. Sosyal Yardım Zammı

Sosyal yardım, kelime anlamı ile kendisine ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin, yerel ölçülere göre geçimini kendi kaynakları ile hiç ya da yeterli derecede sağlama durumunda olmayan kişilere yapılan yardımları ifade eder. Sosyal koruma aracı olarak başvurulmuş sosyal yardım ve sosyal refah hizmetleri, sosyal sigorta tekniğinin egemen olduğu sistemlerde mevcuttur. Ulusal düzeyde tek sosyal güvenlik modellerinin benimsendiği ülkelerde bu ayırım fazla önem taşımamaktadır. Çünkü mali ya da sosyal konumu dikkate alınmaksızın tüm vatandaşlara sosyal güvenlik ve refah hizmetleri sunulmaktadır. Ancak sosyal sigorta modellerine üstünlük taşıyan ülkelerde sosyal yardım ve hizmetler, kural olarak sosyal sigortaların kapsamının dışında kalmış ve sosyal korunma gereksinimini bulunan kişileri hedeflemektedir.

Sosyal Yardım Zammı sorunun temeli 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Ek 24'ncü maddesinde düzenlenen sistem içinde yapılan ek ödemeden kaynaklanmaktadır. Sosyal sigorta tekniğinin amaçlarından biri de, çalışanlar yönünden çalışılan sürece gereksinimleri karşılamaktan daha önemlisi, emekli günlerini huzur içinde geçirmesidir. Yasa koyucu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda 1981 yılında yaptığı yasal değişiklikle Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan

malullük yaşlılık ve ölüm aylığı alanların yaşamlarına yardımcı olmak amacı ile sosyal sigorta tekniği dışında sosyal yardım sistemini kullanmıştır. Başka bir ifade ile, emekli dul ve yetimlerin malullük yaşlılık ve ölüm aylıklarının yetersizliğini “sosyal yardım zammı” ile gidermek amacı ile yasal düzenlemeye gidilmiştir.

2. 1479 SAYILI BAĞ-KUR KANUNU BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTA HAKLARI

Sosyal Sigorta hakları bölümünde 1479 sayılı Bağ-Kur Kanununda yer alan sosyal sigorta hakları özet bilgiler halinde verilmiştir.

a. Yaşlılık Aylığı

Sigortalıya yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için;

- Yazılı talepte bulunması, talepte bulunduğu tarihte prim ve her türlü borçlarını ödemiş olması,
- Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması ve en az 25 tam yıl (9000 gün) sigorta primi ödemiş olması,
- (Bu sürelerin tamamının Bağ-Kur’da geçmiş olması şart değildir. Diğer sosyal güvenlik kuruluşlarında geçen hizmet süreleri, hizmet süresinin hesaplanmasında dikkate alınmaktadır.)
- Sigortalıya en son bulunduğu basamaktan aylık bağlanabilmesi için bu basamakta 12 ay prim ödenmesi şarttır.
- Bu Kanuna göre yaşlılık aylığı alanların istekleri halinde, aylıkları kesilerek son defa prim ödedikleri basamaktan prim ödemeye devam edebilirler. Bunların tekrar yaşlılık aylığı talep etmeleri halinde haklarında bu Kanunun yaşlılık sigortası hükümleri uygulanır.
- Sigortalı, çalıştığı işini bıraktığında, malullük veya yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanamayan kadın ise 60, erkek ise 62 yaşını doldurmuş bulunan sigortalılara ödedikleri primler yazılı istekleri halinde toptan ödeme şeklinde geri verilir.

Ancak, bu gibi kimseler, bu Kanuna tabi olarak yeniden çalışmaya başladıkları ve evvelce kendilerine yapılan toptan ödeme tutarlarını ödemenin yapıldığı tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faizi ile birlikte peşin olarak iade ettikleri takdirde, bu Kanuna göre geçen sigortalılık süreleri geçerli sayılır.

b. Malullük Aylığı

- Çalışma gücünün en az üçte ikisini yitirdiğinin Sağlık Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Üniversiteler ve Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait hastanelerin sağlık kurullarınca verilecek raporlara göre belirlenmiş olması, (Rapor Genel Müdürlükte teşekkül ettirilen sağlık kurulunca değerlendirmeye tabi tutulur ve sonucu İl Müdürlüğüne bildirilir.).
- En az 5 tam yıl (1800 gün) sigorta primi ödemiş olması,
- Bağlı bulunduğu İl Müdürlüğü’ne yazılı talepte bulunması gerekmektedir.

c. Ölüm Aylığı

- Sigortalının ölümünden önce en az 3 tam yıl (1080 gün) sigortalı olarak prim ödemiş olması,
- Malullük veya yaşlılık aylığı almakta iken yahut yazılı talepte bulunup, malullük veya yaşlılık aylığına hak kazandıktan sonra ölen,
- Bağlanmış olan malullük veya yaşlılık aylıkları kesilmiş olan sigortalılardan ölen,
- En az üç tam yıl sigorta primi ödemiş olanlardan toptan ödeme talebinde bulunmakla beraber, toptan ödeme yapılmadan ölen,

Sigortalıların hak sahiplerine aylık bağlanır.

d. Sağlık Sigortası

- 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalılar ile eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları, ana ve babaları,
- Yaşlılık ve malullük aylığı almakta olanlar ile eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları, ana ve babaları,
- Dul ve yetim aylığı almakta olanlar, sağlık sigortası yardımlarından yararlanırlar.

Sağlık sigortası kapsamına giren sigortalının sağlık sigortası yardımından yararlanabilmesi için; ilk defa veya yeniden sigortalı olanlar ile sağlık sigortası kapsamından çıktıktan sonra yeniden sağlık sigortası kapsamına girmek isteyenlerin sağlık yardımlarından yararlanabilmeleri için en az 8 ay eksiksiz sağlık sigortası primi ödemiş olması, sağlık ve sigorta prim borcu bulunmaması gerekmektedir

- Ancak sigortalı olanlar ile yaşlılık ve malullük aylığı almakta olanlara, eşlerinden dolayı ölüm aylığı bağlanması halinde, bağlanan ölüm aylığından sağlık sigortası primi kesilmez.
- Ana ve babanın her ikisinden de ölüm aylığı alan çocukların ölüm aylıklarından yalnız babadan intikal eden aylıktan sağlık sigortası primi kesilir.
- Sağlık sigortası yardımları, ayakta ve yatarak yapılacak tedavilere gerekli muayene, tetkik, tahlil, müdahale, ortez ve protez, ameliyat ve tedavilerdir.

3. 5434 SAYILI T. C. EMEKLİ SANDIĞI KANUNU BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTA HAKLARI

T.C. Emekli Sandığı, mensuplarına, yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarına karşı sosyal güvenlik garantisi sağlama yanında, pasif sigortalılarının sağlık harcaması giderlerini karşılamakta ve kamu tarafından sunulan sosyal yardım ve hizmet programlarının gerçekleştirilmesinde aracı kurum olma fonksiyonu görmektedir. Sandığın sağladığı sosyal güvenlik garantileri şunlardır:

a. Emekli Aylığı

Sandık mensuplarına istek üzerine emeklilik olarak da adlandırılabilir normal emeklilik, resen emeklilik ve yaş haddinden emeklilik halinde emekli aylığı bağlanmaktadır. Emekli aylıklarının hesaplanmasında gösterge ve memur maaş katsayısı esas alınmakta, kişinin çalıştığı kurum ve statüsüne göre emekli aylığının

tespitinde değişik faktörler dikkate alınarak aylık bağlanmaktadır. Normal emeklilikte aylık bağlanması için kadın sigortalıların 20, erkek sigortalıların 25 fiili hizmet yılını doldurmaları ve 4447 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle getirilen yaş hadlerine ulaşmaları gerekmektedir.

b. Malullük Aylığı

T.C. Emekli Sandığı, mensuplarına üç tür malullük aylığı bağlamaktadır. Bunlar adi malullük, vazife malullüğü ve harp malullüğü aylıklarıdır. Sandık iştirakçilerinden adi malul olanlara 5 fiili hizmet yılını tamamlamış olmaları halinde 15 yıllık hizmet süresi üzerinden aylık bağlanmaktadır.

c. Dul ve Yetim Aylığı

En az 10 fiili hizmet yılı sandık mensubu olanların ölümü halinde hak sahibi eş ve çocukları ile geçindirmekle yükümlü olduğu anne ve babasına dul ve yetim aylığı bağlanmaktadır. Hak sahiplerinin aylık bağlanma oranları aylığın tamamını geçmeyecek şekilde belirlenmektedir.

d. Sağlık Yardımı

Sandık, emekliler, maluller ve bunların geçindirmekle yükümlü olduğu kişiler ile dul ve yetim aylığı bağladığı kişilerin hastalanmaları halinde sağlık harcamalarını karşılamaktadır. Sandık sağlık hizmetlerinin temininde satın alma yolunu tercih etmiştir.

e. İkramiye

Emekli Sandığı mensupları, aylık alma hakkı kazandıkları zaman veya ölümlerinde hak sahiplerine, her tam fiili hizmet yılı için bir aylık maaşı tutarında olmak üzere bir ikramiye ödemesi yapılmaktadır. Daha sonra ödenen bu ikramiyenin bedeli ilgili kurumdan geri alınmaktadır.

D. 4447 SAYILI KANUN İLE SOSYAL SİGORTA MEVZUATINA GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

25 Ağustos 1999 tarihinde kabul edilen ve 8 Eylül 1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun, İşsizlik Sigortası Kanunu olarak adlandırılmakla beraber, bütün sosyal sigorta mevzuatını köklü şekilde değiştiren kapsamlı bir yasal düzenleme olarak Türk sosyal güvenlik sistemi içindeki yerini almıştır. VIII. BYKP döneminde gerçekleştirilecek çalışmalar için belirleyici bir rolü olacaktır.

1. 506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNU

a. Sigortalıların Bildirilmesi

4447 sayılı Kanunun 2. maddesi ile 506 sayılı Kanunun 9. maddesi değiştirilmiş ve sigortalıların çalışmaya başlamadan önce kuruma bildirimeleri esası getirilmiştir. Buna göre; **“İşveren, çalıştıracağı kimseleri, işe başlatmadan önce, örneği Kurumca hazırlanacak işe giriş bildirgeleriyle Kuruma doğrudan bildirmekle**

veya bu belgeleri iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür.” Bu düzenlemeye getirilen istisnalar ise inşaat işyerleri ve ilk defa işyeri bildirgesi veren işyerleri ile ilgili olmuş ve **inşaat işyerlerinde sigortalı çalışmaya başlatıldığı gün, ilk defa işyeri bildirgesi verilen işyerlerinde ise işe başlama tarihinden itibaren 30 gün içinde Kuruma bildireceklerdir.**

b. İşyerinin Bildirilmesi

4447 sayılı Kanunun 1. maddesi ile 506 sayılı Kanunun 8. maddesi değiştirilmiş ve, **“İşveren, örneği Kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini, işçi çalıştırmaya başlayacağı tarihten önce Kuruma doğrudan vermek veya iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür”**. Bu değişiklik, sigortalılar gibi işyerlerinin de önceden Kuruma bildirilmesi esası getirilmiştir.

c. Sigortalının Kuruma Bildirilmesi

4447 sayılı Kanun, sigortalıların da kendilerini Kuruma bildirmeleri esasını getirmiştir. Buna göre; “506 sayılı Kanunun 2. maddesine göre sigortalı sayılanlar, çalışmaya başladıklarını işe başladıkları tarihten itibaren 30 gün içinde Kuruma bildirirler.” Bu bildirme, iki nüsha olarak, Kurumca hazırlanan belgenin sigortalı tarafından doldurulması ile ve nüfus cüzdan sureti ilave edilerek yapılır.

d. Sigortalının Eksik Günlerinin Bildirilmesi

Sigortalıların hiç bildirilmemesi yanında, yaygın olarak çalıştıkları günlerin veya prime esas kazançlarının eksik bildirilmesi söz konusu olabilmekteydi. 4447 sayılı Kanun, eksik bildirim önlemek için; “Ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların 30 günden az çalıştıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim bildirgelerine eklenmesi şarttır” denilmiştir. İşverenin verdiği belgelerin geçerli olmaması halinde Kurum resen prim tahakkuk ettirebilecektir.

e. Prim Oranları

4447 Sayılı Kanun, esas olarak sosyal sigorta kurumlarının finansman problemini çözmeye yönelik olarak çıkarıldığı için, gelir arttırıcı düzenlemelere öncelik verilmiştir. Bu çerçevede, prim oranlarında da değişiklikler yapılmıştır.

• Sosyal Güvenlik Destek Primi (SGDP)

4447 sayılı Kanun, Kurumdan gelir ve aylık almakta iken sigortaya tabi bir işte çalışmaya başlayanların ödediği SGDP oranını % 24’ten % 30’a yükseltmiştir. Buna göre, sigortalı hissesi % 7,5; işveren hissesi % 22,5 olarak ödenecektir.

• Avukatlar ve Noterler İçin Sosyal Güvenlik Destek Primi

Kanun, “506 sayılı Kanuna göre yaşlılık aylığı almakta iken serbest avukat veya noter olarak çalışmalarını sürdürenlerin, sosyal yardım zammı dahil, almakta oldukları aylıklarından % 15 oranında SGDP kesilir.” hükmünü getirmiştir.

f. Prime Esas Günlük Kazançların Sınırları

4447 sayılı Kanun, prime esas kazanç sınırlarının belirlenmesi usulünü köklü şekilde değiştirmiştir. Buna göre, 1 Ocak 2000 tarihinden sonra prime esas kazançların alt sınırı günlük 4.000.000 TL olacaktır. Üst sınır ise alt sınırın üç katı, diğer bir ifade ile 12.000.000 TL olacaktır. Buna göre prime esas kazançların alt sınırı, 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren aylık olarak 120; üst sınır ise 360 milyon TL olacaktır. Üst sınırı 5 katına kadar yükseltmek Bakanlar Kurulunun yetkisine bırakılmıştır.

Prime esas kazançların sınırlarının artırılması esasları da değişmiştir. Yeni düzenlemeye göre, günlük kazancın alt sınırı her yıl, önce, bir önceki yılın Aralık ayına göre DİE tarafından açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler tüketici fiyatları indeksindeki artış oranı kadar, ikinci olarak bir önceki yılın GSYİH sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar artırılarak belirlenecektir. Bu şekilde belirlenen günlük kazanç alt sınırının belirlenmesinde bin liranın kesirleri bin liraya tamamlanacaktır.

g. Hastalık Sigortasında 120 Gün Prim Ödeme Şartı

Daha önce sigortalının kendisine yapılacak sağlık yardımlarında herhangi bir prim ödeme şartı yok iken, 4447 sayılı Kanunla 120 gün prim ödeme gün şartı getirilmiştir. Buna göre; “Sigortalıların, sağlık yardımlarından yararlanabilmeleri için, 60 gün hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki altı ay içinde olmak üzere toplam olarak 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş olmaları şartı aranır”. Bu düzenleme ile sigortalının kendisinin sağlık yardımlarından faydalanması, geçindirmekle yükümlü olduğu kişilerden daha sıkı şartlara bağlanmıştır.

h. Protez Araç ve Gereç Bedellerine Katılım

4447 sayılı Kanun, sigortalının kendisi, geçindirmekle yükümlü olduğu aile fertleri, Kurumdan gelir ve aylık almakta olanlar ile bunların geçindirmekle yükümlü olduğu aile fertlerine yapılacak protez araç ve gereçlerinin bedeline katılımı öngörmüştür. Buna göre:

- Sigortalılar ile geçindirmekle yükümlü olduğu eşi ve çocuklarına verilecek protez araç ve gereçlerinin bedellerinin % 20’si kendileri tarafından ödenecektir. Ancak bu şekilde yapılan ödemeler 16 yaşından büyükler için belirlenmiş asgari ücretin 1,5 katını geçemeyecektir.
- Kurumdan gelir ve aylık almakta olanlar ile bunların geçindirmekle yükümlü olduğu eş ve çocuklarına verilecek protez araç ve gereçlerinin bedelinin % 10’u kendileri tarafından ödenecektir.
- Kişilerin normal hayatlarını sürdürebilmeleri için hayati öneme sahip olan protez araç ve gereçlerinden katkı payı alınmayacaktır. Ancak, bunların ne olduğu daha sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı(ÇSGB) ve Sağlık Bakanlığı tarafından müstereken belirlenecektir.

i. Malüllük Aylığının Hesaplanması

4447 sayılı Kanununun 5. maddesi ile malüllük aylığının hesaplanması usulü köklü şekilde değiştirilmiştir. Buna göre; “Malüllük aylığı bağlanmasına hak kazanan sigortalıya, ortalama yıllık kazancının % 60’ının 1/12’si oranında malüllük aylığı

bağlanacaktır. Sigortalının başka birisinin bakımına muhtaç olması halinde bu oran % 70 olarak belirlenecektir.

j. Yaşlılık Aylığına Hak Kazanma Şartı

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 8 Eylül 1999 tarihinden itibaren ilk defa sigortalı olacakların yaşlılık aylığından faydalanabilmeleri için:

- Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması ve en az 7000 gün Malüllük Yaşlılık Ölüm (MYÖ) sigortası ödemiş olması: (Tam Aylık) veya,
- Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması, 25 yıldan beri sigortalı olması ve en az 4500 gün Malüllük Yaşlılık Ölüm (MYÖ) sigortası primi ödemiş olması (Kısmi Aylık), gerekir. Bunlardan ilki tam, ikincisi ise kısmi aylık alma şartları ile ilgilidir.

k. Yaşlılık Aylığının Hesaplanması

4447 sayılı Kanun, aylık bağlama esaslarını köklü şekilde değiştirmiş ve gösterge tablosu ve katsayı sistemini terk ederek sigortalının bütün kazançlarını dikkate alan bir güncelleme sistemini getirmiştir. Buna göre yaşlılık aylığı, aşağıdaki işlemler gerçekleştirilerek hesaplanacaktır:

- Sigortalının bütün çalışma hayatı süresince (takvim yılı olarak) prime esas kazançları, sigortalının aylık almak için başvurduğu yıl başına kadar, her yılın kentsel yerler TÜFE ve GSYİH oranı kadar artırılarak güncelleştirilecektir.
- Bu şekilde bulunacak yıllık kazançlar toplamı, sigortalının prim ödeme gün sayısına bölünerek, güncelleştirilmiş prime esas ortalama günlük kazancı bulunacaktır.
- Bulunan ortalama günlük kazancın 360 katı, aylığın hesaplanmasında esas alınacak Ortalama Yıllık Kazancı (OYK) oluşturacaktır.
- İkinci aşamada aylık bağlama oranı bulunacaktır. Aylık bağlama oranı (ABO) 3600 güne kadar her 360 gün için % 3,5; sonraki 5400 günün her 360 günü için % 2; kalan prim günleri için de her 360 gün için % 1,5 olarak hesaplanacaktır.
- Aylık bağlanmasında üst sınır kaldırılmıştır. Prim ödeme gün sayısı fazla ise sigortalı % 100'den fazla aylık alabilecektir. Buna göre 25 yıl prim ödeyen sigortalı % 65; 40 yıl prim ödeyen sigortalı % 87,5 ve 50 yıl prim ödeyen sigortalı % 102,5 aylık bağlama oranına ulaşabilecektir.
- Aylık miktarı= (OYK X ABO) / 12, sigortalıya bağlanacak aylık miktarını verecektir.
- Bu şekilde bulunan aylık, sigortalının başvurduğu ay dikkate alınarak ocak ayından itibaren DİE tarafından belirlenen TÜFE oranı dikkate alınarak artırılabilecektir.
- Bağlanan yaşlılık aylıkları, DİE tarafından belirlenen kentsel yerler TÜFE dikkate alınarak her ay artırılabilecektir.

l. Geçiş Döneminde Kısmi Yaşlılık Aylığı Alma Şartları

4447 sayılı Kanun kısmi yaşlılık aylığına hak kazanma şartlarının yeniden düzenlemiş ve Kanun kadın sigortalıların 52, erkek sigortalıların 56 yaşını doldurmaları ve 15

yıllık sigortalılık süresi içinde 3600 gün MYÖ sigortası primi ödemiş olmaları halinde kısmi aylık bağlanmasını öngörmüştür.

m. Ölüm Aylığının Hesaplanması

Kanun ölüm aylığına hak kazanılması için gerekli şartları değiştirmemiştir. Ölüm aylığının hesaplanması, malullük ve yaşlılık sigortalarında olduğu gibidir. (4447, Madde 9). Aylık bağlama oranı % 60 olmakla birlikte sigortalının 8100 gün ile 9000 gün arasındaki her 360 gün için aylık bağlama oranı % 2; 9000 günden sonraki her 360 gün için de % 1,5 artırılabacaktır.

Bağlanan ölüm aylıklarının artırılmasında malullük ve yaşlılık aylıklarında olduğu gibi aylık TÜFE oranı dikkate alınacaktır.

n. Aylıkların Alt Sınırı

506 sayılı Kanunun, yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarından bağlanan aylıkların alt sınırı ile ilgili hükmü değiştirilmiş ve **“Bu kanuna göre bağlanacak aylıklar, 78. maddeye göre tespit edilen prime esas günlük kazanç alt sınırının aylık tutarının % 35’inden az olamaz”** hükmü getirilmiştir.

o. Geçiş Döneminde Emekli Olma Şartları

4447 sayılı Kanun, sigortalıların yürürlük tarihindeki sigortalılık süresini dikkate alarak emeklilik yaşının yükseltilmesinde kademeli bir geçiş sağlamıştır. Buna göre kadın ve erkek sigortalıların aylık bağlanması için gerekli şartlar aşağıdaki tablo 1 ve 2’de verilmiştir.

Tablo-1: Kadın Sigortalılar İçin Yaşlılık Aylığı Alma Şartları

KANUNUN ÇIKTIĞI TARİHTE SİGORTALILIK SÜRESİ	ASGARI EMEKLİLİK YAŞI	ASGARI PRİM ÖDEME SÜRESİ	ASGARI SİGORTALILIK SÜRESİ
17-18 yıl arasında olanlar	41	5.000 gün	20 yıl
16-17 yıl arasında olanlar	43	5.000 gün	20 yıl
15-16 yıl arasında olanlar	45	5.000 gün	20 yıl
14-15 yıl arasında olanlar	47	5.150 gün	20 yıl
13-14 yıl arasında olanlar	48	5.300 gün	20 yıl
12-13 yıl arasında olanlar	49	5.450 gün	20 yıl
11-12 yıl arasında olanlar	50	5.600 gün	20 yıl
10-11 yıl arasında olanlar	51	5.750 gün	20 yıl
10 yıldan az olanlar	52	6.000 gün	20 yıl

Kaynak: SSK.

Tablo-2: Erkek Sigortalılar İçin Yaşlılık Aylığı Alma Şartları

KANUNUN ÇIKTIĞI TARİHTE SİGORTALILIK SÜRESİ	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ	ASGARİ SİGORTALILIK SÜRESİ
22-23 yıl arasında olanlar	45	5.000 gün	25 yıl
21-22 yıl arasında olanlar	46	5.000 gün	25 yıl
20-21 yıl arasında olanlar	48	5.000 gün	25 yıl
19-20 yıl arasında olanlar	50	5.150 gün	25 yıl
18-19 yıl arasında olanlar	51	5.300 gün	25 yıl
17-18 yıl arasında olanlar	52	5.450 gün	25 yıl
16-17 yıl arasında olanlar	53	5.600 gün	25 yıl
15-16 yıl arasında olanlar	54	5.750 gün	25 yıl
15 yıldan az olanlar	56	6.000 gün	25 yıl

Kaynak: SSK.

p. Diğer Hususlar

- İsteğe bağlı sigortalılar ödeyecekleri primleri, prime esas kazançların alt ve üst sınırları arasında olmak üzere kendileri belirleyecektir.
- Kayıtdışı çalışmayı önlemek üzere, teftiş ve kontrol yetkisi genişletilmiş, bazı kamu kurumlarının denetim elemanları da kendi mevzuatları gereğince yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında sigortalı çalıştırıp çalıştırmama ile ilgili denetimde bulunabileceklerdir.
- Sigortalılara yapılacak olan Sosyal Yardım Zammı (SYZ), ödemeleri, her ay bir önceki aya göre, DİE tarafından belirlenen TÜFE artış oranı dikkate alınarak artırılabacaktır.

2. 1479 SAYILI BAĞ-KUR KANUNU

a. Basamak Seçimi ve Yükseltilmesi

4447 sayılı Kanununun 32. maddesi ile Bağ-Kur sigortalılarının ödeyecekleri primler ve gelirlerin hesabında esas alınan 24 basamaklı gösterge tablosundaki bekleme süreleri değiştirilmiştir. Buna göre; **“Sigortalının seçtiği, intibak ettirildiği veya yükseltildiği ilk 12 basamakta bekleme süresi 1 yıl, 13. basamaktan itibaren her basamakta bekleme süresi 2 yıl olarak değiştirilmiştir.**

İlk 11 basamakta basamak yükseltilmesi, prim ödeme ve talebe bakılmaksızın Kurum tarafından yapılırken, 12. basamaktan itibaren sigortalının yazılı talebi ve talep tarihinden önceki ayın sonu itibariyle prim ve diğer borçlarını ödemiş olması şartı getirilmiştir.

b. Sigorta Primine ve Aylıklara Esas Olan Gelir Basamakları

Bağ-Kur sigortalılarının ödeyecekleri primler ve bağlanacak aylıkların hesaplanmasında esas alınan gelir basamakları tablosu yeniden oluşturulmuştur. Buna göre; **“sigortalıların ödeyecekleri primler ve bağlanacak aylıkların hesabında 24 basamaklı gelir tablosu uygulanır. Tabloda yer alan gelir basamakları, her yıl**

Nisan ayında, ilk olarak bir önceki yılın DİE tarafından açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler TÜFE değişim oranı kadar, ikinci olarak GSYİH sabit fiyatlarla gelişme hızları kadar artırılarak belirlenir”.

Gelir basamaklarının bir yıldan diğerine yeniden belirlenmesinde SSK’da prime esas kazançların belirlenmesindeki kriterler esas alınmıştır.

c. Sosyal Güvenlik Destek Primi

4447 sayılı Kanunla, Kurumdan yaşlılık aylığı almakta iken tekrar çalışmaya başlayan sigortalılardan, Sosyal Güvenlik Destek Primi (SGDP), alınması hükmü getirilmiştir. Buna göre; **“1479 sayılı Kanuna göre yaşlılık aylığı bağlananlar, bu Kanuna tabi işlerde çalışmaya devam ederlerse veya daha sonradan çalışmaya başlarsa, SYZ dahil olmak üzere aldıkları aylıktan % 10 oranında SGDP kesilecektir.”**

SGDP ödenmiş süreler sigortalılık süresinden sayılmayacak ve toptan ödeme olarak geri verilmeyecektir.

d. Sağlık Sigortası Prim Oranı

4447 sayılı Kanununun 37. maddesi ile Bağ-Kur sigortalılarının ödeyecekleri sağlık sigortası prim oranı ile primlerin ödeneceği basamaklar değiştirilmiştir. Buna göre; **1479 sayılı Kanuna tabi sigortalılardan İlk 8 basamakta bulunanlar, 8'nci, 9'uncu ve sonraki basamaklarda bulunanlar ise buldukları gelir basamağı üzerinden, % 15'i oranında sağlık sigortası primi ödeyeceklerdir”.**

2926 sayılı Kanuna tabi sigortalılardan ilk 6 basamakta bulunanlar, 6'ncı basamak gösterge tutarının, 7 ve daha yukarı basamaklarda bulunan sigortalılar ise, buldukları basamak gösterge tutarının % 15'i oranında sağlık sigortası primi öderler.

e. Primlerin Süresi İçinde Ödenmemesi

Bağ-Kur sigortalılarının primlerini zamanında ödememeleri halinde ödeyecekleri gecikme cezaları ile ilgili hususlar değiştirilmiş ve SSK ile benzer hükümler getirilmiştir. Buna göre; **”Sigortalılar tarafından ödenmesi gereken primler süresi içinde kısmen veya tamamen ödenmezse, sürenin bittiği tarihten başlayarak gecikilen her ay için 21.7.1953 tarih ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanunla belirlenen gecikme zammı oranları uygulanarak sigortalılardan tahsil edilir”.** Bu oran 3.7.1999 tarihinden itibaren aylık % 12; yıllık ise % 144 olarak belirlenmiştir.

f. Sağlık Sigortasından Faydalanma Şartları

1479 sayılı Kanuna göre, ilk defa veya yeniden sigortalı olanlar ile sağlık sigortası kapsamından çıktıktan sonra yeniden sağlık sigortası kapsamına girmek isteyenlerin sağlık karnesi talep ettikleri tarihte 8 ay sağlık sigortası primi ödemesi sigorta, prim ve gecikme zammı borçlarının bulunmaması şarttır.

g. Ayakta Yapılan Tedaviler Ve Protez Araç ve Gereçlerinin Bedelinin Karşlanması

Bağ-Kur sigortalıları ile bunların geçindirmekle yükümlü olduğu kişilerin ayakta yapılan tedavilerinde poliklinik muayene ücretinin ve verilen ilaç bedellerinin % 20'si kendileri tarafından ödenir.

Bağ-Kur'dan gelir ve aylık almakta olanlar ile bunların geçindirmekle yükümlü olduğu kişiler ve hak sahipleri, poliklinik muayene ücretinin ve ayakta yapılan tedavilerde verilen ilaç bedellerinin % 10'unu kendileri tarafından öderler.

İş kazası ve meslek hastalığı dışında sigortalılar ve geçindirmekle yükümlü olduğu kişiler kendilerine verilen protez araç ve gereç bedellerinin % 20'sini; aylık alanlar ile bunların geçindirmekle yükümlü olduğu kişiler ve hak sahipleri ise % 10'unu kendileri karşılarlar. Ancak katkı payı tutarı, sigortalılarda birinci gelir basamağının 1.5 katını, aylık alanlar da ise birinci gelir basamağının % 65'ini geçemez.

Bağ-Kur sigortalısı olmadan önce sigortalının maruz kaldığı hastalık ve arızalardan dolayı Kurumca karşılanacak olan protez araç ve gereçlerinin neler olduğu ise hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenecektir.

h. Malullük Aylığının Hesaplanması

4447 sayılı Kanun, malullük aylığı hesaplanması ile ilgili esasları değiştirmiştir. Yeni düzenlemeye göre; **"Sigortanın sigortalılık süresi içinde prim ödediği gelir basamaklarının bu basamaklardaki prim ödeme süreleri de dikkate alınarak aylık başlangıç tarihinde yürürlükte bulunan gelir tablosu üzerinden hesaplanacak ağırlıklı ortalamasının % 65'idir.** Başka birinin bakımına muhtaç malul sigortalıya % 75 oranında malullük aylığı bağlanır.

Bu düzenleme ile, sigortalının bulunduğu son basamak değil, bütün basamaklarda bulunduğu sürede dikkate alınarak aylıkların hesaplanması söz konusu olacaktır.

i. Yaşlılık Aylığından Faydalanma Şartları

Sigortalının tam yaşlılık aylığından faydalanabilmesi için:

- Yazılı talepte bulunması, talepte bulunduğu tarihte prim ve her türlü borçlarını ödemiş olması;
- Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması ve 25 tam yıl sigorta primi ödemiş olması şarttır.
- Kadın ise 60, erkek ise 62 yaşını doldurmuş ve en az 15 tam yıl prim ödemiş sigortalılara da kısmi aylık bağlanır.

Bu düzenleme ile kadın sigortalıların da tam aylık alabilmeleri için 25 tam yıl prim ödemeleri şartı getirilmiştir.

j. Yaşlılık Aylığının Hesaplanması

4447 sayılı Kanun yaşlılık aylığının hesaplanmasında dikkate alınan kazançlar ile aylık bağlama oranlarını değiştirmiştir. Buna göre:

Yaşlılık aylığının hesaplanmasında sigortalının prim ödediği son basamak değil, bütün sigortalılık süresince ödediği gelir basamakları ve bu basamaklardaki prim ödeme süreleri dikkate alınarak, aylık almak için talepte bulunduğu tarihteki gelir tablosu üzerinden hesaplanacak ağırlıklı ortalamanın, aylık bağlama oranı ile çarpılması suretiyle bulunacaktır.

Aylık bağlama oranı hesaplanırken, ilk 10 tam yılın her bir yılı için % 3,5; takip eden 15 tam yılın her bir yılı için % 2; yirmi beş yıldan fazla her bir tam yıl için % 1,5 oranları esas alınır.

Bu hesaplama yöntemi ile aylık bağlama oranı ile ilgili üst sınır kaldırılmış olmaktadır. Aylıkların hesaplanması ile esas alınan gelir tablolarının hesaplanarak açıklanması, yeni hesaplama tarzının açıklığa kavuşmasını kolaylaştıracaktır.

k. Aylıkların Artırılması

1479 sayılı Kanuna göre bağlanan malullük, yaşlılık ve ölüm aylıkları, her ay bir önceki aya göre DİE tarafından, açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler TÜFE değişim oranları kadar artırılabilecektir. (4447, madde 29 son bendi). Bu düzenleme ile Bağ-Kur aylıklarının da SSK'da olduğu gibi enflasyon oranı kadar artırılması esas benimsenmiş bulunmaktadır.

l. Ölüm Aylığının Hesaplanması

4447 sayılı Kanun, ölüm aylığı bağlanması ile ilgili hükümlerde de değişiklikler getirmiş, 3 tam yıl prim ödeyen, ancak 25 yıldan az sigortalılık süresi olanların ölümü halinde 25 tam yıl prim ödemiş gibi aylık bağlanmasını öngörmüştür.

m. Geçiş Döneminde Emekli Olma Şartları

4447 sayılı Kanun, bu Kanunun yürürlük tarihi olan 8 Eylül 1999 tarihinde sigortalıların sigortalılık süresini esas alarak geçiş dönemi şartlarını belirlemiştir. Buna göre kadın ve erkek sigortalıların emekli aylığına hak kazanma şartları tablo 3 ve 4'deki gibidir.

Tablo-3: Kadın Sigortalılar İçin Emeklilik Şartları

KANUNUN ÇIKTIĞI TARİHTE SİGORTALILIK SÜRESİ	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ
2-3 yıl arasında kalanlar	41	20 yıl
3-4 yıl arasında kalanlar	43	20 yıl
4-5 yıl arasında kalanlar	45	20 yıl
5-6 yıl arasında kalanlar	47	20 yıl
6-7 yıl arasında kalanlar	48	20 yıl
7-8 yıl arasında kalanlar	49	20 yıl
8-9 yıl arasında kalanlar	50	20 yıl
9-10 yıl arasında kalanlar	51	20 yıl
10 yıldan fazla kalanlar	52	20 yıl

Kaynak: Bağ-Kur.

Tablo-4: Erkek Sigortalılar İçin Emeklilik Şartları

KANUNUN ÇIKTIĞI TARİHTE SİGORTALILIK SÜRESİ	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ
2-3 yıl arasında kalanlar	45	25 yıl
3-4 yıl arasında kalanlar	46	25 yıl
4-5 yıl arasında kalanlar	48	25 yıl
5-6 yıl arasında kalanlar	50	25 yıl
6-7 yıl arasında kalanlar	51	25 yıl
7-8 yıl arasında kalanlar	52	25 yıl
8-9 yıl arasında kalanlar	53	25 yıl
9-10 yıl arasında kalanlar	54	25 yıl
10 yıldan fazla kalanlar	56	25 yıl

Kaynak: Bağ-Kur.

n. Geçiş Döneminde Kısmi Emeklilik Şartları

4447 sayılı Kanun, geçiş döneminde 1479 sayılı kanuna göre kısmi aylık almak için gerekli olan şartları Tablo 5 ve 6 da gösterildiği gibi belirlemiştir. Buna göre:

Tablo-5: Kadınlar İçin Kısmi Emekli Aylığı Şartları

KANUNUN ÇIKTIĞI TARİHTE SİGORTALILIK SÜRESİ	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ
2-4 yıl arasında kalanlar	51	15 yıl
4-6 yıl arasında kalanlar	52	15 yıl
6-8 yıl arasında kalanlar	53	15 yıl
8-10 yıl arasında kalanlar	54	15 yıl
10 yıldan fazla kalanlar	56	15 yıl

Kaynak: Bağ-Kur.

Tablo-6: Erkekler İçin Kısmi Emekli Aylığı Şartları

KANUNUN ÇIKTIĞI TARİHTE SİGORTALILIK SÜRESİ	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ
2-4 yıl arasında kalanlar	56	15 yıl
4-6 yıl arasında kalanlar	56	15 yıl
6-8 yıl arasında kalanlar	57	15 yıl
8-10 yıl arasında kalanlar	57	15 yıl
10 yıldan fazla kalanlar	58	15 yıl

Kaynak: Bağ-Kur.

3. 2925 SAYILI TARIM İŞÇİLERİ SOSYAL SİGORTALAR KANUNU

Yaşlılık Aylığına Hak Kazanma Şartları: 4447 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra sigortalı olacak tarım işçileri, kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş, 15 yıllık sigortalılık süresini tamamlamış ve 3600 gün prim ödemiş olmak koşulları üzerinden emekli olacaklardır.

Halen sigortalı olanlardan, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sigortalılık süresi 13 yıl ve daha fazla olanlar, önceden olduğu gibi yaş şartı aranmadan 15 yıllık sigortalılık ve 3600 gün prim ödeme şartı ile emekli olabileceklerdir.

Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sigortalılık süresi 13 yıldan az olanlar ise sigortalılık sürelerine göre tablo 7 ve 8'deki koşullarda emekli olabileceklerdir.

Tablo-7: Tarım İşçisi Kadınlar İçin Emeklilik Şartları

KANUNUN ÇIKTIĞI TARİHTE SİGORTALILIK SÜRESİ	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ	ASGARİ SİGORTALILIK SÜRESİ
12-13 yıl arasında olanlar	41	3600 gün	15 yıl
11-12 yıl arasında olanlar	43	3600 gün	15 yıl
10-11 yıl arasında olanlar	45	3600 gün	15 yıl
9-10 yıl arasında olanlar	47	3600 gün	15 yıl
8-9 yıl arasında olanlar	48	3600 gün	15 yıl
7-8 yıl arasında olanlar	49	3600 gün	15 yıl
6-7 yıl arasında olanlar	50	3600 gün	15 yıl
5-6 yıl arasında olanlar	51	3600 gün	15 yıl
5 yıldan az olanlar	52	3600 gün	15 yıl

Kaynak: SSK.

Tablo-8: Tarım İşçisi Erkekler İçin Emeklilik Şartları

KANUNUN ÇIKTIĞI TARİHTE SİGORTALILIK SÜRESİ	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ	ASGARİ SİGORTALILIK SÜRESİ
12-13 yıl arasında olanlar	45	3600 gün	15 yıl
11-12 yıl arasında olanlar	46	3600 gün	15 yıl
10-11 yıl arasında olanlar	48	3600 gün	15 yıl
9-10 yıl arasında olanlar	50	3600 gün	15 yıl
8-9 yıl arasında olanlar	51	3600 gün	15 yıl
7-8 yıl arasında olanlar	52	3600 gün	15 yıl
6-7 yıl arasında olanlar	53	3600 gün	15 yıl
5-6 yıl arasında olanlar	54	3600 gün	15 yıl
5 yıldan az olanlar	55	3600 gün	15 yıl

Kaynak: SSK.

4. 2926 SAYILI TARIMDA KENDİ ADINA VE HESABINA ÇALIŞANLAR SOSYAL SİGORTALAR KANUNU

a. Yaşlılık Aylığına Hak Kazanma Şartları

4447 sayılı Kanun yasallaştıktan sonra ilk defa sigortalı olacaklar için, yaşlılık aylığının bağlanmasında, 25 tam yıl prim ödemiş olmanın yanında kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını tamamlamış olma şartı getirilmiştir.

Kısmi aylık için de 15 tam yıl prim ödemiş olmanın yanında kadın ise 60, erkek ise 62 yaşının tamamlanmış olması gerekmektedir.

4447 sayılı Kanun yasallaşmadan önce sigortalı olanlardan emeklilik hakkını kazanmış olanlar diledikleri zaman, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte emekliliklerine 2 yıl veya daha az süre kalan sigortalılar da 4447 Sayılı Kanun çıkmadan önceki koşullara göre emekli olabileceklerdir.

4447 sayılı Kanun yasallaşmadan önce sigortalı olanlardan emekliliğine 2 yıldan fazla kalanlar ise, emekliliklerine kalan süreye bağlı olarak aşağıdaki asgari emeklilik yaşını ve prim ödeme süresini doldurmaları halinde emekli olabileceklerdir.

4447 sayılı Kanun yasallaştıktan sonra sigortalı olacaklar ise; kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmak, 25 yıllık sigortalılık süresini doldurmak ve 4500 gün prim ödemiş olmak koşulları üzerinden emekli olabileceklerdir.

4447 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, aylık alma şartlarını yerine getiremeyenler ve şartı yerine getirmeye 2 yıldan fazla süresi kalanlar ise bu sürelerle bağlantılı olarak tablo 9 ve 10'daki koşullarda tam aylığa hak kazanacaklardır.

Tablo-9: Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışan Kadınlar İçin Emeklilik Şartları

KANUN ÇIKTIĞI TARİHTE EMEKLİLİĞE KALAN SÜRE	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ
2-3 yıl arasında olanlar	41	20 Yıl
3-4 yıl arasında olanlar	43	20 Yıl
4-5 yıl arasında olanlar	45	20 Yıl
5-6 yıl arasında olanlar	47	20 Yıl
6-7 yıl arasında olanlar	48	20 Yıl
7-8 yıl arasında olanlar	49	20 Yıl
8-9 yıl arasında olanlar	50	20 Yıl
9-10 yıl arasında olanlar	51	20 Yıl
10 yıldan fazla olanlar	52	20 Yıl

Kaynak: Bağ-Kur.

Tablo-10: Tarımda Kendi Adına Ve Hesabına Çalışan Erkekler İçin Emeklilik Şartları

KANUN ÇIKTIĞI TARİHTE EMEKLİLİĞE KALAN SÜRE	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ
2-3 yıl arasında olanlar	45	25 Yıl
3-4 yıl arasında olanlar	46	25 Yıl
4-5 yıl arasında olanlar	48	25 Yıl
5-6 yıl arasında olanlar	50	25 Yıl
6-7 yıl arasında olanlar	51	25 Yıl
7-8 yıl arasında olanlar	52	25 Yıl
8-9 yıl arasında olanlar	53	25 Yıl
9-10 yıl arasında olanlar	54	25 Yıl
10 yıldan fazla olanlar	56	25 Yıl

Kaynak: Bağ-Kur.

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce sigortalı olanlardan, 15 yıl prim ödeme süresi ve kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurma koşulunu sağlayanlar ile söz konusu prim ödeme süresini doldurmasına iki yıl veya daha az kalanlar, bu süre içinde 15 yıllık prim ödeme süresini ve kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmuş olmak koşuluyla emekli olabileceklerdir.

b. Prim Oranları

2926 sayılı Kanunda, % 15 olan sigorta primi oranı, 1479 sayılı Kanun ile paralellik sağlanması amacıyla % 20'ye , % 12 olan sağlık primi ise % 15'e çıkarılmıştır.

c. Askerlik Borçlanması

Yapılan değişiklikle 2926 sayılı Kanuna tabi sigortalıların, askerlikte er olarak geçen süreleri ile yedek subay okulunda geçen sürelerinin tamamını borçlanabilmelerine imkan sağlanmıştır. Borçlanma tutarları, sigortalıların buldukları basamak primleri üzerinden sağlık sigortası primi dahil edilmeden hesaplanacak ve talep tarihinden itibaren üç ay içinde ödenecektir. Borçlanma tutarının süresi içinde ödenmemesi halinde talep geçersiz sayılacaktır. Sigortalının ölümü halinde hak sahipleri de borçlanma talebinde bulunabileceklerdir.

5. 5434 SAYILI T.C. EMEKLİ SANDIĞI KANUNU

a. Yaşlılık Aylığına Hak Kazanma Şartları

25 fiili hizmet yılını dolduran iştirakçilerden kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını dolduranlar emekli olabileceklerdir.

İştirakçilerden haklarında yaş haddi hükmü bulunanlar kurumlarınca re'sen veya 61 yaşını doldurduklarında istekleri üzerine emekli olabileceklerdir.

Daha önce olduğu gibi fiili hizmet sürelerine zam yapılanlara aynı oranda zamlar yapılmaya devam edilecek ve söz konusu kişilerin yaş hadlerinde üç yıldan çok olmamak üzere eklenen sürenin yarısı indirilecektir.

Kanun çıkmadan önce Emekli Sandığı iştirakçisi olanlardan emeklilik hakkını kazanmış olanlar diledikleri zaman emekli olabileceklerdir. Kanunun çıktığı tarihte emekliliklerine 2 yıl veya daha az kalan sigortalılar önceki koşullara göre emekli olabileceklerdir.

4447 sayılı Kanun yasallaşmadan önce sigortalı olanlardan emekliliğine iki yıldan fazla kalanlar ise, emekliliklerine kalan süreye bağlı olarak, tablo 11 ve 12'deki, asgari emeklilik yaşını ve prim ödeme süresini doldurmaları halinde emekli olabileceklerdir.

Tablo-11: Emekli Sandığı İştirakçisi Kadınlar İçin Emeklilik Şartları

KANUN ÇIKTIĞI TARİHTE EMEKLİLİĞE KALAN SÜRE	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ
2-3 yıl arasında olanlar	41	20 Yıl
3-4 yıl arasında olanlar	43	20 Yıl
4-5 yıl arasında olanlar	45	20 Yıl
5-6 yıl arasında olanlar	47	20 Yıl
6-7 yıl arasında olanlar	48	20 Yıl
7-8 yıl arasında olanlar	49	20 Yıl
8-9 yıl arasında olanlar	50	20 Yıl
9-10 yıl arasında olanlar	51	20 Yıl
10 yıldan fazla olanlar	52	20 Yıl

Kaynak: T.C. Emekli Sandığı.

Tablo-12: Emekli Sandığı İştirakçisi Erkekler İçin Emeklilik Şartları

KANUN ÇIKTIĞI TARİHTE EMEKLİLİĞE KALAN SÜRE	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI	ASGARİ PRİM ÖDEME SÜRESİ
2-3 yıl arasında olanlar	45	25 Yıl
3-4 yıl arasında olanlar	46	25 Yıl
4-5 yıl arasında olanlar	48	25 Yıl
5-6 yıl arasında olanlar	50	25 Yıl
6-7 yıl arasında olanlar	51	25 Yıl
7-8 yıl arasında olanlar	52	25 Yıl
8-9 yıl arasında olanlar	53	25 Yıl
9-10 yıl arasında olanlar	54	25 Yıl
10 yıldan fazla olanlar	56	25 Yıl

Kaynak: T.C. Emekli Sandığı.

Ayrıca Kanunun yasallaştığı tarihte fiili hizmet süreleri 8 yıl ve daha fazla olan iştirakçiler, 61 yaşını doldurmaları halinde istekleri üzerine veya kurumlarınca yaş haddinden re'sen emekliye ayrıldıklarında fiili hizmet süreleri 10 yılı doldurmuş olmak kaydıyla emekli aylığına hak kazanacaklardır.

Fiili hizmet sürelerine zam yapılan iştirakçilerin yukarıdaki yaş hadlerinden, eklenen sürenin yarısı kadar, üç yıldan çok olmamak üzere indirim yapılacaktır.

b. Protez ve Ortez Araç ve Gereçlerinin Bedellerine Katılım

Emekli Sandığı'nda da, SSK ve BAĞ-KUR emeklilerine getirilen protez, ortez ve tıbbi araç ve gereç bedellerinden % 10 katkı payı alınması esası getirilmektedir. Alınacak katkı payı bir emekli aylığı tutarından fazla olamayacaktır.

E. SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARININ SORUNLARI

Sosyal sigorta sistemimizin birçok sorunu bulunmaktadır. Bu sorunlardan bazıları kurumların kendilerine özgü sorunları, bazıları ise bu kurumların ortak sorunları özelliğindedir.

• Kuruluşlarca Sağlanan Haklarda Farklılıkların Olması

SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı, her birisi de sosyal sigorta kurumu olmalarına rağmen sigortalı-iştirakçi ve hak sahiplerine sağladıkları haklar arasında büyük dengesizlik ve farklılıklar bulunmaktadır. Belirtildiği üzere sosyal güvenlik risklerinde dahi bir yeknesaklık bulunmamaktadır.

T.C. Emekli Sandığı iştirakçileri hastalık sigortası için prim ödememekte, kurumdan fiilen çalışan iştirakçilere herhangi bir sağlık yardımı yapmamaktadır. Ayrıca aylığa hak kazanma şartları, aylıkların asgari ve azami oranları, prim yükümlülükleri, sigorta kollarından sağlanan yardımlarda yeknesaklık bulunmamaktadır. Bu durum sigortalılar arasında adaletsizlik bulunduğu kanaatinin yerleşmesine yol açmakta, özellikle yaşlılık ve sağlık sigortası yardımları arasındaki dengesizlikler büyük şikayet kaynağı olmaya devam etmektedir.

- **Politikalardaki Dağınıklık**

Sosyal sigorta kuruluşlarımız ayrı ayrı kurulmuş olmalarının yanısıra merkezi idare bakımından ayrı bakanlıklara bağlı kuruluşlardır. Bu durum politika tespitinin de farklılaşmasına sebep olmaktadır.

- **İdari ve Mali Özerkliğin Olmaması**

İlgili sosyal sigortalar kanunlarında kurumların idari ve mali açıdan özerk görünmelerine rağmen, durum gerçekte öyle değildir. Kanunlarda öngörülen sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetim kurullarının teşekkül tarzı bu özerkliğin sözde kalmasına yol açmakta, kurumlara her bakımdan siyasi iktidarlar müdahale edebilmektedirler. Siyasi müdahaleler kurumların hükümetlerin hakimiyetine girmesine yol açmaktadır. Devlet politikası gibi süreklilik isteyen sosyal güvenlik sistemine sık sık politik müdahale sistemi işlemez hale getirilebilmektedir.

Sosyal güvenlik kurumları bağlı buldukları Bakanlığın “idari vesayeti” altında bulunmaktadır. Vesayet makamı, kurumların kararlarının tasdik, fesih veya icrasını tehir edebilmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının personel alımları bağlı buldukları Bakanlığın, Maliye Bakanlığının, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşleri alındıktan sonra Başbakanlığın iznine tabidir. Taşınmaz mal alımı, bina kiralaması ve yatırımları yine Bakanlığın, Devlet Planlama Teşkilatı ve Başbakanlığın izni ile gerçekleştirilebilmektedir. Bu uygulamaya demirbaş eşya vb. alımlar da dahil edilmiştir.

Bu nitelikteki bürokratik işlemler idarenin etkinliğini ortadan azaltmakta, kurumları da hantal bir yapıya kavuşturmuştur. Uzun yazışmalar ve izine tabi işlemler özellikle sağlık hizmetlerini olumsuz etkilemektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının en büyük gelir kaynakları sigorta primleridir. Bu primlerin güvenilir, kar getirici ve gerektiğinde ivedi olarak (likiditesi yüksek) paraya çevrilebilecek alanlarda değerlendirilmesi gerekmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu Kanun'unda (20 md.) ve Bağ-Kur Kanun'unda (16 md.) prim ve karşılıkların ne şekilde işletilebileceği açıkça belirlenmiştir. Bunlar:

- Faiz hadleri yüksek milli bankalarda,
- Devletin çıkardığı veya kefil olduğu tahviller ile TKİ ve KO Başkanlığınca çıkarılan gelir ortaklığı ve hisse senetleri alımında,
- Taşınmaz mallarda değerlendirilmektedir.

Primlerin çoğunun yatırıldığı tahviller, hisse senetlerinin getirileri enflasyonun yüksek olduğu ülkelerde genellikle negatiftir.

- **Sağlanan Yardımların Yetersiz Kalması**

Ülkemizde sağlanan haklar bakımından büyük noksanlıklardan söz etmek mümkün olmayıp, bu hakların karşılığı olarak yapılan ödemeler, bağlanan aylık ve sağlanan sosyal hizmetler ihtiyaca cevap vermekten uzaktır.

- **Aktif-Pasif Sigortalı Oranının Bozulması**

Sosyal güvenlik kurumlarında aktif-pasif sigortalı oranı uluslararası minimum standardın altına düşmüştür. Bu oran Sosyal Sigortalar Kurumu ve T.C. Emekli Sandığı'nda 1.8/1'e, Bağ-Kur'da 2/1'e düşmüştür. Erken emeklilik ve iktisaden faal nüfusun yeterince kapsanamaması (aktif sigortalı haline getirilememesi), bunun en önemli nedenlerindedir.

- **Çıkarılan Af Yasaları**

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

- **Sosyal Yardım Zamları**

Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur tarafından emeklilere ve bunların dul ve yetimlerine ödenen sosyal yardım zammı sigortacılık prensibine uymamakta ve prim karşılığı olmaksızın kurumlarca karşılanmaktadır.

- **Prim Tahsilatındaki Aksaklıklar**

Primler zamanında ve yeterince tahsil edilememekte olup, 1999 yılında prim tahsilat oranı SSK'da yüzde 85 ve Bağ-Kur'da 55 olarak gerçekleşmiştir. Ödenmeyen prim borçları için gecikme zammı affı uygulamaları prim tahsilatı oranlarının düşük düzeylerde kalmasına yol açmaktadır.

- **Cömert Sigortacılık Anlayışının Yoğunluk Kazanmış Olması**

Cömert sigortacılık olarak ifade edilen, yıllarca prim ödeyenlerin aleyhine, yeni prim ödemeye başlamış olanların lehine olan harcama ve haklar sisteme olan güveni olumsuz yönde etkilemektedir.

- **Denetim Hizmetlerinin Yetersizliği**

Aktif sigortalı sayısının ve buna bağlı olarak prim gelirlerinin artırılabilmesi, alınacak diğer tedbirler yanında denetim hizmetlerinin etkinleştirilerek, sigortasız çalışanların sisteme dahil edilmesi ile mümkün olabilecektir. Ancak, kurumların denetim personel sayısındaki yetersizlikleri nedeniyle bu mümkün olamamaktadır. Son zamanlarda uygulanan tasarruf genelgeleriyle birlikte özellikle SSK'nın ihtiyaç olan müfettiş, personel açığını kapatması imkansız hale gelmiştir.

- **Merkeziyetçi Yönetim Anlayışının Sakıncaları**

4792 sayılı Yasa ile 1946 yılında merkeziyetçi bir şekilde örgütlenen kurumun hizmet alanı her geçen gün büyümekte, iş hacminin büyük boyutlara ulaşması, taşra birimlerinin doğrudan Genel Müdürlüğe bağlı olması, artan sigortalı ve emeklilerin artan nüfusla birlikte çoğalması, Genel Müdürlük ile taşra birimleri arasında gereğinden fazla bürokrasinin doğmasına neden olduğundan, 1946 yılı şartlarına göre örgütlenen Kurum artık bu yapı ile yeterli hizmet ve hizmet kalitesini sunamamaktadır.

- **Kurumların İdari ve Mali Yönden Özerkliği Sorunu**

Kurumun 4792 sayılı yasasında idari ve mali yönden özerk bir kuruluş olduğu belirtilmiş olmasına karşın, Kurum fiilen ilgili Bakanlığın vesayeti altındadır. Bu nedenle hizmetlerde aksamalar oluşmaktadır. Bu özellik personel istihdamında da kendini göstermektedir.

1. SSK'NIN SORUNLARI

Yurt sathında büyük bir organizasyona sahip bulunan kurum, idari ve yasalardaki yetersizliklerden kaynaklanan ciddi sorunların içindedir. Bu sorunlar ve sorunlara neden olan faktörler Komisyonumuzca tek tek ele alınmıştır.

a. Erken Emeklilik

Kurumdaki emeklilik koşullarında bugüne kadar en çok değişikliğe uğratılan konu yaş haddi olmuştur. Bu konuda ilk düzenleme 1950 yılında yapılmıştır. 1950 yılında getirilen hükme göre, kadın ve erkekte emeklilik yaşı 60 olarak belirlenmiştir. Bununla beraber yılda 200 gün prim ödeme şartı getirilmiştir. 1954 yılında yapılan değişiklikle yılda 200 gün prim ödeme şartı toplam 5000 gün olarak değiştirilmiştir.

1969 yılında yapılan yasal değişiklikle yaş haddi kaldırılarak, önce 25 yıllık sigortalılık süresi aranmıştır. 1976'da yapılan düzenlemeyle de kadında 20, erkekte 25 yıl sigortalılık koşulu getirilmiştir. 1986 yılındaki düzenlemeye göre ise tekrar yaş haddi uygulamasına geçilerek erkekte 60, kadında 55 yaş sınırı kabul edilerek en az sigortalılık şartı kaldırılmıştır.

1992 yılında yapılan son değişiklikle de bugünkü uygulama olan yaş haddi olmaksızın kadında 20, erkekte 25 yıllık sigorta süresi ve 5000 gün prim ödeme şartı emeklilik uygulamasına geçilmiştir.

1969-1991 yılları arasında yaş şartına bağlı olmaksızın toplam 1 Milyon 44 bin kişi emekli olmuştur. Yine yaş haddine bağlı olmaksızın 1992'den 1995 yılı sonuna kadar emekli olanların sayısı 485 bin kişidir. Belirtilen dönemde toplam 1 Milyon 530 bin 109 kişi yaş haddine bağlı olmaksızın emekli olmuştur.

Yaş haddine bağlı olmaksızın emekli olanların ödedikleri primlere karşılık kurumun ödeyeceği maaş, vereceği sağlık hizmeti, sigortalı öldükten sonra 18 yaşını

doldurmamış olan çocuklarına ödeyeceği maaş gibi ödeme ve hizmetler dikkate alındığında kuruma çok büyük yükün getirildiği görülmüştür.

Ayrıca, yaş haddine bağlı olmayan emeklilik uygulaması aktif/pasif oranını olumsuz yönde etkilemiştir. Emeklilik yaşı bakımından gerek OECD ve gerekse bazı üçüncü dünya ülkeleriyle karşılaştırıldığında en genç emeklilerin Türkiye’de olduğu anlaşılmaktadır.

Kısaca belirtmek gerekirse erken emeklilik SSK’nın yakın geçmişte tüm aktüerya dengelerini bozan bir sorun olarak etkisini sürdürmektedir.

b. Aktüerya Dengesinin Bozulması

Bir taraftan mevzuatın pasif sigortalılığa geçişi kolaylaştırması, diğer taraftan aktif sigortalı sayısının yeterince artırılamayışı, aktif/pasif sigortalı dengesinin kurum aleyhine bozulmasına neden olmuştur.

Kurumun aktif sigortalıları ile Kurumdan aylık alanların yıllar itibariyle gelişimi incelendiğinde; 1975’e kadar söz konusu oranın kabul edilebilir bir düzeyde bulunduğu, 1980 yılından sonra ise oranın dünya standartlarına uygun asgari düzey olan 7-8 aktif sigortalıya bir emekli sigortalı düzeyinin çok altına düştüğü görülmektedir.

Buna göre 1980 yılından itibaren orandaki azalma devam etmiş, 1992 yılına geldiğinde ise 2 aktif sigortalıya 1 pasif sigortalı karşılık gelecek hale düşmüştür. Bu oran 1997 yılında daha da azalarak tahmini olarak 1.87 seviyesine düşmüştür. Gerekli tedbirler alınmadığı takdirde bu oranın tam tersine dönüşeceği kaçınılmaz olacaktır.

c. Sosyal Yardım Zammı

1977 yılında “yakacak yardımı” olarak ödenmeye başlanan bedel daha sonra yapılan değişiklikle “Sosyal Yardım Zammı”na dönüştürülmüştür. Temmuz 1996 itibariyle Sosyal Yardım Zammının miktarı 4 Milyon 690 bin lira, her bir sigorta emeklisine ödenen miktar ise Kurumun toplam aylık ödemelerinin yüzde 48’ini oluşturmaktadır.

Sosyal Yardım Zammını Kamu kurumundan emekli olanlar için kamu kuruluşları SSK’ya ödeme yapmakta, özel sektörden emekli olanlar için ise Kurum, doğrudan ödemeyi özel sektörden emekli olanlara yapmaktadır. Artış oranları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen Sosyal Yardım Zammının 1977’de 750 TL.den başladığı, bu meblağın 15 Nisan 1995 itibariyle 4.690.000,- TL. olarak uygulandığı bilinmektedir. Yıllar itibariyle sosyal Yardım Zamları ve aylık ödemeleri incelendiğinde Sosyal Yardım zamlarının büyük bir ödeme kalemini oluşturduğu görülmektedir.

d. Kurum Alacakları

Kurumun özel sektör ve kamu sektörü alacakları alınan bütün yasal tedbirlere rağmen her yıl bir önceki yılı katlar derecesinde artarak büyüdüğü görülmektedir. Bu durum Sosyal Sigortalar Kurumunun yasal görevlerini yeterince yerine getirmesine engel teşkil etmektedir.

Bu nedenle öncelikle Devlet, kamu kurum ve kuruluşları tahakkuk eden prim borçlarının ödenmesi hususunda yasal görevlerini yapmaları gerekmektedir. Bu konuda Devlet yönetimi kesinlikle kararlı olmalı ve sorumluları hakkında müsamahakar davranmamalıdır.

Ayrıca, yerel yönetimler başka bir ifade ile Belediyelerin prim borçlarının tasfiyesi konusunda 1990'lı yıllarda yürürlüğe konulan iki adet Tahkim Kanunu ile başarılı bir sonuca ulaşılması mümkün olamamıştır. Bu nedenle TBMM gündeminde bulunan Yerel Yönetimler Kanun tasarisına bu konuda zorlayıcı ve yükümlülük getirici hükümler yanında finans kaynağını da belirleyici düzenlemeler yapılabilmesi halinde belediyelerin prim borçlarının ödenmemesi hususu çözüme kavuşturulmuş olacaktır.

Özel sektörden doğan prim alacaklarının yasal süresinde ödenmesi hususunda Kurum elindeki bütün yasal yetkileri zamanında ve etkin şekilde kullanmaya özen gösterilmelidir.

e. Kaçak İşçilik

Kurumun en büyük sorunlarından birisi de kaçak işçiliktir. Kuruma gün sayısının eksik bildirilmesi, kazancın eksik bildirilmesi veya sigortalıların hiç bildirilmemesi nedenleriyle Türkiye'de yaklaşık 4 Milyon sigortasız işçi olduğu tahmin edilmektedir. Bu durum SSK için potansiyel gelir kaynağı oluşturan nüfus grubunun sistem dışında kalmasına yol açmaktadır. Kurum müfettişlerinin yaptıkları denetimlerdeki sonuçlar bu konuyu açıkça belgelemektedir.

Tablo-13: Sigorta Teftiş Kurulu Çalışma Sonuçları

Yıllar	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıt dışı Çalışanlar	Kayıtlı Çalışanlar	T o p l a m
1994	46.327	62.687	124.792	187.489
1995	48.443	62.907	192.208	255.115
1996	48.668	59.468	197.421	256.889
1997	26.320	32.558	116.179	148.737
1998	18.288	32.401	129.679	162.080

Kaynak: SSK.

2. BAĞ-KUR'UN SORUNLARI

Bağ-Kur 2.9.1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanun ile esnaf ve sanatkarların ve diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak üzere kurulmuştur. 29.8.1977 tarihli ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu ile köy ve mahalle muhtarları, 19.4.1979 tarih ve 2229 sayılı Kanunla ev kadınları, herhangi bir işte çalışmayanlar, Türkiye'de ikamet eden Türk asıllı yabancı uyruklular ile yurtdışında çalışan vatandaşlarımızın yanlarında bulunan ve çalışmayan eşleri de Bağ-Kur'da isteğe bağlı sigortalı olabilme imkanına kavuşturulmuşlardır. 17.10.1983 tarihli ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile de tarımsal faaliyette bulunanlar Bağ-Kur kapsamına alınmıştır.

Bağ-Kur çok büyük bir kesimin sosyal güvenliğini sağlamaktadır. Bu sigortalılara uzun vadeli sigorta hizmetlerinden (yaşlılık, malullük, ölüm) ve 4.11.1998 tarihinde

kabul edilen ve 1.1.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4386 sayılı Kanunla 2926 sayılı Kanun kapsamında bulunan sigortalılarda sağlık sigortası kapsamına alınarak, Bağ-kur kapsamında bulunan bütün sigortalılara (sağlık sigortası) hizmetleri verilmeye başlanılmıştır.

Bağ-Kur, merkez ve taşra teşkilatında 4266 çalışanı ile 80 ilde faaliyette bulunan il müdürlüğü ve bu il müdürlüklerine bağlı İstanbul'da 5, Ankara'da 1 Şube müdürlüğü ve 141 ilçede geçici veya sürekli irtibat bürosu ile sigortalılarına hizmet vermektedir.

Tablo-14: Kurum Sigortalılarına İlişkin Bilgiler

AKTİF SİGORTALI SAYISI	3.064.619
1479 sayılı Kanuna tabi aktif sigortalılar	2.188.731
2926 sayılı Kanuna tabi aktif sigortalılar	875.888
PASİF SİGORTALI SAYISI	973.096
Kurumdan aylık alanlar	
1479 sayılı Kanuna göre	928.116
2926 sayılı Kanuna göre	74.980

Kaynak: Bağ-Kur.

İktisadi hayatın getirileri sosyal hayatı da etkilemiş, bir yandan tıp'daki gelişmeler, diğer yandan refah düzeyindeki yükselme hayatta kalma süresini uzatırken doğum oranı azalmış, giderek artan yaşlı nüfus sosyal güvenlik dengelerini olumsuz yönde etkilemiştir.

Ülkemiz genç bir nüfusa sahiptir ve ekonomik yapımız savurgan harcamalara müsait değildir. Ancak yaşlanmadan bağlanan yaşlılık aylıkları ve politik yatırım amacıyla çıkarılan kanunlar ve böylece sağlanan cömert faydalar Bağ-Kur'un aktüeryal dengesini alt üst etmiştir. Sağlanan bu menfaatler de kimseyi memnun etmemiştir. Günü kurtarmak amacıyla yapılan politik müdahaleler sonucu ekonomik dengeler bozulmuş, tüm sigortacılık ilkeleri çığnenmiş ve sistem sürdürülemez hale gelmiştir. Bağ-Kur 27 yıllık bir geçmişe sahip olmasına rağmen bugün için sistemi sürdürülemez hale getiren nedenler şu şekilde sıralanabilir.

a. İtibari Hizmet Süresi Belgeleriyle Hizmet Kazanımı

Karşılığı ödenmemiş itibari hizmet süreleri ile emeklilik süresi kısaltılmış ve 1972 yılında faaliyete başlayan Bağ-Kur'da, ilk beş yılında, yaşlılık aylığı bağlanan kişi sayısı 180.000'e ulaşmıştır.

Bu, dünyada örneği olmayan bir uygulamadır ve Bağ-Kur bu sigortalılarla hak sahiplerinin bir çoğuna halen aylık ödemektedir. Bu durumu, Bağ-Kur kapsamına giren ileri yaştaki sigortalılara sosyal güvenlik hizmetlerinin geç ulaştırılması olarak izah etmek mümkündür. Zira sosyal güvenlik devletimiz için anayasal bir görevdir ve görevini ihmal eden devlet bu ihmalini bir şekilde telafi etmek zorundadır.

Ancak, Bağ-Kur bir sosyal sigorta kurumudur ve sigortacılık ilkeleriyle bağdaşmayan bu uygulamanın muhatabı değil belki aracısı olmalı ve bu yük Hazine tarafından karşılanmalıydı. Bu hak, 19.4.1979 tarihli ve 2229 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle

1979 yılından itibaren iki yıllık bir süre için esnetilerek ve kapsamı genişletilerek yeniden verilmiştir.

b. Muhtarlar Borçlanma Hakkı

2108 sayılı Kanunla köy ve mahalle muhtarları, 10.9.1977 tarihinde 1479 sayılı Kanun kapsamına alınmış ve bu tarihten önceki muhtarlık hizmetlerini borçlanabilmelerine imkan verilmiştir. Bu hak süreklidir ve her yeniden seçilişte kullanma hakkı elde edilmektedir. Yani borçlanma hakkının daha önce kullanılmamış olması bir kayıp değildir. Bu sigortalılardan bir kısmı emeklilik için gerekli olan sürenin tamamını borçlanmak suretiyle emekliliğe hak kazanmışlardır.

c. 10 Yıllık Hizmet Borçlanması Hakkı Verilmesi

4.5.1979 tarihinden 40 yaşını dolduran kadın sigortalı ile 45 yaşını doldurmuş olan erkek sigortalılara, bu Kanuna tabi sigortalı olmaları kaydıyla 10 yıllık hizmet borçlanması hakkı verilmiş ve borçlanma tutarının 2 yıl içerisinde taksitler halinde ödenebilmesine imkan sağlanmıştır.

d. Vergi Mükellefiyet Sürelerinin Borçlanması

1479 Sayılı Kanuna göre sigortalı olması gerektiği halde, bu gerekliliği yerine getirmeyenlere 20.4.1982 tarihinden itibaren Bağ-Kur'a kayıt yaptırılmaları şartıyla, 1.10.1972–20.4.1982 tarihleri arasındaki sürelerini borçlanma hakkı verilmiştir. Bu haktan yararlanmak için bir yıl içinde talepte bulunma, iki yıl içinde ödeme imkanı sağlanmıştır. 14.3.1985 tarihli ve 3165 sayılı Kanunla aynı şartlarla yeniden borçlanma hakkı verilmiştir.

e. 2926 Sayılı Kanuna Tabi Tarım Sigortalılarına Borçlanma Hakkı

Tarım sigortalılarına, 1.1.1984 yılında kadın iseler 40 erkek iseler 45 yaşını geçmek, sigortalı oldukları tarihten geriye doğru 10 yıllık süreyi mecburi sigortalılık kapsamına girdikleri tarihten itibaren iki yıl içinde talepte bulunmak, üç yıl içinde ödemek suretiyle borçlanma hakkı verilmiştir.

f. Basamak Yükseltme Hakkı Verilmesi

1979 yılında yürürlüğe giren 2229 sayılı Kanunla, yıllarca düşük basamaklardan prim ödeyen sigortalılara, aradaki farkı ödemeleri kaydıyla basamaklarını yükseltme hakkı verilmiştir.

Yine 1996 yılında yürürlüğe giren 4181 sayılı Kanunla yeni bir basamak yükseltme hakkı verilerek sigortalıların bir defada 12 basamak yükseltme imkanı sağlanmıştır. Böylece, yıllarca düşük basamaklardan prim ödeyen ve bu ödemelerini af dönemlerinde yapan sigortalılara, yüksek basamaklardan aylık alma hakkı sağlanmıştır.

g. Emeklilikte Yaş Sınırının Kaldırılması

1992 yılında yürürlüğe giren 3774 sayılı Kanunla, Bağ-Kur sigortalısına yaşlılık aylığı bağlama şartı olarak öngörülen kadınlarda 50, erkeklerde 55 yaşını doldurmuş olma ve 25 tam yıl prim ödeme şartı kaldırılmış 20-25 tam yıl prim ödeyen kadın ve erkek sigortalılara yaş şartı aranmaksızın emekli olabilmek hakkı tanınmış, böylece Türkiye yaşlanmadan yaşlılık aylığı alan insanlar ülkesi haline getirilmiştir. Ancak, 4447 sayılı Yasa'yla erken emekliliğin doğurduğu sorunlar giderilmiştir.

h. Prim Afları

1992 yılında yürürlüğe giren 3780 sayılı Kanunla, Bağ-Kur sigortalılarının 31.12.1991 tarihine kadar birikmiş prim cezası, borçları, borç asıllarını 4 taksitle ödemeleri kaydıyla affedilmiştir. Bu defa, 1997 yılında yürürlüğe konulan 4247 sayılı Kanunla Bağ-Kur sigortalılarına yeni bir prim affı getirilerek, prim borçlarını 10 taksitte ödemek kaydıyla, gecikme zammının % 50'si terkin edilmiştir.

i. Geriye Dönük Sigortalı Olma Hakkı

Sonradan verilen ve adil olmayan hakların dışında, başlangıcından itibaren Kanunda yer alan bazı hükümlerin de Bağ-Kur'un bugünkü noktaya gelişinde önemli etkileri olmuştur.

Bunlardan başta geleni; 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalılığın, müracat tarihine bakılmaksızın vergi dairesi, meslek kuruluşu veya esnaf sanatkar sicil memurluğu kayıtlarına göre başlatılmasıdır. Bu sürekli bir borçlanma hakkı anlamını taşımaktadır.

Bu uygulama, hatalı meslek kuruluşu kayıtlarıyla özellikle af kanunlarının uygulandığı tarihlerde bir çok kişiye haksız hizmet süresi kazandırılmasına neden olmuştur. Bunlardan bir kısmı müfettiş incelemeleriyle tespit edilerek iptal edilmiştir.

Netice olarak, Bağ-Kur için finansman krizi bir sonuçtur ve bu sonucu yaratan, yukarıda sayılan ve sosyal güvenlik sistemini rayından çıkaran sapmalardır.

3. T.C. EMEKLİ SANDIĞI'NIN SORUNLARI

a. Sandığın Sigorta Kuruluşu Olma Sıfatı

Bilindiği gibi sosyal güvenliğin sağlanmasında üç yöntemden yararlanılmaktadır. Bu yöntemler; sosyal yardım, sosyal sigorta ve devletçe bakılma yöntemleridir.

Sosyal sigortaların oluşumunda; finansmana dışarıdan katkı, sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı, ya da sosyal denge, kendi kendine yardım, sigortacılık, zorunluluk ilkelerinden söz edildiği de bilinmektedir.

Bu yöntem ve ilkeler açısından Emekli Sandığının durumunu irdelediğimizde Sandığın gerçek anlamda bir sigorta kuruluşu olduğunu söylemek mümkün değildir. Sigorta kuruluşlarının asıl olarak "külfet-nimet" dengesine göre oluşturulduğu ve ödenen prime göre sosyal güvencenin sağlandığı bilinmektedir. Emekli Sandığı'nda

ise bu niteliğin ortadan kalktığı görülmektedir. Zira tamamen Devlet Memurları Kanununa bağlı bir emeklilik sistemi getirilmiş ve çoğu zaman hiçbir prime dayanmayan ödemeler devreye sokulmuştur. Bu haliyle Sandık; gelir-gider dengesi korunan, aldığı prime göre sosyal güvence sağlayan bir kuruluş olma yerine devletin “pasif memur”larına aylık ödeyen bir kuruluş haline gelmiştir.

Emekli Sandığı'nın prime dayalı bir sosyal güvenlik örgütü niteliğinden uzaklaşması, çalışanlarla emeklilerin aynı esaslara tabi olmaları, ek gösterge uygulaması, yasama organı üyelerinin emekliliği, yaş haddine bağlı olmayan emeklilik hakkı, makam tazminatı uygulaması 2022 sayılı Kanuna göre bağlanan aylıklar ile Kore-Kıbrıs aylıkları, prime dayanmayan sağlık yardımları, Hazine adına yapılan görevler, emeklilerin devlet hizmetinde çalışmaya devam etmeleri gibi uygulamalardan kaynaklanmaktadır.

b. Finansman Açıkları

Sandığın gelir-gider dengesinde 1993 yılından itibaren olumsuz gelişmeler görülmeye başlanmıştır. Kurumun gelir-gider dengesizliğinin başlıca nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

c. Yaş Sınırının Kaldırılması

3774 sayılı yasa ile emeklilikte yaş sınırı kaldırılmış, böylece emekli olanların sayısında ve dolayısıyla emekli aylığı ödemelerinde 1992 yılından itibaren bir artış olmuştur. 4447 sayılı yasa ile getirilen 58/60 yaş haddi sınırlaması ile bu konuda olumlu gelişme sağlanmıştır.

d. Sağlık Hizmetleri Fiyatının Artması

Günümüzde sağlık hizmetlerinin fiyatlarının hızla artması, buna karşılık, sağlık giderlerinin karşılanması için emeklilerden hiçbir katkı payı alınmaması, Sandığın giderleri içinde sağlık masraflarının payını artırmaktadır.

e. Ek Karşılık Oranları

5434 sayılı Kanunun 55. maddesine göre bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile 66. maddenin (ç) fıkrasına göre bağlanacak dul ve yetim aylıkları için kesenek alınmadığından bu aylıkları karşılamak üzere “ek karşılık” adıyla bir gelir elde edilmektedir. Kanuna göre ek karşılık oranı % 4'dür. Ancak bu oranın 1992 yılı Bütçe Kanunu ile % 3'e, 1993 yılı Bütçe Kanunu ile de % 0'a indirilmiştir. Böylece sözü edilen aylıkların kaynağı ortadan kaldırılmış ve bu aylıkların yükü Sandığa yıkılmıştır.

f. Uygulamaların Geniş Tutulması

Sandık iştirakçilerinin aylık gösterge, ek gösterge, çeşitli tazminat oranlarında yapılan artışların, mevcut emeklilere de aynen uygulanması, mevcut emekliler lehine kesenek ve karşılığı alınmamış Sandık ödemelerinin bulunması finansman sorunlarını artırmaktadır.

g. Vazife Malullüğü

Emekli, dul-yetimler açısından farklılık yaratan bir diğer uygulama da vazife malullüğüdür. Emekli Sandığı Kanunu'na göre malullük:

- İştirakçilerin vazifelerini yaptıkları sırada vazifelerden doğmuş olursa,
- Vazifeleri dışında kurumların verdiği herhangi bir kuruma ait başka işleri yaparken bu işlerden doğmuş olursa,
- Kurumların menfaatini korumak maksadıyla bir iş yaparken, o işten doğmuş olursa (maksadın ilgili kurumlarca kabul edilmesi şartıyla),
- Fabrika, atelye ve benzeri iş yerlerinde, işe başlamadan evvel, iş sırasında veya işi bitirdikten sonra o iş yerinde husule gelen ve yine o işyerinin mahiyetinden veya çalışma konusundan ileri gelen kazadan doğmuş olursa,

Buna vazife malullüğü ve bunlara uğrayanlara da vazife malulü denilmektedir.

Başlangıçta iyi niyetli ve mantıklı olarak konulan vazife malullüğüyle ilgili hükümler bugün subjektif bir uygulama halini almıştır. Vazife malullerine ilave imkanlar sağlandığından malullüğe uğrayanlar veya dul ve yetimleri, malullüğün vazife malullüğü olduğunu kanıtlamaya çalışmaktadırlar. Gerçekten vazife malulü olanlar yanında, çalıştıkları kurumun konuyu iyi bilmemesinden yararlananlar, uygulayıcıların subjektif değerlendirmelerinden faydalananlar veya yargı organlarının tartışılması gereken kararlarıyla hak kazananlar da vazife malullüğünden yararlanmaktadırlar.

h. Emekliye Ayrılanlara Harcırah Verilmesi

6245 sayılı Harcırah Kanununa göre, emekliye ayrılan iştirakçilere veya bunların dul ve yetimlerine, son görev mahalleri ile yurt içinde ikametgah olarak belirledikleri yerlere kadar gündelik, vasıta ücreti ile aile ve yer değiştirme masrafları karşılığı olarak kurumlarınca harcırah ödemesi yapılmaktadır.

Ancak bu uygulama çoğu kez iyi niyet kurallarını aşacak şekilde sürdürülmekte ve asıl ikametgah değiştirilmediği halde, emeklilik dolayısıyla sırf harcırah amacıyla yeni bir mahal gösterilerek hakkın kötüye kullanılması yoluna gidilmektedir.

Bunun yanında Emekli Sandığı da yersiz ve mükerrer işlemler yapmak zorunda kalmaktadır. Zira, ilgili yeni gösterdiği oturma yerindeki muhabir bankaya gönderilen ikramiye ve aylıkları aldıktan sonra yeniden başvurarak aylıklarının asıl adresindeki bankaya nakledilmesini istemektedir. Bu suretle yersiz ve mükerrer işlemler yapılmakta evrak ve zaman kaybına yol açılmaktadır. Gerçek olmayan adreslere gönderilen özel belge, sağlık karnesi gibi belgeler alıcının eline ulaşmadığı için emeklilere Sandık arasında sık sık sürtüşmeler ortaya çıkmaktadır.

i. Emeklilerin Devlet Hizmetinde Çalışmaya Devam Etmeleri

Sosyal güvende, çalışma ile emekliliğin birbirinden ayrılması ve bir kurumdan emekliye ayrılan kişinin aynı kuruma tabi bir yerde emekli-çalışan olmaması gerekir. Emekli Sandığı Kanunu açısından da genel düzenleme bu yöndedir. Yani bir kişi hem iştirakçi hem emekli olamamaktadır. Emekli olan bir kişi tekrar memuriyete

girdiğinde emekli aylığı kesilmektedir. Genel esas bu olmakla birlikte bazı görevlerde bulunanlar hem emekli aylığı almakta, hem de kamu kurumlarında çalışarak ücret elde etmektedirler.

j. Fiili Hizmet Zammı Uygulaması

Bazı kamu görevlilerine, çok yıprandıkları veya işlerinin zor olduğu gerekçesiyle fiili hizmet zammı verilmektedir. Bu haktan yararlanan memurlar 12 ay çalıştıkları halde bu çalışmalarını 15-18 ay sayılmakta, böylece emsallerine nazaran 3-6 ay fazla çalışmış gibi işlem görmektedirler. Kanunda sayılanlar dışında, kanundakilere benzerlik gösterdiği iddiasıyla yargı kararlarına dayanarak çok sayıda kişi de bu kapsama girmekte veya girmeye çalışmaktadır. Hal böyle olunca, fiili hizmet zammının kapsamı her geçen gün genişlemekte ve neredeyse herkesin yararlanacağı bir uygulama haline gelmektedir.

F. SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARININ SORUNLARINA İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1. GENEL ÖNERİLER

Sosyal güvenlik; sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigortalardan oluşan bir bütündür. Yine sosyal sigortaları tamamlayıcı ikame edici özellikleri açısından özel sigortacılıkla ilgili düzenlemelerin sosyal güvenlikle büyük ilgisi bulunmaktadır. Bu nedenle sosyal sigorta kurumları ile ilgili olarak yapılacak reform çalışmaları sırasında, sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve özel sigortacılık ile ilgili mevzuatın da gözden geçirilmesi ve sistemin bir bütün olarak işleyişi açısından gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Ancak böyle bir reform çalışması uzun bir çalışma dönemini ve konuyla ilgili bütün kurum ve kuruluşların bu çalışmalara katılmalarını gerektirmektedir. Bununla beraber reform çalışmalarında dikkate alınması gereken tedbirler ve düzenlemeler hakkında Komisyonumuzun görüş ve önerileri aşağıda belirtilmiştir.

a. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Arasında Standart ve Norm Birliğinin Sağlanması Amacıyla Sosyal Güvenlik Temel Yasası Çıkarılmalıdır.

Bugün sosyal güvenlik sistemimizin karşılaştığı en önemli sorunlardan biri sosyal güvenlik kurumlarının birbirinden çok farklı normlar uygulamasıdır. Gerçekten, ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve özel sandıklar kapsamına aldıkları kişilere değişik haklar tanımakta ve farklı hizmetler sunmaktadırlar.

Bu kuruluşlar arasında çalışma hayatındaki riskleri en geniş şekilde karşılayan kuruluşun Sosyal Sigortalar Kurumu olduğu gözlenmektedir. Diğer kurumların ise kısa vadeli sigorta riskleri yönüyle tatmin edici bir uygulama içinde olmadığı anlaşılmaktadır. Kaldı ki, kurumların genellikle uyguladıkları yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarında dahi mensuplarına sağlanan haklar ve bunların kazanılma şartları arasında farklılık görülmektedir. Bu farklılıklar toplumun bazı kesimlerinin değişik biçim ve şartlar altında sosyal güvenliklerinin sağlandığını göstermekte ve problemlere yol açan uygulamalara sebebiyet vermektedir. Bu durum kurumların

birbirlerini emsal göstermek suretiyle giderek daha fazla mevzuat değişikliğine gitmelerini adeta teşvik etmektedir.

Bu nedenlerle, sosyal güvenlik kurumları tarafından uygulanan politikalarda eşgüdüm sağlamak, sağlanan haklarda ve getirilen mükellefiyetlerde norm ve standart birliğini sağlamak için bütün sosyal güvenlik kurumlarını bağlayıcı bir “Sosyal Güvenlik Temel Yasası” çıkarılmalıdır.

b. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Arasında Koordinasyon ve İşbirliği Sağlanmalıdır

Sosyal güvenlik kuruluşları arasında hem en üst seviyede, hem de icra organı olan taşra teşkilatları seviyesinde sağlanacak olan koordinasyon ve işbirliği sosyal güvenlikte dağınıklığın getirdiği kaynak israfını önlemiş olacaktır. Mevcut teşkilatlanma içinde her kurum taşrada kendi hizmet birimini kurmakta ve kendi sigortalıların işlemlerini gerçekleştirmektedir. Ancak, nüfus yoğunluğu sebebiyle bazı kurumlar bir kısım yerleşim biriminde hizmet birimi oluşturamamaktadır. Bu durumda, sosyal sigorta kurumlarının hizmet birimleri arasında birbirlerinin rutin işlerini yapmak üzere işbirliği sağlanabilir. Bilgisayar teknolojisinin yaygınlaşması bu işbirliğine imkan vermektedir. Bu gelişme, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasına yönelik bir kısım eleştirilerin kaynağını da ortadan kaldıracaktır.

Bu hususta, sosyal güvenlik kurumlarının da faydalanabileceği bir proje İçişleri Bakanlığı tarafından “**Mernis Projesi**” adı altında sürdürülmektedir. Her Türk vatandaşına bir numara verilmesi ve vatandaşlıkla ilgili bütün işlemlerin bu numara vasıtası ile hızla ve etkin şekilde yapılması esasına dayanan bu Proje, sosyal güvenlik alanındaki koordinasyon için de bir aracı olabilir. Bu durumda yapılacak olan, vatandaşlık numarasının yanısıra fertlere bir de sosyal güvenlik numarası vermek, fertlerin bütün hayatları boyunca sosyal güvenlik kurumları ile olan ilişkilerini bu numara yardımıyla takip etmektir. Böyle bir koordinasyonun sağlanması, sosyal güvenlik kuruluşlarının fiziki teşkilatlarından ortak olarak faydalanmalarını da kolaylaştıracaktır. Bilgisayar ve haberleşme teknolojisindeki gelişmeler bu tür düzenlemelere imkan vermektedir. Bankacılık sektöründeki uygulamalar bu yöndeki projeler için örnek alınabilir.

Ayrıca Maliye Bakanlığınca sürdürülmekte olan “vergi numarası projesi”nin biran önce tamamlanması halinde, bir yandan kayıt dışı sektörde çalışan insanların kavranması mümkün hale gelirken, diğer yandan da kamu kurum ve kuruluşları arasından bilgisayar ortamında işbirliği imkanı sağlanarak sigortalıların takibi ve prim alacaklarının daha etkin bir şekilde tahsili mümkün hale gelecektir.

c. Yeni Borçlanma ve Af Yasası Kat’iyetle Çıkartılmamalıdır

Sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüarya dengesini bozan, sigortalıların prim ödeme alışkanlıklarını olumsuz etkileyen borçlanma ve af yasaları kesinlikle bir daha çıkartılmamalıdır.

d. Prim Karşılığı Olmayan Hizmetler Verilmemelidir

Sosyal Yardım Zammı gibi prim karşılığı olmaksızın yapılan ödemeler sosyal güvenlik kurumlarını zor duruma sokmakta, mali durumlarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu nedenle prim karşılığı olmayan hizmetler ya verilmemeli, ya da bu hizmet ve ödemeler prim karşılığı verilmeli, veya Sosyal Yardım Zammı ödemesi gibi ödemelerde devlet sorumluluğunu titizlikle yerine getirmelidir.

e. Prim Tahsilatını Hızlandırıcı Tedbirler Alınmalıdır

Sigortalılara verilen hakların tam anlamıyla uygulamaya sokulması ve bu hakların iyileştirilmesi için prim tahsilatının hızlandırılması gerekir. Bu çerçevede Maliye Bakanlığının yöntem ve yardımlarından yararlanılmalıdır.

f. Sosyal Güvenliğe Yapılan Devlet Katkısı Artırılarak Katkının Nitelik Ve Niceliğine İlişkin Standartlar Belirlenmelidir.

Anayasamıza göre devlet, sosyal güvenliği sağlamakla görevlidir. Bununla birlikte, sosyal güvenlik harcamalarına katkısı, bu görev ve gösterdiği iktisadi gelişme ile uyumlu değildir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça, sosyal güvenliğe milli gelirden ayırdıkları paylar da artmaktadır.

Batı ülkelerindeki sosyal güvenlik sistemlerinde devlet, sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak, sosyal sigortaların finansmanına pekçok yöntem çerçevesinde katılmaktadır. Ülkemizde ise sistemin finansmanına hiçbir katılım sözkonusu değildir.

Bugün Devlet, sigortanın finansmanına işçi ve işveren kesimi gibi prim ödeyerek doğrudan doğruya katkıda bulunmamakta, sadece kuruluş masraflarını karşılama, işlemlerini vergi ve harçlardan muaf tutma şeklinde dolaylı yoldan iştirak etmektedir. Bizde ise SSK primleri işçi, özellikle de işveren üzerinde aşırı bir yük haline gelmiştir.

Öte yandan, Avrupa Topluluğuna üye ülkelerin hepsinde devletin sosyal sigortanın finansmanına katkısı sağlanmış bulunmaktadır. Bu nedenle, Topluluğa tam üyelik öncesinde, ülkemizde de sosyal güvenliğin finansmanına devlet katkısı biran önce sağlanmalıdır.

Kısaca belirtmek gerekirse; sosyal güvenlik sistemimize artık yapılması zorunlu hale gelen devlet katkısının miktarı ve içeriği belirlenerek bu katkının açıkları kapatmanın yanısıra düzenli ve belirlenmiş esaslar çerçevesinde doğrudan prim ödemek suretiyle yapılması sağlanmalıdır.

g. Sosyal Güvenlik Tüm Vatandaşları Kapsayacak Şekilde Yaygınlaştırılmalıdır.

Sosyal güvenlik, çeşitli kaynaklara göre 4 milyon kişiye ulaşan sigortasız çalışanlardan başlamak üzere, henüz sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınamayan ülke nüfusunun dörtte birinde de kapsaması sağlanarak, yaygınlaştırılmalıdır.

h. Özel Sigortacılık Teşvik Edilmelidir.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi primli, zorunlu ve sosyal nitelikte yapısal durum taşımaktadır. Bu nedenle özel sigorta programları sosyal güvenlik sisteminin hiçbir zaman alternatifi olamaz. Ancak tamamlayıcı nitelikte olarak ele alınacak olan özel sigorta programları isteğe bağlı ve ek haklar taşıyan Devlet denetimi içinde uygulamaya konulmasının yardımcı fonksiyonu olacağı düşünülebilir.

2. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU İLE İLGİLİ ÖNERİLER

a. Kurumun Aktif/Pasif Sigortalı Oranı Kabul Edilebilir Bir Seviyeye Getirilmelidir.

Kurumun aktif/pasif sigortalı oranının her geçen gün kurum aleyhine bozulduğu dikkate alınarak bu konuda acil tedbirler alınmalıdır.

Aktif/pasif sigortalı oranının SSK aleyhine bozulmasına neden olan uygulama ve etkenler ortadan kaldırılmadıkça, kurum aktif/pasif sigortalı oranının kabul edilebilir bir seviyeye gelmesi beklenemez, bunun için sigortalı sayısını artırıcı ve kaçak işçi çalıştırmanın önüne geçilmesine yönelik denetleyici ve teşvik edici önlemler alınmalıdır.

b. Prim Karşılığı Olmaksızın Ödenen Sosyal Yardım Zamlarına Yönelik Tedbirler Alınmalıdır.

SSK'nın yaklaşık 125 trilyonluk alacakları içinde, 76 trilyon ile kamudan Sosyal Yardım Zammı alacakları ilk sırayı almaktadır. Bu da göstermektedir ki, devlet Sosyal Yardım Zammından doğan yükümlülüğünü yerine getirmemekte ve ödemenin mali yükü kurumun üzerinde kalmaktadır.

Prim alınmadan Kurumca ödenen Sosyal Yardım Zamları ödemesinin Kurumun üzerinden alınması gerekmektedir. Sosyal Yardım Zammı bedelini ödemeyenler için ise tahkim yasası öncelikle çıkartılmalıdır.

c. Yeni Borçlanma Yasası Çıkartılmamalıdır

Günümüze kadar çıkartılan borçlanma yasaları Kurumun bütün dengelerini alt üst etmiştir. Borçlanma yasaları ile pasif sigortalıların sayısında büyük bir artma görülerek aktif/pasif oranı kabul edilebilecek seviye olan 7-8'in çok çok altına inmiştir.

Bu nedenlerle, hiçbir şekilde borçlanma yasası çıkartılmamalıdır.

d. Devlet Katkısı Artırılmalıdır

Anayasamıza göre devlet, sosyal güvenliği sağlamakla görevlidir. Bununla birlikte, sosyal güvenlik harcamalarına katkısı, bu görev ve gösterdiği iktisadi gelişme ile uyumlu değildir.

Devlet, sigortanın finansmanına işçi ve işveren kesimi gibi prim ödeyerek doğrudan doğruya katkıda bulunmamakta, sadece kuruluş masraflarını karşılama, işlemlerini vergi ve haçlardan muaf tutma şeklinde dolaylı yoldan iştirak etmektedir. Dolayısıyla SSK primlerinin yükü işçi, özellikle de işveren üzerinde bulunmaktadır.

Öte yandan, Avrupa Birliğine üye ülkelerin hepsinde devletin sosyal sigortanın finansmanına katkısı sağlanmış bulunmaktadır. Bu nedenle, AB'ne tam üyelik öncesinde, ülkemizde de sosyal güvenliğin finansmanına özellikle SSK'ya usul ve esasları önceden belirlenmiş devlet katkısı biran önce sağlanmalıdır. Bu katkı AB ülkelerinde örnekleri görüldüğü üzere, doğrudan primler iştirak şeklinde olabileceği gibi sigortanın açıklarını kapatmak ve genel bütçeden Kuruma daha çok katkıda bulunmak şeklinde de olabilir.

3. BAĞ-KUR İLE İLGİLİ ÖNERİLER

a. Bağ-Kur'un Aktif/Pasif Sigortalı Oranı Kabul Edilebilir Seviyeye Getirilmelidir

Aktif/pasif sigortalı oranının her geçen gün Kurum aleyhine bozulduğu dikkate alınarak bu konuda acil tedbirler alınmalıdır.

b. Prim Karşılığı Olmaksızın Ödenen Sosyal Yardım Zamlarına Yönelik Tedbirler Alınmalıdır

Prim alınmadan ödenen sosyal yardım zammı ödemesinin Kurumun üzerinden alınması gerekir.

c. Yeni Hizmet Borçlanması İmkanları Sağlanmamalı, Af Kanunu Çıkarılmamalıdır

Çeşitli zamanlarda uygulanmış olan Bağ-Kur sigortalılarına geriye dönük hizmet borçlanmaları ve çıkartılan af yasaları nedeniyle gelir kayıplarına uğranılmıştır. Bu kanunlar sigortalıların prim ödeme alışkanlıklarını “nasıl olsa af çıkar” düşüncesiyle olumsuz olarak etkilemektedir. Belirtilen nedenlerle yeni hizmet borçlanması imkanları sağlanmamalı ve yeni af yasaları çıkartılmamalıdır.

d. Devlet Katkısı

Sigortalıların ödedikleri primlere devletin belirli bir oranda katılması sosyal devlet olmanın gereğidir. Aynı zamanda böyle bir katkı AB ülkeleri uygulamalarına uygun olacaktır.

e. Sağlık Sigortası

Sağlık sigortası sistemin dışına çıkarılmalı, Genel Sağlık Sigortası uygulamasına bir an evvel geçilmelidir.

4. T.C. EMEKLİ SANDIĞI İLE İLGİLİ ÖNERİLER

a. Kurum Primli Sigorta Kuruluşu Sifatına Kavuşturulmalıdır

Emekli Sandığının prime dayalı bir sosyal güvenlik örgütü niteliğine yeniden kavuşabilmesi için; çalışanlarla, emeklilerin aynı esaslara tabi olmaları ek gösterge uygulaması, yaş haddine bağlı olmayan emeklilik hakkı, makam tazminatı, Kore-Kıbrıs aylıkları, prime dayanmayan sağlık yardımları, Hazine adına yapılan görevler, emeklilerin devlet hizmetinde çalışmaya devam etmeleri gibi uygulamalar konularında düzenlemeler yapılmalıdır.

b. Kuruma Zarar Veren Uygulama ve Haklar Yeniden Değerlendirilmeli, Bu Konular Hakkında Yeni Düzenlemeler Getirilmelidir

Kurumca verilen haklardan sıkça suistimallere yol açanlar ile Kurum aleyhine sonuçlar doğuran uygulamalar yeniden düzenlenmelidir. Bunlardan Komisyonumuzca tespit edilenler ile bu konularda alınması gereken tedbirler şunlardır;

- 6245 Sayılı Harcırah Kanununa göre, emekliye ayrılan iştirakçilere veya bunların dul ve yetimlerine, son görev mahalleri ile yurt içinde ikametgah olarak belirledikleri yerlere kadar gündelik, vasıta ücreti ile aile ve yer değiştirme masrafları karşılığı olarak kurumlarınca harcırah ödemesi yapılmasının suistimallere yol açtığı, Kurum ve iştirakçiler arasında ihtilaflara sebebiyet verdiğinden bu uygulama ya kaldırılmalı yada ıslah edilmelidir.
- Emeklilerin hem emekli aylığı alıp, hem de görev yapması sosyal güvenlikle bağdaşmayan bir uygulama olarak görülmektedir. Emekli Sandığı Kanunu yeniden düzenlenerek bazı görevlerde bulunanların hem emekli aylığı almaları, hem de kamu kurumlarında çalışmaları engellenmelidir.
- Emekli, dul-yetimler açısından farklılık yaratan “Vazife Malullüğü” uygulaması yöneticilerin subjektif uygulamalarına imkan vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.
- Fiili hizmet zammı konusunda çıkan ihtilafları önlemek için uygulamanın çerçevesi belirlenmelidir. Gerçek hizmet sürelerinin borçlandırılması ve ihyalarında yapılan hesaplamalarda gerçek aktüeryal değer ve ölçüler esas alınmalıdır.

G. İŞSİZLİK SİGORTASI

Sosyal güvenlik, sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabası olarak tanımlanabilir. Tüm sosyal riskler, bireylerin ekonomik durumunu etkilemek gibi ortak bir özelliğe sahiptirler. Sosyal güvenliğin amacı ise, sosyal riskle karşılaşan bireye ekonomik güvence sağlamaktır. Bu riskler ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesinde hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm, ailevi yükler ve işsizlik olarak kabul edilmiştir. Türkiye bu Sözleşmeyi, ailevi yükler ve işsizlik risklerini dışarıda bırakarak 29.7.1971 tarih ve 1451 sayılı Yasa ile onaylamış, Bakanlar Kurulu da 1.4.1974 tarih ve 7/7964 sayılı Kararname ile kabul etmiştir.

Ülkeler, işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalar uygulamak zorundadırlar. Bu politikalarını temel amaçlarından birisi de işsizlik sigortasıdır.

Ülkemizde 1959 yılından bu yana birçok kez işsizlik sigortası ile ilgili kanun tasarıları hazırlanmış olmasına rağmen, İşsizlik Sigortası Kanunu 25.8.1999 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş olup, 8.9.1999 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kanunun yürürlük tarihi 1.6.2000 olarak belirlenmiştir. İlk uygulama ise yürürlük tarihinden itibaren 600 gün sonra gerçekleşebilecektir.

İşsizlik sigortası, bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu bir sigortadır.

İşsizlik Sigortası Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2’nci maddesinde belirtilen sigortalılar (506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. Maddesine göre; bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlarla, çiftçi mallarının korunması hakkındaki Kanuna göre çalıştırılan koruma bekçileri sigortalı sayılırlar.) ile aynı Kanunun geçici 20’nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları (bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Borsalar veya bunların teşkil ettikleri birlikler) ve mütekabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçileri kapsar.

İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasında İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır.

İşsizlik sigortası zorunludur. Bu Kanun kapsamına giren ve halen çalışmakta olanlar bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihte, yeni girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren sigortalı olurlar. Sigortalılığın başlamasıyla birlikte, sigortalılar ile bunların işverenlerinin sigorta hak ve yükümlülükleri de işlemeye başlar.

İşveren, hizmet akdi işsizlik ödeneği almaya hak kazanacak şekilde sona ermiş olan sigortalılar için; üç nüsha işten ayrılma bildirgesi düzenleyip, 15 gün içinde bir nüshasını İş ve İşçi Bulma Kurumu’na göndermek, bir nüshasını sigortalı işsize vermek ve bir nüshasını da işyerinde saklamakla yükümlüdür. Sigortalı işsiz, ödeme ve hizmetlerden yararlanabilmesi için işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içinde İş ve İşçi Bulma Kurumuna doğrudan başvurması gerekir.

İş ve İşçi Bulma Kurumunca sigortalı işsizlere, işsizlik ödeneği ödemesi yapılır, hastalık ve analık sigortası primleri Sosyal Sigortalar Kurumuna ödenir, sigortalı işsizlerin mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın yeni bir iş bulması için çalışmalar yapılır, bu kişilere meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilir.

İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, sigortalının prime esas aylık brüt kazançlarından her ne ad altında olursa olsun ay itibarıyla ödenmesi mutad olanların brütü üzerinden, % 2 sigortalı, % 3 işveren ve

% 2 Devlet payı olarak işsizlik sigortası primi ödenir. İşverenler, işsizlik sigortasına ilişkin % 3 oranındaki yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim veya kesinti yapamazlar.

Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 50'sidir. Bu suretle hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 33'üncü maddesine göre sanayi kesiminde çalışan on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçemez.

Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün,

süre işsizlik ödeneği verilir.

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmeden yeniden işsiz kalırsa, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam eder. Bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise, sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenir.

Sigortalı işsiz, hastalık ve analık sigortalarına ait primleri Fon tarafından işsizlik ödeneğinin ödendiği sürece ilk altı ay için 2/3 oranında, izleyen aylarda tam olarak Sosyal Sigortalar Kurumuna aktarılır.

İşsizlik sigortasının ödenme süresi içinde ödenmesi gereken geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneği miktarından fazla olamaz. Geçici iş göremezlik ödeneğinin ödendiği dönemde, bu maddede öngörülen hastalık ve analık sigortalarına ait primlerle işsizlik sigortası primleri ödenmez.

İşsizlik Sigortası Kanunu uyarınca sigortalı sayılanlardan hizmet akitleri aşağıda belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona erenler, Kuruma süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri, hizmet akitlerinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmaları kaydıyla işsizlik ödeneği almaya hak kazanırlar.

- 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 13'üncü maddesi veya 20/4/1967 tarihli ve 854 sayılı Deniz İş Kanununun 16'ncı maddesi ya da 13/6/1952 tarihli ve 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 6'ncı maddesinin dördüncü

fıkrasında belirtilen bildirim önellerine uygun olarak hizmet akdi işveren tarafından sona erdirilmiş olmak,

- Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 sayılı İş Kanununun 16'ncı maddesinin (I), (II) ve (III) numaralı bentlerine veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14'üncü maddesinin (II) ve (III) numaralı bentlerine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştırılanlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 7'inci maddesi ile 11'inci maddesinin birinci fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olmak,
- Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 sayılı İş Kanununun 17'inci maddesinin (I) ve (III) numaralı bentlerine göre, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14'üncü maddesinin (III) numaralı bendine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştırılanlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun'un 12'inci maddesinin birinci fıkrasına göre işveren tarafından feshedilmiş olmak,
- Hizmet akdinin belirli süreli olması halinde, bu sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalmak, 854 sayılı Deniz İş Kanunu'nun 7'inci maddesinin (II) numaralı bendinde belirtilen hizmet akdinin belirli bir sefer için yapılmış olması nedeniyle sefer sonunda işsiz kalmak,
- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olmak, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14'üncü maddesinin (IV) numaralı bendindeki nedenlerle işsiz kalmak,
- 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21'inci maddesi kapsamında işsiz kalmak.

Aşağıda belirtilen hallerde ise ödenekler kesilir.

- İşsizlik ödeneği almakta iken; İİBK'nca teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddeden, İşsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık aldığı tespit edilen,
- Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen,
- Haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen,

sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri kesilir.

Ancak (c) ve (d) bentlerinde öngörülen ödeneklerin kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik ödeneği ödenmesine yeniden başlanır. Şu kadar ki bu suretle

yapılacak ödemenin süresi başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemez.

Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresince durdurulur. İşsizlik sigortasına ilişkin yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapan işverenlere her bir sigortalı için 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 33'üncü maddesine göre sanayi kesiminde çalışan on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücret tutarında,

İşten ayrılma bildirgesini İş ve İşçi Bulma Kurumuna vermeyen işverenlere her bir fiil için ayrı ayrı 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 33'üncü maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin iki katı tutarında, idari para cezası verilir.

İdari para cezaları tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde İİBK'na ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edebilirler. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz.

İşsizlik sigortası uygulamasına ilişkin işlemlere karşı sigortalıların ve işverenlerin yapacakları itirazlardan Sosyal Sigortalar Kurumuna verilen görevlerle ilgili olanlar adı geçen Kuruluşa, diğerleri ise Kuruma yapılır. İtirazların, işlemin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yapılması ve 30 gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Yapılan itirazlar daha önce yapılmış bulunan işlemlerin uygulanmasını geciktirmez. İtiraz yoluna başvurulmuş olması ilgililerin yargı yoluna başvurma haklarını ortadan kaldırmaz.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal Güvenlik sistemimizin, özellikle Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumunun sorunları, geçici ve yüzeysel tedbirlerle giderilecek boyutları aşmıştır. Sorunların ortaya çıkış nedeni ve çözümüne ilişkin tedbirler konusunda siyasi irade, kararlı bir tutum ortaya koymalı, "Sosyal Güvenlik Temel Yasası" çıkarılmalıdır.

Kayıt dışı sektörün kayıt altına alınması amaçlanmalıdır. Bunun sağlanması ve ayrıca prim tahsilatının hızlandırılması için işyerlerinin yoğun olarak bulunduğu yörelerde şube müdürlüğü veya irtibat bürosu şeklinde örgütlenmesi özellikle SSK ve Bağ-Kur açısından önem arz etmektedir.

Popülist ve siyasi menfaat sağlamaya yönelik uygulamalardan kaçınılmalı ve *sosyal* güvenlikte dokunulmazlıklar belirlenmelidir.

İşgücü piyasasında esnekliği sağlayacak sosyal güvenlik uygulamalarına yer verilmelidir.

Verimlilik ve modern yönetim teknikleri esas alınmalıdır. Aynı zamanda, daha etkin bir hizmetin verilebilmesi ve haklara daha fazla işlerlik kazandırılması için ilgili

kurum çalışanlarının ekonomik ve sosyal yönden tatmin edilmeleri gerekir. Ayrıca söz konusu kurumların her birinin çalışanlarına sağladığı olanaklar en azından aynı düzeye getirilmelidir. Sigortalıların tatmin edilmesi, kurum çalışanlarının tatminine bağlıdır.

Sosyal güvenliğin kapsamı hem kişiler yönünden, hem de sosyal riskler yönünden genişletilmelidir.

Gelir düzeyi belirli bir sınırın altına düşen herkes, sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yardımlara hak kazanmalıdır, bu durumda olan fertler sosyal yardım kapsamına alınmalıdır. Her ne kadar 65 yaş aylığı bu nitelikte ise de, hem çok az sayıda yurttaşı kapsıyor olması, hem de yapılan yardımlar açısından yetersizdir. Sadece yaşlılar değil, çalışıyor olup da geliri normal hayat standartlarının altında kalan bireylere de sosyal destek yapılmalıdır. Evsiz, kimi kimsesi olmayan düşkün insanlar ülkemizde oldukça çoktur. Bunların sayısı hakkında kesin bilgilere ulaşmak pek olası değildir. Zira bu insanlar devletin koruyucu ve gözetici şemsiyesinin dışındadırlar.

Emek piyasasına yeni girip iş bulamayan ve hiçbir geliri olmayan gençler sosyal güvenlikten yoksundur. Nüfusumuzun, dünyanın pek az yerinde görülecek kadar, genç olması iş piyasasına (emek piyasası) her yıl binlerce genç insanımızın girmesine neden olmaktadır. Bunlar ne yazık ki iş bulamamaktadırlar. Uluslararası sosyal güvenlik normlarında da belirtildiği gibi bu insanlar, yani hiç işi olmayan ve iş bulamamış bu gençler, işsizlik yardımı kapsamına alınmalıdır.

Gelir elde edemeyecek durumda olan sakatların sosyal güvenlik kapsamına alınması gerekir. Özellikle toplumumuzun özürlü yurttaşlarımıza bakışı göz önüne alındığında bu insanların toplumdan soyutlanmasının yanında, bir de maddi olarak muhtaç durumda olmaları, toplumun moral değerlerini de altüst etmektedir. Hem ekonomik olanaksızlıkları yüzünden, hem de özürlü olmaları nedeniyle bu insanlarımız eğitim, kültür ve toplumsal yaşamdan mahrumdurlar. Bir an önce sosyal yardım kapsamına alınmaları bu insanların onurları için de önemlidir.

Ev kadınları, sadece eşlerinin eline bakmaları, ekonomik özgürlüklerinin olmaması nedeniyle, ileride herhangi bir boşanma durumunda ortada kalmaktadırlar. Ev kadınları, 1479 sayılı Kanun kapsamında isteğe bağlı sigortalı olabilmektedirler. Ancak bu bir zorunluluk olmadığı için hemen hemen hiçbirinin sosyal güvenliği yoktur. Bunların da zorunlu sosyal güvenlik kapsamına alınmasını özendirici tedbirlere yer verilmelidir.

10 Mayıs 1944 tarihli Philadelphia Bildirgesi ile uluslararası bir nitelik kazanan toplumsal risklere karşı sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi gerekir.

- Bireyin fiziki varlığını tehdit eden olaylara karşı tıbbi yardımların yapılması,
- Deprem, sel, kuraklık, yangın gibi doğal afetlerin açtığı zararların sosyal güvenlik kapsamına alınması bir zorunluluktur. 17 Ağustos 1999 depremi bu durumun aciliyetini ortaya koymuştur.

Öğrenim gören gençler ana ve babalarının paraları ile eğitimlerini sürdürmektedirler. Oysa AB ülkelerinde öğrenim gören insanlara eğitim yardımı yapılmaktadır.

Gelir düzeyi düşük aileler (ailede çalışanların mesleki faaliyetleri ne olursa olsun) sosyal yardımlarla desteklenmelidir.

Kimsesiz ve düşkünler devletin koruma ve güvencesi altında olmalıdır.

Sokak çocukları ve kimsesiz çocuklar. Özellikle sokak çocukları her türlü kötü işlerin içinde yaşamlarını sürdürmektedirler. Uyuşturucu, tiner koklama gibi kötü alışkanlıklar ile hayatlarının baharında sönüp gitmektedir. Daha kötüsü saldırganlaşarak öldürme ve yaralama olaylarına karışmaktadırlar. 1999 yılı içinde özellikle İstanbul'da yaşanan ve bir genç öğretmenin ölümüne yol açan olay, bunun somut kanıtıdır.

Ülkemiz tarım ve hayvancılık alanında da önemli bir yere sahiptir.sosyal güvenlik kapsamında olan tarımda çalışan ve tarımda kendi adına çalışanların yanı sıra bir de hayvanların otlatılmasında görevli köy çobanları bulunmaktadır. Bunların da kapsam içine alınmasında yarar vardır.

Sadece İstanbul ilinde elli binin üzerinde ticari taksi bulunmaktadır. Bunu ülke geneline yaygınlaştırdığımızda çok önemli bir rakam oluşturmaktadır. Bu araçlarda çalışan kayıt dışı sürücülerin de kapsama alınması gereklidir.

Herhangi bir işverene bağlı olarak çalışıp da sosyal güvenlik kapsamı dışında kalanlar, yani kaçak işçiler sosyal güvenlikten yoksundurlar. Özellikle hizmet sektörü bu konuda en dikkat çeken sektördür. Örneğin temizlik şirketlerinde çalışan insanların hemen hemen tamamı herhangi bir sosyal güvenlik sistemine dahil değildir. Kaçak çalışma ve çalıştırmanın önüne, devlet denetim mekanizmaları etkin bir şekilde çalışarak geçmelidir.

Aile yardımlarının verilmesi ise Türk sosyal güvenlik istemi'nin herhalde en reformcu yanını oluşturacaktır.

II. FİNANSMAN

GİRİŞ

Aktif sigortalıların pasif sigortalılara oranı ve prim gelirlerinin aylık giderlere oranında VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde başlayıp, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde devam eden kötüleşme nedeniyle, sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları hızla bozulma göstermiştir. Primlerin zamanında tahsil edilememesi, kurumların organizasyon yapılarının yenilenememesi, fonların verimli alanlara plase edilememesi, prim karşılığı olmadan yapılan ödemeler ve aktüeryal hesaplar dikkate alınmadan yapılan mevzuat düzenlemeleri, son yıllarda bu kurumların finansman dengesindeki bozulma üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin varlığını sürdürebilmesi için, kısa vadede sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının kapatılması, uzun vadede ise bu kurumların giderlerini kendi gelirleri ile sağlayabilecekleri bir düzen kurulması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının finansman yapılarının mercek altına alındığı bu raporda, kurumların prim ve portföy gelirleri, sigorta, sağlık, yönetim ve diğer giderleri fonksiyonel bağlamda ve sigorta branşları itibariyle analiz edilmiştir. Bu çerçevede öncelikle, sosyal güvenlik alanında dünyadaki gelişmeler ışığında Türk sosyal güvenlik sisteminin bütününe ilişkin beklentilerin ortaya konmasının ardından, sırasıyla SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve Geçici 20. Madde sandıkları'nın sorunları, gelir-gider dengeleri ve çözüm önerilerine yer verilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin geneline ilişkin değerlendirmelerde DPT tarafından temin edilen veriler, SSK, Bağ-Kur ve Emekli sandığı'na ait bölümlerde bu kurumlarca sağlanan veriler, Geçici 20. Madde Sandıkları alanında ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından temin edilen veri setleri kullanılmıştır.

Finansman Alt Komisyonu Raporu, sosyal güvenlik sisteminin finansman krizinden çıkmasına yönelik yapısal öneriler ve sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilmesine yönelik önerilerle sona ermektedir.

A. SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA BEKLENEN GELİŞMELER

1. GLOBAL TRENDLER

Tarihte toplumun düşkün bireyleri, yoksullar, özürlüler ve güçten düşmüş yaşlıların giderlerinin finansmanı alanında evrensel boyutta kabul gören en mükemmel sistem, 1881 yılında Prusya Şansölyesi Otto von Bismarck tarafından ulusal ölçekte kalibre edilen “sosyal sigorta sistemi” olmuştur. Gelir dağılımı bozukluğunun toplumun dar gelirli kesimlerine olan etkilerini azaltmak amacıyla, çalışan kitleleri hastalık, işgörememezlik ve emeklilik risklerine karşı prime dayalı bir güvence altına alan Bismarckyan modelin sosyal güvenliğe getirdiği yorum, Prusya’da başarılı bulunup kısa sürede diğer ülkelerde de benimsenince, “sosyal güvenliği” “sosyal sigortacılık” ve “kamu hizmeti” kavramlarıyla özdeşleştiren bir kemikleşme süreci başlamıştır.

1942 yılında yayınlanan Beveridge Raporu, 10 Mayıs 1944 yılında yayınlanan Philadelphia Bildirisi, 10 Aralık 1948 yılında yayınlanan İnsan Hakları Evrensel

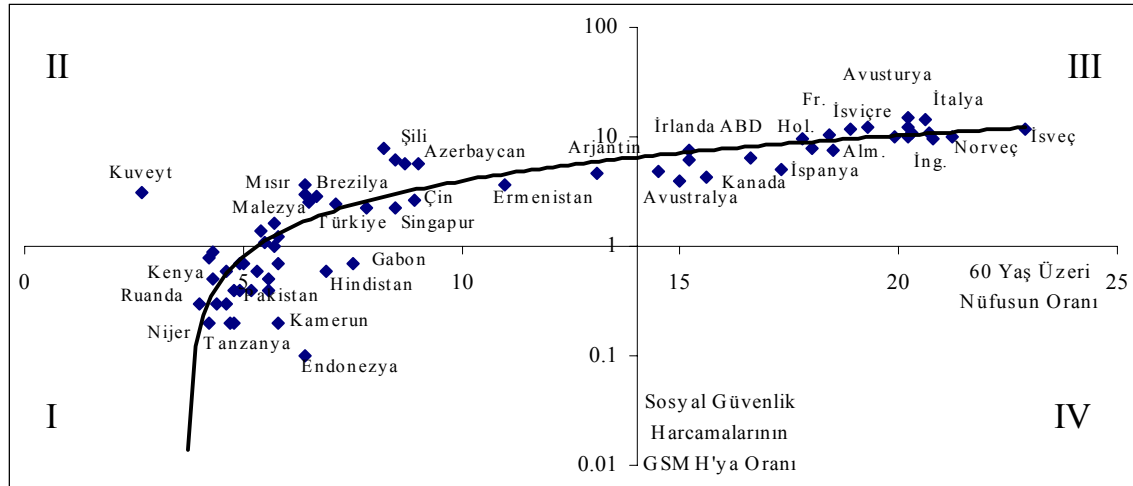
Beyannamesi (Madde:23-25) ile evrensel bir nitelik kazanan sosyal sigortacılık, Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) anlaşmaları ile yaklaşık olarak dünyanın tüm ülkelerine yayılarak günümüzdeki standartlarına ulaşmıştır.

Geniş aile kültürü, hızlı sanayileşme, hızlı nüfus artışı ve insan ömrünün kısa olduğu dönemin bir ürünü olan sosyal sigorta sistemi, değişen koşullar, özellikle de toplumların demografik yapısında meydana gelen değişikliklerden olumsuz yönde etkilenmiştir.

Dağıtım modeli, ortalama yaşam beklentisinin 45 yıl olduğu 1800'lü yılların sonunda emeklilik için 65 yaş sınırı öngörülerek, 6-7 sigortalı çalışanın ödediği primle bir emeklinin aylık ve diğer giderlerinin karşılanması esası üzerine dizayn edilmiştir. *Aktif sigortalı / pasif sigortalı oranı* (ya da kısaca *aktif / pasif oranı*) olarak bilinen, sigortalı çalışanların sayısının emeklilerin sayısına nispetinin, demografik gelişmeler ve hatalı uygulamalar nedeniyle OECD ülkeleri arasında ortalama 4-5 çalışana bir emekli düzeyininin de altına inmesi, dağıtım modelinin emeklilik giderlerini finanse etmekte yetersiz kalmasının temel gerekçesini oluşturmaktadır. Yaşlıların toplumdaki oranının artması, devletlerin sosyal güvenlik harcamalarını arttırmak suretiyle ülke ekonomilerine kayda değer bir yük getirmektedir.

Yaşlıların toplum içerisindeki oranı ile sosyal transfer harcamaları arasındaki ilişki itibariyle dünya ülkelerinin sınıflandırıldığı Grafik-1'de ülke nüfusu yaşlandıkça, sosyal güvenlik giderlerinin yükseldiği görülmektedir. Dünyada yaşlı nüfusa sahip olup da, sosyal transferlerinin GSMH içindeki payı % 1'den az olan bir ülke bulunmamaktadır.

Grafik-1: Nüfusun Yaşlanmasıyla Sosyal Transferler Arasındaki Korelasyon



Sanayileşmiş ülkelerde II. Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşan sosyal güvenlik sistemleri 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren özellikle emeklilik sigortası alanında beklentileri karşılayamamaya başlamıştır. Son çeyrekte birçok gelişmiş ülkede eşzamanlı olarak ortaya çıkan sosyal güvenlik krizleri incelendiğinde, sorunun demografik yapıdaki değişime paralel bir seyir izlediği dikkati çekmektedir. Doğum oranının düşmesi, evlenme ve çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi, beslenme-

bakım-sağlık alanındaki iyileşme paralelinde yaşam süresinin uzaması nedeniyle, yüksek ve orta-üst gelir grubundaki ülkelerin nüfusu giderek yaşlanmaktadır. Bunun sonucu olarak, yaşlı nüfusun ülke nüfusuna oranı, emeklilerin aktif çalışanlara oranı, 14 yaşından küçük ve 65 yaşından büyüklerin çalışanlara oranı gibi demografik göstergelerin hızla kötüleşmekte olduğu izlenmektedir.

OECD ülkelerinde 1990 yılında nüfusun % 18'ini oluşturan 60 yaşın üzerindeki nüfus 2030 yılı itibariyle % 30'un üzerine çıkacak, 80 yaşın üzerindeki yaşlıların oranının ise aynı dönemde % 3'den % 6'ya yükselecektir. Bu gelişme, sosyal güvenlik krizi giderek derinleşmekte olan ülkelerde, 24-64 yaş grubundaki her yüz kişiye düşen 65 ve daha yukarı yaşlardaki bireylerin sayısını gösteren *yaşlıların bağımlılık oranı*'nın, gelecek otuz yıl içerisinde katlanarak artacağına işaret etmektedir.

Nüfus yapıları genellikle genç bir karakter taşıyan gelişmekte olan bu ülkelerde; su ve kanalizasyon altyapısının gelişimine bağlı olarak bulaşıcı hastalıklardan ölüm oranının düşmesi, ortalama insan ömrünün uzaması ve doğum oranlarının azalmasından itibaren birkaç on yıllık bir süreç içerisinde, günümüzün gelişmiş ülkelerindeki sosyal güvenlik sorunları yaşamaya başlayacaktır. Gelişmiş ülkelere göre kaynak birikimleri daha sınırlı olan gelişmekte olan dünya ülkelerinin, nüfusları yaşlandığında sosyal güvenlik krizini daha sarsıntılı yaşayacakları savında bulunmak yanlış bir öngörü olmayacaktır. Bu sürecin gelişmiş ülkelere göre daha kısa zaman alacağı da, bir diğer önemli husustur. 60 yaşın üzerindeki nüfusun genel nüfusa oranının % 9'dan % 18'e çıkması Belçika'da 100 yılda gerçekleşmişken, aynı gelişim Çin'de 34, Venezüella'da ise 22 yılda gerçekleşecektir.

Gelişmekte olan ülkelerin finansal kaynaklarının sınırlı olması ve emeklilik döneminin finansmanına ilişkin kurumların eksikliği, yaşlı nüfusa ayrılan kaynakları kısıtlamaktadır. Gelecekte, gelişmekte olan ülkelerin, halen GSMH'lerinin ortalama % 10-12,5'ini emeklilik sistemine tahsis eden Batı Avrupa ülkeleri ile aynı oranda kaynak tahsisinde bulunmak zorunda kalmaları daha zor gerçekleşecektir. Bu ülkelerde serbest mesleklerde, kırsal kesimde ya da kayıtdışı ekonomide çalışan kitlelerin nüfusa oranının genellikle yüksek oluşu ve geniş boyutlara ulaşan işsizlik, emeklilik alanında etkin uygulamalar yapılabilmesinin önündeki başlıca engelleri teşkil etmektedir.

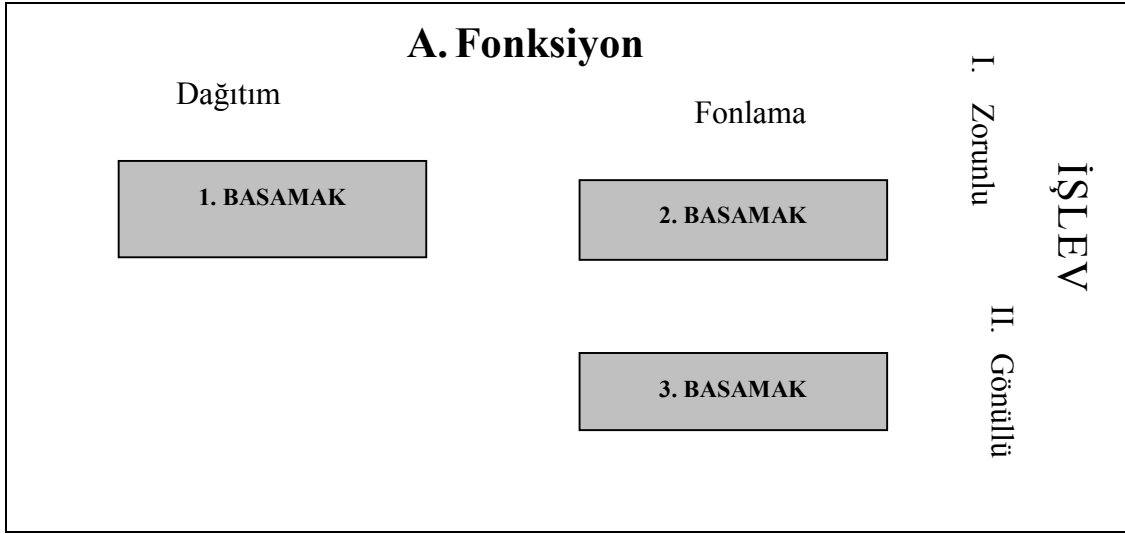
Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik giderlerinin devlet bütçelerini tehdit eder ölçüğe gelmesinde demografik gelişmelerin dışında, *refah devleti* idealini gerçekleştirmek amacıyla emeklilere vaadedilen, sürdürülebilmesi olanaksız derecede yüksek standartların da etkisi bulunmaktadır.

Dağıtım modelinin ilk dönemlerinde primlerde artış yapılmaksızın emeklilik maaşlarının reel alım gücünü yükselten popülist müdahalelerin sistemin finansal dengesini bozucu etkisi modelin yapısal özelliği gereği başlangıçta finansal tablolara yansımamıştır. Aktüeryal projeksiyonlarla izlenmediği sürece gizli kalan yükümlülükler, emeklilerin çalışanlara oranı yükseldikçe eksponansiyel bir artış göstererek giderlerin yükselmesine ve finansal açıklara yol açmaya başlamıştır.

Pekçoğu genç bir nüfusa sahip bulunan gelişme sürecindeki ülkelerin sosyal güvenlik sisteminin krize girmesinde ise, ağırlıklı rolü aktüeryal ilkelere aykırı uygulamaların oynadığı gözlemlenmektedir. Bu ülkelerin büyük bölümünde, sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal dengenin önemi, yasa koyucular ve icra yetkisini taşıyanlar tarafından anlaşılammış, politik müdahaleler genellikle sistemin dengesini güçlendirmek yerine, denge halini bozucu yönde yapılmıştır. Doğru yönde politik müdahaleler yapılmak istendiğinde ise, gerekli kararlılığı gösterecek siyasi erk bulunamamıştır. Sonuç olarak, bu tür ülkelerde genellikle gelinen nokta; “bütçede kalıcı sosyal güvenlik açıkları”, “siyasi çözümsüzlük” ve “sosyal huzursuzluk” olmaktadır.

Yukarıda ifade edilen demografik değişim ve hatalı uygulamaların sosyal güvenlik sistemine verdiği zararın aktüeryal denge projeksiyonlarına yansımalarıyla birlikte 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren alternatif sistem arayışları da hız kazanmıştır. Sosyal güvenlik sistemini kendi dengeleri içerisinde reforma tabi tutmayı hedefleyen parametrik önlemlerden farklı olarak, dağıtım modelini tamamlayıcı, ya da onu ikâme edici bir model geliştirme çabası taşıyan bu arayışların odak noktasında “fonlama modeli” yer almaktadır. Fonlamaya dayalı uygulamaların 20. yüzyıl boyunca başarılı bir trend çizmiş olması, dağıtım sistemine kıyasla makroekonomik üstünlükler taşıması ve karşılaşılan zorlukların bertaraf edilmesi yönünde belirli bir tecrübe birikimine ulaşılması, ulusal ölçekte bir sosyal güvenlik sisteminin kısmen ya da tamamen fonlama modeline dayanması fikrinin ortaya atılıp geniş çevrelerce kabul görmesinde etkili olmuştur.

Sosyal güvenlik sisteminin parametrik düzeltmelerin haricinde bir reforma tabi tutulması yönündeki ilk adım, yaklaşık 10 senelik bir hazırlık döneminin ardından 1980 yılında Şili’de gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenliğin dağıtım modeline dayalı olmaktan çıkarılıp fonlama modeli çerçevesinde bireysel emeklilik hesaplarına dayandırıldığı bu ülkede ekonomik büyüme paralelinde elde edilen tecrübe, sosyal güvenlik reformuyla yakından ilgilenen Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından yakından takip edilmiştir. IMF’in 1987, OECD’nin 1988 yılında sonuçlandırdığı çalışmalarının ortak paydasını, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin reforma tabi tutulmasının gerekliliği teması oluşturmaktadır. Şili’de anti-demokratik bir ortamda, bireylere seçme şansı tanınmaksızın ihdas edilen özel emeklilik sisteminin handikaplarını da dikkate alan bu çalışmalara binaen Dünya Bankası tarafından 1994 yılında demokratik bir sistem ve liberal özgürlükler dahilinde fonlama modelini sosyal güvenliğe monte eden bir çalışma dünya kamuoyuna ilan edilmiştir. Emeklilik gelirin salt dağıtım modeline dayalı olmaktan çıkartılıp, dağıtım ve fonlama modellerinin birbirini tamamladığı birden çok kaynaktan gelmesi (*multi-pillar approach*) esasına dayanan Dünya Bankası çalışması, bu alanda 1990’ların sonuna kadar birçok ülkede gerçekleştirilen ya da 21. yüzyıl başında tamamlanması beklenen sosyal güvenlik reformunun fikrî temelini oluşturmuştur.

Grafik-2: Fonksiyon ve İşlev İtibariyle Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Buna göre, sosyal güvenliğin 1. basamağı zorunlu bazda dağıtım esasına dayanmakta, 2. basamağı yine katılım zorunlu tutularak fonlama esasına göre oluşturulmakta, 3. basamak ise gönüllü katılım bazında fonlama kurallarına dayandırılmaktadır. Sosyal güvenliğin finansmanında bu düzeni kuran, ya da kurma sürecinde olan ülkelerde, 1. basamak sosyal güvenlik uygulamaları nüfusun hemen hemen tamamını kapsayacak ve sadece temel ihtiyaçları karşılayacak şekilde devletin yönetiminde düzenlenmiş, 2. ve 3. basamaklar devletin sıkı gözetimi altında profesyonel portföy yöneticileri ve sigorta kuruluşlarının yönetimine bırakılmıştır.

2. TÜRKİYE'DE BEKLENEN GELİŞMELER

Türkiye’de, diğer birçok ülkeden farklı olarak dağıtım sisteminin 1. Basamak olarak ifade edilen “yoksulluktan korunma işlevi” ile 2. Basamak olarak tanımlanan “gelir düzeyinin korunması” işlevleri mevcut kamu emeklilik sistemi çerçevesinde birlikte gerçekleştirilmektedir. VII. Plan Dönemi’nin sonuna kadar hayat sigortaları ve gayrimenkul yatırımı yoluyla ilave kira geliri elde etmek suretiyle karşılanan 3. Basamak’taki bireysel tasarruflarla refah düzeyinin artırılmasını amaçlayan uygulamalar alanında, diğer ülkelere benzer özel emeklilik sistemlerinin oluşturulması gerekmektedir.

1999 yılında yasalaşan 4447 sayılı Kanun ile öncelikle, emeklilik yaşı yükseltilmiş, aylık bağlama oranı düşürülmüş, referans dönemi tüm çalışma hayatına yayılmış, emekli aylıkları TÜFE’ye endekslenmiş, prime esas kazancın üst sınırı alt sınırın 3 katına yükseltilmiş ve kayıtdışı istihdam kısmen de olsa kayıt altına alınmıştır. Kasım 1999 tarihinde Uluslararası Para Fonu ile yapılan *Stand By* Anlaşması kapsamında, prime esas kazanç üst sınırının 1 Nisan 2001 tarihinden itibaren alt sınırın 4 katına, 1 Nisan 2002 tarihinden itibaren de 5 katına yükseltileceği öngörülmektedir. Anlaşmada, bunlara ilave olarak, “hükümet gelecek aylarda bir taraftan kapsamı, prim ödemeyi ve idari etkinliği arttırmak amacıyla idari reformları yaparken, diğer taraftan uzun vadeli tasarruf kaynaklarını çeşitlendirme açısından özel emeklilik fonlarına

yönelik hukuki çerçeveyi oluşturarak, sosyal güvenlik reformuna derinlik kazandırmayı planlamaktadır” ifadesi yer almaktadır.

Diğer taraftan, halen ülkemizde devlet yönetiminde bulunan 3 büyük sosyal güvenlik kurumu derin bir finansman krizi yaşarken, 506 sayılı Kanunun Geçici 20 inci Maddesi kapsamında faaliyet gösteren 21 özel sosyal güvenlik kurumu için etkin bir aktüeryal denetim altyapısı oluşturulamamıştır. Uygulamanın bu haliyle devam etmesi durumunda, bu kuruluşların uzun dönemdeki aktüeryal dengelerine ilişkin ciddi sıkıntılar gündeme gelebilecektir.

Türkiye’deki sosyal güvenlik kurumlarının finansman alanındaki sorunları incelendiğinde, sorunun gelişmiş ülkelerde olduğu gibi demografik kökenli olmayıp, gelişmiş ülkelere özgü aktüeryal ilkelerin ihlalden kaynaklandığı görülmektedir. Söz konusu kurumların gelir-giderlerinin aktüeryal dengeye kavuşabilmesi için alınabilecek önlemlerin büyük bölümü, 4447 sayılı Kanun’la yürürlüğe girmiştir. VIII. Beş Yıllık Plan Dönemi içerisinde bu Kanunun eksikliklerini giderecek ve onu tamamlayacak yönde çıkartılacak yeni yasal düzenlemeler, Türk sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorununu çözüme kavuşturacaktır.

Ancak, devlet bütçesi üzerindeki yükün azaltılabilmesi için sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorununu çözüme kavuşturma yönünde alınacak önlemler, bireyler açısından sosyal güvenliğin maliyetini artırmakta, hak ve menfaatleri ise azaltıcı yönde etki yapmaktadır.

B. FİNANSMAN KRİZİNİN BOYUTLARI

Türk sosyal güvenlik sisteminin finans krizine girmesinin nedenlerinden bir bölümü gelirleri azaltıcı, diğer bir kısmı ise giderleri artırıcı etki yaratmaktadır. Gelir azaltıcı gelişmelerden başlıcaları; aktif/pasif sigortalı oranının düşüklüğü, kayıtdışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranının düşüklüğü, prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü ve fon gelirlerinin yetersizliğidir. Gider artırıcı gelişmeler ise, erken yaşta emeklilik uygulamaları, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, borçlanma kanunları, uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları, prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı ve ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar olmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarının toplam nakit açığının GSMH’ya oranı 1991-98 döneminde % 0,3’den % 2,3’e yükselmiştir. Sosyal güvenlik hizmetlerini aksatmaması, genel bütçeden kaynak ayrılması yoluyla sağlanmış ise de, bu durum toplumun geneline giderek ağırlaşan bir maliyet getirmiştir.

1995 yılında % 3,6 olan sosyal güvenlik kurumlarının toplam gelirlerinin GSMH’ya oranı 1998 yılında % 5,2’ye yükselmiştir. Buna karşılık, toplam giderlerin GSMH’ya oranı 1995 yılındaki % 5,1 seviyesinden 1998 yılında % 7,5’e yükselmiştir. Bu çerçevede, 1995 yılında % 76,8 olan prim gelirlerinin sigorta giderlerini karşılama oranı 1998 yılında % 78,4’e yükselmiştir. Bu gelişmeler sonucunda, Sosyal güvenlik kurumlarının 1995 yılında GSMH’nın % 1,5’i seviyesinde olan gelir-gider açığı, 1998 yılında % 2,3’e yükselmiştir.

Açıklarının karşılanması amacıyla, sosyal güvenlik kurumlarına devlet bütçesinden transfer yapılmaktadır. 1995 yılında % 0,9 seviyesinde gerçekleşen transferlerin

GSMH'ya oranı, 1998 yılında % 2'ye yükselmiştir. 1999 yılında % 2,6'ya yükselmesi beklenen bütçeden yapılan transferlerin GSMH'ya oranının 2000 yılında % 2,3'e geriletilmesi hedeflenmiştir. Emekli Sandığı'na faturalı ödemeler için yapılan transferler de dahil olmak üzere, 1995 yılında sosyal güvenlik kurumlarına, bütçeden; 59,2 trilyon TL Sosyal Sigortalar Kurumu'na, 41 trilyon TL Emekli Sandığı'na ve 8 trilyon TL da Bağ-Kur'a olmak üzere toplam 108,2 trilyon TL transfer yapılmıştır. 1998 yılına gelindiğinde, söz konusu transferler; 451 trilyon TL Sosyal Sigortalar Kurumu'na, 550 trilyon TL Emekli Sandığı'na, 435 trilyon TL de Bağ-Kur'a olmak üzere toplam 1.536 trilyon TL'ye ulaşmıştır. Bu çerçevede, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları 1995 yılındaki 49,6 trilyon TL ile GSMH'nın %0,6'sı seviyesinden 1998 yılında 191 trilyon TL ile GSMH'nın % 0,4'ü seviyesine indirilmiştir. 1999 yılında, sosyal güvenlik kurumlarının toplam gelirlerinin 4.653 trilyon TL ile GSMH'nın % 5,6'sı, toplam giderlerinin 7.043 trilyon TL ile GSMH'nın % 8,5'i ve gelir-gider farkının ise -2,4 katrilyon TL ile GSMH'nın % 2,8'i olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

Tablo-15: SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'a Devlet Bütçesinden Yapılan Transferler (1989-99, Milyar TL)

	SSK	Emekli Sandığı	Bağ-Kur	Toplam
1989	1	1.500	0	1.501
1990	0	528	0	528
1991	0	1.707	300	2.007
1992	0	7.126	0	7.126
1993	0	11.230	2.700	13.930
1994	14.480	21.570	4.530	40.580
1995	59.200	41.000	8.000	108.200
1996	146.000	119.200	70.100	335.300
1997	337.000	300.000	123.000	760.000
1998	451.000	550.000	435.000	1.436.000
1999	1.105.000	1.035.000	610.000	2.750.000

Kaynak: DPT

Gelir-gider farkının finansmanı için, Emekli Sandığına faturalı ödemeler ve ek karşılıklar için yapılan transferler de dahil olmak üzere, 1999 yılında sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden 2,75 katrilyon TL transfer yapıldığı tahmin edilmektedir. Söz konusu transferlerin 1,1 katrilyon TL'nin Sosyal Sigortalar Kurumu'na, 610 trilyon TL'nin Bağ-Kur'a, 1 katrilyon TL'nin de Emekli Sandığı'na yapılmasına karar verilmiştir. Böylece, 1999 yılında sosyal güvenlik kurumlarının borçlanma gereğinin 215 trilyon TL ile GSMH'nın % 0,3'ü olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

2000 yılında, prime esas kazanç tavanlarında meydana gelecek reel artışların olumlu, 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi nedeniyle uğrayacağı 100 trilyon TL'lik prim tahsilatı kaybının olumsuz etkisinin SSK'nın gelir-gider dengelerinde neden olduğu iyileşmeyle, sosyal güvenlik kurumlarının toplam gelirleri 7,38 katrilyon TL, toplam giderleri 10,3 katrilyon TL, gelir-gider açığı ise 2,9 katrilyon TL olarak öngörülmüştür.

Gelir-gider farkının finansmanı için, Emekli Sandığına faturalı ödemeler ve ek karşılıklar için yapılan transferler dahil olmak üzere, 2000 yılında sosyal güvenlik

kurumlarına bütçeden 3,6 katrilyon TL transfer yapılması öngörülmüştür. Söz konusu bütçe transferlerinin 100 trilyon TL deprem zararlarının telâfisi için olmak üzere, 930 trilyon TL'nin Sosyal Sigortalar Kurumu'na, 1.035 trilyon TL'nin Bağ-Kur'a, 1.635 trilyon TL'nin de Emekli Sandığı'na yapılmasına karar verilmiştir.

2000 yılında, GSMH'ya oran olarak, sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri % 5,9, giderleri % 8,2 ve gelir-gider farkı ise % -2,3 olarak öngörülmüştür. Finansman açıklarının kapatılması amacıyla, sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılacak transferlerin GSMH'ya oranının % 2 ,3'e geriletilmesi programlanmıştır.

1. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU

506 sayılı Kanun ve bunu tadil eden veya tamamlayan ek yasalara göre, hastalık-analık sigortası ile işkazası, meslek hastalığı sigortasının kısa vadeli yardımları dağıtım esasına göre; işkazası, malûllük, yaşlılık, ölüm sigortası ve meslek hastalığı sigortasının uzun vadeli yardımları (daimi işgörmezlik ve ölüm) ise fon biriktirme sistemine göre finanse edilmektedir.

Fon biriktirme sisteminde devamlı olarak uygulanmak üzere sabit bir ortalama prim oranı tesbit edilerek, gelecekte yapılacak ödeme ve yardımlar fonlanmaktadır. Bu surette, herhangi bir zamanda, ileride ödenecek primlerin bugünkü değeri ile ileride ödenecek bütün yardımların (yani, bugün ödenmekte olan emekli aylıkları ile ileride ödemesi gerekeceklerin) bugünkü değerine eşit bir Matematik Karşılık tutularak, Kurum'un gelecekteki harcamalarını yerine getirmesi güvence altına alınmaktadır. Bunu sağlamak amacıyla, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının 137. maddesi, her hesap yılı sonunda o yıl içinde elde edilen toplam prim gelirlerinden ve Kurum'un diğer gelirlerinden; Matematik Karşılık, Ödenmiş Primler Karşılığı, Olağanüstü Karşılık ve Diğer Karşılıklar'ın ayrılmasını öngörmektedir.

Bir sosyal güvenlik kurumunda, zamanında yeterli miktarda karşılığın ayrılması ve bu karşılıkların enflasyon oranının üzerinde bir getiri oranıyla değerlendirilebilmesi, ileride emekli aylıklarının ödenmesinde ciddi kolaylıklar sağlamaktadır. Matematik Karşılıklar kalemi; halihazırda ödenmekte olan bütün emekli aylıklarının (bugünkü) sermaye değerine karşılık gelmektedir. Ödenmiş Primler Karşılığı, ileride yapılacak bütün yardım ödemelerinin bugünkü değeri ile ileride ödenecek bütün prim ödemelerinin bugünkü değeri arasındaki farktır. Olağanüstü Rezerv, gelir ve/veya harcamalar arasında beklenmeyen değişiklikleri karşılamak üzere bir emniyet fonudur. Diğer Karşılıklar kalemi bir çok müteferrik hesabı içermektedir.

Uygulamada, Matematik Karşılık her yıl sonunda, bir önceki yıl sonu itibariyle mevcut karşılığa, yıl içinde tahakkuk ettirilen bütün emekli aylıklarının sermaye değerini (veya kısmi sermayeyi) ve karşılık üzerinden hesap edilen faizleri (teknik faiz oranı olarak % 4 kullanılarak) ilave ettikten sonra yıl içinde ödenmiş olan emekli aylıkları meblağının çıkarılması suretiyle hesap edilmektedir. Herhangi bir yılda aylıklara yapılan zamlara karşılık gelmek üzere Ek Matematik Karşılık hesaplanmaktadır.

Matematik Karşılıklar'ın ve Diğer Karşılıklar'ın yıl sonları itibariyle değerleri aşağıda verilmiştir. Son sütunda, aynı yıla ait Matematik Karşılıklar'ın aylık ve gelir ödemeleri toplamına bölümü ile elde edilen kapitalizasyon oranı görülmektedir. 1988

yılında 1,4 düzeyinde olan bu oranın sürekli olarak azalarak 1998 de 0,3 yıla düşmesinin gerekçesi, ileriki bölümlerde de üzerinde durulacağı gibi, aylık alanların sayısındaki hızlı artış ve ödemeler tutarındaki artışa bağlı yıllık gelir-gider dengesinin bozulmasıdır. Gelirlerin hesaplanan Matematik Karşılıklar'a yetmemesi nedeniyle yıllık gelir fazlaları bu karşılıklara aktarılmakta, ayrılmayan kısmı ise ileride tamamlanacak Matematik Karşılıklar hesabına aktarılmaktadır.

Tablo-16: Yıl Sonu İtibariyle SSK Fonları (Milyon TL)

	Matematik Karşılıklar	Artış (%)	Cari Aylıklar ve Gelecekteki Ödemeler Tutarı	Artış (%)	Yıllık Kapitalizasyon Düzeyi
1993	31.684,6	44	42.371,4	82	1,7
1994	85.527,2	170	80.270,6	89	1,1
1995	195.709,6	129	156.430,0	95	1,3
1996	283.138,2	45	343.561,8	120	0,8
1997	234.292,0	-17	762.295,2	122	0,3
1998	470.128,6	100	1.477.627,5	94	0,3

Kaynak: SSK

Matematik Karşılıklar giderek olması gereken düzeyin altına düşerken, aktüeryal veri tabanı ve vizyon eksikliğinden dolayı, Ödenmiş Primler Karşılığı, Kanun hükümlerine uygun olarak hesaplanıp uygulanamamıştır. 1978 yılına dek fazlalıkları olan ve açıkları kapatan bir fon olarak işlem yapılan Ödenmiş Primler Karşılığı, bu yıldan sonra tamamen eritilmiş olduğundan, şu anda fiilen mevcut değildir.¹

a. SSK'nın Finansman Kaynakları

SSK'nın finansman kaynakları 4792 sayılı Yasanın 19. Maddesi ile belirlenmiş olup, bunlar;

- İşveren ve sigortalılardan ödeyecekleri primler,
- İş Kanunu'na göre işçi ücretlerinden yapılan ceza kesintilerinden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca Kurum'a verilmesi uygun görülecek paralar,
- İş Kanunu'nda belirtilmiş olup, işçi sigortalılarına hükmedilecek para cezaları,
- Gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler,
- Kurumun menkul ve gayrimenkul mallarından doğan gelirleri,
- Genel bütçeden yapılacak yardımlardır.

Sosyal Sigortalar Kurumunun finansmanında temel kaynağı primler oluşturmaktadır. Primler kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının risk özelliklerine göre değişen oranlarda işveren ve sigortalılardan alınmaktadır. Primler, prim matrahı üzerinden belli oranlar dahilinde tahakkuk ettirilmektedir.

¹ Hazine Müsteşarlığı'nın şerhi: Başlangıçta kapitalizasyon (biriktirme) esasına göre oluşturulan söz konusu fonlar, diğer ülkelerdeki gelişmeler paralelinde zamanla dağıtım sistemi esasına göre çalışır duruma gelmiştir. Bu nedenle, dağıtım sistemine uygun karşılıkların getirilmesi amacıyla yasalarda bu yönde değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından bildirgesi alınan işyeri sayısı 1998 yılı sonu itibariyle 784.808'i özel sektörde, 28.202'si kamu kesiminde olmak üzere toplam 813.000 düzeyine ulaşmıştır.

Tablo-17: SSK'ya Bildirge Sunan Kamu ve Özel Sektör Kuruluşları (Adet)

	Kamu	Özel	Toplam
1994	26.809	664.214	691.023
1995	25.461	698.966	724.427
1996	24.773	734.569	759.342
1997	25.024	756.887	781.911
1998	28.202	784.808	813.010

Kaynak: SSK

506 sayılı Kanuna göre, alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı gösterge tablosundaki en düşük göstergenin katsayı ile çarpımının otuzda biridir. 1475 sayılı İş Kanununa göre 16 yaşın üzerindeki işçiler için belirlenen asgari günlük ücret, prime esas asgari günlük kazancın altında olması halinde, aradaki farka ait sigorta primleri işveren tarafından ödenmektedir. Prime esas kazancın alt ve üst sınırları incelendiğinde, 1994 yılında prime esas kazancın üst sınırı alt sınırın 2,6 katı iken 1995 yılında bu fark kapanmış ve alt sınır ile üst sınır eşitlenmiştir. 1999 yılında prime esas kazancın üst sınırının asgari ücrete oranı 1,95 seviyesindedir.

Son beş yılda uygulanan prime esas günlük kazancın alt ve üst sınırları ile 1475 sayılı Kanuna göre belirlenen asgari günlük ücretin gelişimi Tablo-18'de gösterilmiştir.

Tablo-18: Prime Esas Günlük Ücretin Alt ve Üst Limitleri (TL)

Uygulama Tarihi	Asgari Günlük Ücret	Alt Sınır	Üst Sınır
01.01.1994-31.03.1994	83.250	37.110	217.234
01.04.1994-31.12.1994	83.250	41.654	243.834
01.01.1995-31.03.1995	139.125	43.168	252.700
01.04.1995-14.11.1995	139.125	46.387	271.542
01.09.1995-14.11.1995	282.000	46.387	271.542
15.11.1995-30.06.1996	282.000	260.691	572.232
01.07.1996-31.07.1996	282.000	504.900	973.590
01.08.1996-31.12.1996	567.000	504.900	973.590
01.01.1997-28.02.1997	567.000	723.775	1.333.072
01.03.1997-30.06.1997	567.000	854.165	1.479.043
01.07.1997-31.07.1997	567.000	1.231.371	2.074.909
01.08.1997-31.12.1997	1.181.250	1.231.371	2.074.909
01.01.1998-31.07.1998	1.181.250	1.668.400	2.765.470
01.08.1998-30.09.1998	1.594.650	2.103.611	3.439.311
01.10.1998-31.12.1998	1.594.650	2.336.625	3.809.125

Kaynak: SSK

Günlük kazancın üst sınırı ise üst gösterge tablosundaki en yüksek göstergenin katsayı ile çarpımının otuzda biri iken, 4447 sayılı Kanunla 01.01.2000 tarihinden geçerli olmak üzere gösterge ve katsayı sistemi kaldırılarak alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın hesaplanması yöntemi yeniden düzenlenmiştir. Buna göre prime esas kazancın alt sınırı 4.000.000 TL üst sınırı ise alt sınırın üç katı olarak belirlenmiş, Bakanlar Kurulu, üst sınırı alt sınırın 5 katına kadar yükseltmeye yetkili kılınmıştır. Günlük kazancın alt sınırı DİE tarafından açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler tüketici fiyatları endeksindeki artış oranı ve GSYİH'nın sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar artırılarak belirlenecektir.²

Sosyal Sigortalar Kurumuna prim ödeyen sigortalıların sayılarının son 5 yıldaki gelişimi şöyledir.

Tablo-19: SSK'nın Aktif ve Pasif Sigortalı Sayısı

	Aktif Sigortalılar	İsteğe Bağlı Sigortalılar	Topluluk Sigortalıları	Aktif Sigortalı Toplamı	Yıllık Artış	Aylık Alanlar	Yıllık Artış	Aktif/Pasif Oranı
1989	3.271.013	266.569	-	3.537.582	4,2	1.478.176	7,3	2,39
1990	3.446.502	300.000	-	3.746.502	5,4	1.596.634	8,0	2,35
1991	3.598.315	300.000	-	3.898.315	4,4	1.717.095	7,5	2,27
1992	3.796.702	361.863	16.688	4.175.253	5,5	1.856.522	8,1	2,25
1993	3.976.202	439.350	16.815	4.432.367	4,7	1.999.007	7,7	2,22
1994	4.202.616	771.906	20.549	4.995.071	5,7	2.175.149	8,8	2,30
1995	4.410.744	980.841	62.406	5.453.991	5,0	2.337.755	7,5	2,33
1996	4.624.330	1.055.513	70.686	5.750.529	4,8	2.539.696	8,6	2,26
1997	5.066.745	1.031.714	32.122	6.130.581	9,6	2.731.793	7,6	2,24
1998	5.558.582	910.343	23.901	6.492.826	9,7	2.930.752	7,3	2,22

Kaynak: SSK

Erken emeklilik ve borçlanmak suretiyle zamanından önce emeklilik gibi uygulamalar sonucu emekli sayısının hızla artmasına karşın, sigortalı işçi sayısının yeterince artırılamamış olması, çeşitli fon ve benzeri düzenlemelerle işverenlerin mali yükümlülüklerinin ağırlaştırılmasına bağlı olarak sigortasız işçi çalıştırılması aktif-pasif dengesini Kurum aleyhine bozmuştur. 1975 yılında SSK kapsamında 6,3 aktif sigortalı bir emekliyi finanse ederken, bugün bu rakam 2 seviyesine düşmüştür.

Türkiye özellikle SSK açısından genç emekliler ülkesi niteliğindedir. Emekliliğe hak kazanma imkanının, yaş koşulu aranmadan sadece sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısına bağlı olması, insanları erken emekli olmaya sevk etmektedir.

² Hazine Müsteşarlığı'nın şerhi: Söz konusu düzenlemenin amacı, gerçek ücretlerle prime esas ücretler arasında yakınlaşmanın sağlanmasıdır.

Tablo-20: SSK Emeklilik Yaşını Düzenleyen Kanunlar

Kanun No	Yürürlük Tarihi	Emeklilik Yaşı	Asgari Sigortalılık Süresi	Asgari Prim Ödeme Gün Sayısı
5417	1.4.1950	Kadın 60	25	Yılda Ort.
		Erkek 60	25	En Az 200 Gün
6391	1.4.1954	Kadın 60	25	5000
		Erkek 60	25	5000
6900	1.6.1957	Kadın 60	25	5000
		Erkek 60	25	5000
506	1.3.1965	Kadın 55	25	5000
		Erkek 60	25	5000
1186	1.3.1969	Kadın -	25	5000
		Erkek -	25	5000
1992	26.5.1976	Kadın -	20	5000
		Erkek -	25	5000
3246(*)	10.1.1986	Kadın 55	-	5000
		Erkek 60	-	5000
3774	20.2.1992	Kadın -	20	5000
		Erkek -	25	5000
4447	08.09.1999	Kadın 58	-	7000
		Erkek 60	-	7000

Kaynak: SSK.

(*) Bu Kanun ile hizmete dayanan emeklilik sistemi kaldırılarak emeklilikte asgari yaş sınırı kadın için 55 erkek için 60 olarak belirlenmiş, ancak 3774 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

506 sayılı Kanun'un kabul edildiği 1965 yılında, sigortalıların emekli olabilmesi için kadında 55, erkekte ise 60 yaş ve en az 25 yıllık sigortalılık süresi içinde 5000 gün prim ödeme koşulu aranmakta iken; 23.11.1969 tarih, 1186 sayılı Kanun ile 25 yıllık sigortalılık süresi içinde 5000 gün prim ödeyen sigortalılar için yaş şartı aranmaksızın emekli olabilmeye esas getirilmiştir. 1976 yılında yürürlüğe giren 1992 sayılı Kanun ile de asgari sigortalılık süresi kadınlar için 20 yıla indirilmiştir. Emeklilikte yaş koşulunun sadece gelişmiş batılı ülkelerde değil kalkınma düzeyi Türkiye'den düşük üçüncü dünya ülkelerinde de uygulanmasına karşın, 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun'a kadar SSK'da kadınlara 38, erkekler 43 yaşında emekli olabilmeye hakkı tanınmıştır. Ülkemizde günümüze kadar emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemeler Tablo 20'de gösterilmiştir.

8.9.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun'a göre, 8.9.1999 tarihinden sonra ilk defa işe giren kadın sigortalılar 58, erkek sigortalılar 60 yaşını doldurduklarında 7000 gün prim ödeme şartını da yerine getirmiş olmaları halinde emekli olabileceklerdir. Tüm sosyal güvenlik uygulamalarında emeklilik sigortasının yaşlılık nedeniyle çalışmama riskine yönelik olduğu dikkate alınarak, ülkenin demografik yapısında mevcut ve uzun dönemdeki yaşlanma eğilimi dikkate alınarak asgari emeklilik yaşı düzenlenmiştir. Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte emekliliğe hak kazanmış olanlar ile emekliliğine 2 yıl ve daha az bir süre kalmış olan sigortalılar bu Kanun'un yürürlük tarihinden önceki hükümlere göre emekli olabilecekler, emekliliğine 2 yıldan fazla kalanlar ise kademeli bir geçiş sürecine tabi olacaktır. Geçiş süreci nedeniyle erken emeklilik uygulaması uzun yıllar, SSK'nın finansmanını olumsuz yönde etkilemeye devam edecektir.

b. SSK Fonları: Yasal Hükümler ve Uygulama Sonuçları

4792 sayılı Kanun'un Değişik 20. Maddesi sosyal sigorta fonlarının hangi alanlara ve ne şekilde yatırılacağını tanımlamaktadır. Buna göre, SSK her sigorta kolu için ayıracağı yedek akçeleri;

- Milli bankalara yatırmak,
- Devletin çıkardığı tahviller ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı idaresince çıkarılan gelir ortaklığı ve hisse senetlerine yatırmak,
- Gayrimenkullere yatırmak,
- Sigortalılar ile Kurumdan malûllük ve yaşlılık aylığı veya sürekli tam işgöremezlik geliri almakta olanlara Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kanalı ile konut yapımı için yönetmelikle belirlenecek esaslar dahilinde ikrazda bulunmak,
- Kuruluşları, çalışma konuları, organları, görev ve yetkileri ile denetim usulleri yönetmeliklerinde belirtilecek, kendisine bağlı tüzel kişiliği haiz müesseseler kurmak, ya da, ortaklık veya şirketler kurmak veya kurulmuş bulunanların hisse senetlerini veya ortaklık paylarını satın almak, suretiyle işletilir.

İlgili maddenin (e) fıkrasındaki kuruluş ve iştirakler, Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılabilmektedir. Bu kuruluş ve iştiraklerin personeli özel hukuk hükümlerine tabi olup, bunlar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmamaktadır. Ayrıca, (d) fıkrasında belirtilen yatırımlara karşı Kurum lehine tesis edilen ipoteklerin paraya çevrilmesinde, 4947 sayılı Kanun'un 15 ve 25 inci maddeleri hükümleri uygulanmaktadır. Ayrıca, Toplu Konut Fonu kredisi uygulamasına 1988 yılında son verilmiştir.

Bu hükümler çerçevesinde fonların işletilmesinin uygulama sonuçları ve yıl sonları itibariyle Kurum plasmanları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo-21: Kurumun Plasmanları (Milyar TL)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Milli Bankalar	5.666	9.855	18.552	48.181	75.255	140.197
Tahviller	40	5.228	5.212	8.439	5.005	5.003
Gayrimenkuller	1.231	17.247	35.447	62.226	112.899	204.672
Konut Kredileri	15	8	6	5	2	2
Toplu Konut Fonu	24	20	18	12	5	4
Müesseseler	0,03	0,25	100	100	400	1.000
İştiraklerimiz	32	32	32	32	32	803
Nakil Vasıtaları	28	28	478	914	1.829	3.791
Demirbaşlar vd.	1.891	3.661	11.454	22.741	46.965	88.142
TOPLAM	8.927	36.079	71.299	142.650	242.393	443.615

Kaynak: SSK.

Not: Kurum'un müesseseleri ilaç fabrikalarından oluşmakta; demirbaşlar kalemi demirbaşların yanısıra makine, teçhizat, cihaz ve stokları içermektedir.

SSK'nın her yılın gelirleri ile giderleri arasında meydana gelen ve ileriki yıllarda yapılacak sigorta yardım ve ödemelerin karşılığı olarak biriken fonları, 4792 sayılı Kanun'un 20. Maddesinde belirtilen sahalara tespit olunan esaslar dahilinde plase edilmektedir. 1993-1998 dönemine bakıldığında, SSK yatırımlarının büyüklük

sırasına göre milli bankalar, devlet tahvili ve hazine bonoları ile gayrimenkullere yapıldığı görülmektedir.

SSK'nın prim gelirleri dışında ikinci büyük gelir kaynağı olan fon gelirleri incelendiğinde, bankalardan ve devlet tahvillerinden elde edilen faizlerin fon gelirlerinin temelini oluşturduğu, işverenden alınan faiz ve gecikme zamlarının sürekli olarak artış gösterdiği dikkati çekmektedir.

Tablo-22: SSK'nın Fon Gelirleri (Milyar TL)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Banka Faizleri	883	1.926	3.898	11.385	22.064	24.553
Tah. Ve Tas.Aylığı	31	1.949	5.194	6.044	6.570	5.410
Faiz ve Gec. Zam.*	1.663	2.906	7.186	11.223	15.670	34.438
İşçi Kes. Faizi	12	15	-	-	-	-
Kira Gelirleri	89	204	529	879	1.813	3.638
TOPLAM	2.678	7.000	16.807	29.531	46.117	68.039

Kaynak: SSK.

Not: Faiz ve gecikme zammı işverenden alınmaktadır.

Kurumun 3917 sayılı Kanun gereğince Emlak Bankası'na devrettiği gayrimenkuller karşılığı Hazine tarafından 1994 yılında Kurum'a verilen 5 trilyon TL'lik 5 yıl vadeli Hazine tahvili, itfa tarihi olan 31.7.1999 tarihinde tahsil edilmiş olduğundan, Kurum'un halihazırda Hazine tahvili bulunmamaktadır.

Kurumun fon gelirleri 1993 yılında genel gelirlerin % 5'ini oluştururken 1998 yılında % 3'ü seviyesine düşmüştür.³

c. SSK'nın Gelir Gider Durumu

Kurumun mali durumu tahsilat/harcama yönünden incelendiğinde; giderlerin gelirlerden daha hızlı artması sonucunda, gelir-gider dengesinin gelirler aleyhine bozulduğu ve 1992 yılından itibaren ödemeler açığı verdiği görülmektedir.

³ Hazine Müsteşarlığı'nın şerhi: SSK'nın uzun yıllar Devlet Yatırım Bankası Kalkınma Tahvilleri yoluyla kamuya ucuz olarak fon kullandırması, Kurum'un mali yapısının bozulmasında en önemli neden olarak gösterilmektedir. Yapılan hesaplamalara göre, kalkınma tahvilleri'ne yatırılan SSK fonları, 1985 yılına kadar en yüksek ticari banka faiz oranları ile, 1985 yılından sonra da Hazine ihaleleri ortalama faizi ile değerlendirilseydi, 1999 sonu itibarıyla yaklaşık 570 milyon \$ düzeyinde tasarruf elde etmesi mümkün olabilecekti. Diğer yandan, SSK'ya 1999 yılında yapılan bütçe transferleri, 1999 yılı itibarıyla 2,6 milyar \$ seviyesinde bulunmaktadır.

Tablo-23: Kurumun Tahsilat/Harcama Dengesinin Yıllar İtibariyle Değişimi (Milyar TL)

	Prim Tahsilatı	Diğ. Gelirler	Gelirler Toplamı	Giderler Toplamı	Fark
1989	4.705	669	5.374	4.692	682
1990	9.289	1.414	10.703	9.304	1.399
1991	15.426	3.085	18.511	18.383	128
1992	29.024	3.765	32.789	35.345	-2.556 Açık
1993	44.444	7.724	52.168	60.252	-8.084 Açık
1994	65.304	25.031	90.335	109.734	-19.399 Açık
1995	103.384	34.774	138.158	219.993	-81.835 Açık
1996	277.533	64.903	342.436	486.819	-144.383 Açık
1997	659.653	64.736	724.389	1.060.389	-336.000 Açık
1998	1.283.913	116.105	1.400.018	1.997.018	-597.000 Açık

Kaynak: SSK.

4792 sayılı Kanun'un 19. Maddesi'nde Kurum'un gelirleri arasında genel bütçeden yapılacak yardımlar da yer almış olmakla birlikte, genel bütçeden 1994 yılına kadar herhangi bir yardım yapılmamıştır. Tablo-9'da görüldüğü gibi, 1991 yılına kadar yıllık giderler, toplam tahsilatın % 85-90'ı arasında değişen oranlarda karşılanmakta iken, 1991 yılından itibaren ödemeler açığı ortaya çıkmıştır. 1995 yılında 81,8 trilyon TL'ye ulaşan ödemeler açığı, 1996 yılında 144,4 trilyon TL, 1998 yılında 597 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılı açığının ise 1,2 katrilyon TL olacağı tahmin edilmektedir. Gelirlerin giderleri karşılayamaması aşamasına gelmesi üzerine, yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için 1994 yılından itibaren zorunlu olarak Kurum'a Hazine yardımı yapılmaya başlanmıştır.

Tablo-24: Ödemeler Açığının Karşılandığı Kaynaklar (Milyar TL)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hazine Yardımı	-	-	14.480	59.200	69.739	336.000	447.000
3836 Sayılı Tahkim Avansı	1.000	9.000	100	-	-	-	-
Bağ-Kur Adına	-	-	-	-	-	-	150.000
İkraz	-	-	4.801	-	-	-	-
Vergi İade Avansı	-	1.800	4.200	-	-	-	-
KİT Borçlarına Mahsuben	3.550	-	10.687	22.135	-	-	-
Devrealınan Sandık Gelirleri	-	-	-	-	74.644	-	-
TOPLAM	4.550	10.800	34.268	81.335	144.383	336.000	597.000

Kaynak: SSK.

Not: 1993-94 yıllarında alınan vergi iade avansları, transfer niteliği taşımamaktadır.

Kurum alacaklarının tahsilinin kolaylaştırılması amacıyla 8.5.1997 tarih ve 4247 sayılı Kanun uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarının 1.6.1997 tarihine kadar tahakkuk etmiş bulunan prim, sosyal yardım zammı ve idari para cezası ile bunların gecikme zammı ve faizleri ile 1997 yıl sonuna kadar doğacak sosyal yardım zammı borçları ve bunların gecikme zammı tutarları olan yaklaşık 270 trilyon TL'lik bölümü, 1997 yılında Hazine'den alınan 336 trilyon TL'lik yardımdan mahsup edilecektir.

Kurum bütçesinde en büyük gider kalemini emekli aylıkları oluşturmaktadır. Tablo-11'in tetkikinden de anlaşılacağı üzere, 1995 yılında 156,4 trilyon TL olan aylık ödemeleri 1996 yılında % 119 artışla 343,6 trilyon TL'ye, 1997 yılında % 122 artışla 762,3 trilyon TL'ye ve 1998 yılında % 94 artışla 1.517,4 trilyon TL'ye ulaşmıştır.

1999 yılı bütçesi 3,6 katrilyon TL olan SSK'nun bu yıldaki aylık ödemelerinin 2.748,5 trilyon TL'ye ulaşacağı tahmin edilmektedir. SSK'nun Aralık 1999 itibariyle emeklilere ödediği bir aylık ödeme tutarı 255 trilyon TL'dir.

Tablo-25: Aylık ve Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri (Milyar TL)

	Aylıklar	SYZ	Toplam	SYZ'nin Toplam Ödemelerdeki Payı
1993	32.681	47.589	80.271	% 59
1994	57.656	98.774	156.430	% 63
1995	227.882	115.680	343.562	% 34
1996	635.993	126.302	762.295	% 17
1998	1.377.092	140.307	1.517.399	% 9
1999	2.597.463	151.069	2.748.532	% 5

Kaynak: SSK

Bu ödemeler içinde 1995 yılında aylık ödemeler içindeki payı % 63'lük orana ulaşan sosyal yardım zammı ödemeleri, 15.4.1995 tarihinde 4.690.000 TL düzeyinde dondurulması nedeniyle aşamalı bir azalış kaydederek 1999 yılında % 5 seviyesine düşmüştür. Ancak, prim karşılığı olmayan bu ödemelerin özel sektörden emekli olanlarına ait kısmı halen Kurum kaynaklarından karşılanmaktadır.

8.9.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun'da emekli aylıklarının hesaplanması ve artırılmasına yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre;

- Emekli aylıklarının hesaplanmasında gösterge ve katsayı sistemi kaldırılarak, Tüketici Fiyat Endeksi ve Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'daki yıllık büyüme oranlarına göre güncelleştirilmiş kazançların alınması esası getirilmiştir.
- Prime esas günlük kazanç üst sınırı alt sınırın üç katına yükseltilmiştir. Ocak 2000'de prime esas ücret tabanı aylık 120 milyon TL olarak belirlenmiştir. Nisan 2000'den itibaren taban ve tavanın, her Nisan ayında bir önceki yılın TÜFE değişim oranı ve GSYİH reel değişim oranı kadar artırılması öngörülmektedir.
- Emekli aylıklarının her ay Tüketici Fiyat Endeksi artış oranı kadar artırılması esası getirilmiştir.

Tablo-26: Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Prim Alacakları (Milyar TL)

	1999 Haziran Sonu Prim Aşlı	1999 Ekim Ayı Gecikme Zammı	Toplam
Kamu Sekörü	73.746	90.722	164.468
KİT'ler	25.476	35.385	60.861
Belediye'ler	44.241	51.183	95.424
Diğer K. Kuruluşları	4.029	4.154	8.183
Özel Sektör	246.975	327.590	574.565
Genel Toplam	320.721	418.312	739.033

Kaynak:SSK

SSK'nın kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve özel sektörden büyük miktarlarda alacağı bulunmaktadır. Kurum'un Haziran 1999 itibariyle kamu kurum ve

kuruluşları ile özel sektörden olan prim alacakları 320,7 trilyon TL olup, bu miktara Ekim ayı itibariyle hesaplanan 418,3 trilyon TL tutarındaki gecikme zammının ilavesi ile primden dolayı Kurum'un toplam alacağı 739 trilyon TL'ye ulaşmıştır. Ayrıca Kurumun 31.8.1999 tarihi itibariyle kamu kurum ve kuruluşlarından 123,6 trilyon TL sosyal yardım zammı alacağı bulunmaktadır.

Diğer taraftan, bir çok işyerinde sigortasız işçi çalıştırıldığı bilinmektedir. Sigortasız (kayıtdışı) istihdam, Kurum'un prim kaybına, bireylerin ise aile üyeleriyle birlikte sosyal güvenceden yoksun kalmalarına neden olmaktadır. Bugün bazı tahminlere göre 4.000.000 işçi kayıt dışı istihdam edilmektedir. Bunların prime esas kazancın alt sınırından çalıştırıldığı varsayıldığı takdirde, 2000 yılı Ocak ayında yapılan hesaplamalara göre, Kurum'un, aylık 166 trilyon TL prim kaybı bulunmaktadır.

4447 sayılı Kanun ile sigortasız işçi çalıştırılmasının önlenmesi amacıyla bazı düzenlemeler de getirilmiştir. Bu düzenlemeler şöyle sıralanabilir;

- İşverene, çalıştıracağı sigortalıları işe başlatmadan önce SSK'ya bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.
- İşe yeni başlayan işçiler, çalışmaya başladıklarını işe başladıkları tarihten itibaren 30 gün içinde SSK'ya bildireceklerdir.
- İşverenlere, ay içerisinde bazı işgünlerinde çalıştırılmayan sigortalılar için 30 günden az çalıştıklarını belgeleme zorunluluğu getirilmiştir.

Diğer taraftan, işyerlerinde, Kurum Yönetim Kurulu Kararı ile görevlendirilen Kurum memurlarına ve genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarına sigortalılık durum tespiti yapma yetkisi verilmek suretiyle denetim hizmetlerine etkinlik kazandırılması amaçlanmıştır.

d. SSK'nın Finansman Sorununa İlişkin Öneriler

SSK'nın finansman krizinin aşılması için en kısa zamanda alınması gereken tedbirler şu şekilde sıralanabilir:

- Çeşitli nedenlerle bugüne kadar bozulmuş olan primlerle menfaatler arasındaki nimet-külfet dengesi yeniden ihdas edilmeli ve primi ödenmemiş menfaatler sağlanmasından kaçınılmalıdır.
- İlgili kanunlarda değişiklik yapılarak primlerin tahakkuku takip eden 20 gün içerisinde ödenmesi sağlanmalıdır.⁴
- Prime esas kazancın alt sınırının tespitinde, TÜFE ve GSYİH'daki değişimin yanısıra asgari ücret de dikkate alınmalıdır.⁵
- Kamu kurum ve kuruluşlarından prim tahsilatının etkinleştirilmesi için bazı yasalarda yer alan, malların haczedilemeyeceğine ilişkin engelleyici hükümler kaldırılmalıdır.

⁴ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Prim tahsilat oranlarının artırılması ve mevcut kaynakların daha etkili değerlendirilmesi suretiyle sistemin gelir imkanları iyileştirilmelidir.

⁵ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: İşverenlerin, ödemediği ücretin primini ödemesine son verilmesi, ayrıca Asgari Ücret Tespit Komisyonu'nca belirlenen asgari ücret ile Kurum'un asgari ücretinin farklı rakamlar şeklinde belirlenmesine yol açan mevcut sorunun giderilebilmesi için prime esas günlük kazancın alt sınırı, 16 yaşından büyük işçiler için belirlenen günlük asgari ücret olmalıdır.

- Yerel yönetimlerin SSK'ya olan prim borçlarının yasal sürelerinde ödenmesini sağlamak amacıyla, (Maliye Bakanlığı, İller Bankası, vb. tarafından) kaynaktan kesimi sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Günümüzün fon yönetim koşullarının gerisinde kalmış olan SSK'nın fon yönetim alan ve esaslarına ilişkin yasal düzenlemeler, Kurum'a yeni yatırım alanları yaratacak şekilde yeniden yapılandırılarak, SSK fonlarının yönetimi amacıyla oluşturulan Finansman Dairesi Başkanlığı'na etkinlik kazandırılmalı, Kurum'un fon değerlendirilmesinde esnek ve özerk hareket edebilmesi ve fon yönetimi alanında kalifiye personel istihdamı sağlanmalıdır.
- Bugüne kadar Kurum'un gelir kayıplarına uğramasına neden olan gecikme zammı affı uygulamasına bir daha başvurulmamalıdır.
- Mevzuatta sigortasız işçi çalıştırılmasını önlemek üzere getirilen denetim mekanizmasının etkinleştirilmesiyle, kayıtdışı istihdam sisteme dahil edilmelidir.
- Kurum'un aktüeryal dengesini olumsuz yönde etkileyen borçlanma yasaları çıkarılmamalı, Kurum'u doğrudan ilgilendiren bir düzenleme kanunlaşmadan önce aktüeryal hesaplamalar gözönünde bulundurulmalıdır. Aktüeryal hesaplamalar sonucu, Kurum'un gelirlerine oranla giderlerin artacağı tespit edildiği takdirde, bu tür düzenlemelerde, sözkonusu açığın hangi kaynaktan ne şekilde karşılanacağı mutlaka belirtilmelidir.
- İş kazası ve meslek hastalığı sigortası için yüzde 1,5-7 oranında alınan primler yeni gelişen iş kolları ve meslekler de dikkate alınarak 1981 yılında yürürlüğe konulan prim tarifesi gözden geçirilmelidir.⁶
- Kurumun sağlık hizmetleri ile sosyal sigortacılık hizmetleri birbirinden ayrılmalıdır.
- Sağlık hizmetleri ademi merkezî yapıda, işletme esasına göre, oluşturulacak performans kriterleri çerçevesinde verilmelidir. Sigortalı ve hak sahiplerinin birim maliyetler çerçevesinde dilediği kamu ya da özel sağlık kurumunda muayene ya da tedavi olması sağlanmalıdır.⁷
- Sağlık hizmetlerini etkinleştirmek amacıyla, yataksız sağlık hizmetleri vasıtasıyla hasta sevk zinciri sistemi sağlanmalıdır.
- Sağlık giderleri arasında büyük yer tutan ilaç sarfiyatında israfı önleyecek ve kaliteden ödün verilmeksizin maliyeti düşürecek tedbirler alınarak, aşırı tüketim kısıtlanmalı, ambalaj ve reklam giderlerinin yansıtılmasından kaçınılmalıdır.
- Muhasebe sistemi, maliyet muhasebesi yapılmasına uygun hale getirilmelidir.

⁶ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Ülkemizde uygulanan prim oranları, dünya ölçülerine göre çok yüksek seviyede olup, bu yönüyle işçi çalıştırmayı caydırıcı etki yapmakta ve kayıtdışına kayışa sebep olmaktadır. Rekabet gücü ve istihdamı arttırmak, kayıtdışı ekonominin gelişmesini önlemek, sosyal güvenlik şemsiyesinin kapsamını yatay olarak genişletmek için, iş kazası ve meslek hastalığı sigortası prim oranlarının arttırılmasına olanak tanıyan bu öneri yerine, "Sigorta prim oranları kademeli şekilde düşürülmelidir" şeklinde değiştirilmelidir.

Diğer taraftan, işverenlerce iş kazası ve meslek hastalığı primi ödenmesine rağmen, iş kazalarında Kurum'un ayrıca işverene rücu etmesine imkan tanıyarak mükerrer ödemelere yol açan uygulamaya son verilmelidir.

⁷ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Sağlık sigortasından yararlanmada, ödenen prim ile yararlanan sayısı arasında bağ kurulmalı, bekar bir çalışan ile birkaç kişilik bir ailesi olan bir çalışandan aynı tutarda sağlık sigortası primi alınmamalıdır.

Yine sağlık sigortası alanında, işverenlerce çalışanlar için hem sağlık sigortası primi ödenmesi, hem de işyeri hekimi istihdam edilmesinden kaynaklanan mükerrerlik önlenmelidir.

2. T.C. EMEKLİ SANDIĞI

T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü 1950 yılında 5434 sayılı Kanun'la, kamu kesiminde çalışanlarla bunların dul ve yetimlerinin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Sandığın kuruluş ve işleyişini sağlayan 5434 sayılı Kanun, İktisadi Devlet Teşekküllerinin kurulması ve işletilmesine dair olan 26.06.1938 tarihli ve 3460 sayılı Kanun'a dayandırılmıştır. Ülkemizin iktisadî, sınaî ve hizmet sektörlerinde gereksinimi duyulan kurumların oluşturulması ve bunların kârlılık esasına göre çalışmasını öngören 3460 sayılı Kanun, ayrıca bu kurumların hizmetlerini yürütebilme ve geliştirebilmeleri için gerekli olan sermaye ve kaynakları sağlamalarını da öngörmüştür. T.C. Emekli Sandığı da 3460 sayılı Kanun'da ifade edilen amaç çerçevesinde oluşturulmuştur. Kârlılık amacı hedeflenmiş, kaynak birikimi sağlanması ön plana alınmış, primli sisteme geçilmiştir. Bu çerçevede gösterilen faaliyetler sonucunda Sandık, 1950-1965 döneminde önemli bir birikim sağlamıştır. Zaman içinde, iştirakçi sayısının yavaş bir artış seyri izlemesi, buna karşın, emekli olma koşullarında yapılan iyileştirmeler emekli sayısında hızlı bir artışa neden olmuştur. Diğer taraftan ülkemizde süregelen enflasyonist ortam, Emekli Sandığı'nın kaynak ve karşılık ayırma olanaklarını da yok etmiştir.

a. Emekli Sandığının Gelirleri

Sandığın gelirleri kanuni gelirler ve yatırım gelirlerinden oluşmaktadır. Sandığın Kanuni gelirlerini iştirakçilerden kesilen kesenekler ile kurumlardan alınan karşılıklar oluşturmaktadır. İştirakçi kesenekleri dört ana gruba ayrılmaktadır.

- Aylık Kesenek: İştirakçilerin emeklilik keseneğine esas aylık tutarları üzerinden % 15 oranında alınmaktadır.
- Giriş Keseneği: Emeklilik hakkı tanınan bir göreve ilk defa girenlerden emeklilik keseneğine esas ilk aylıklarının % 25'i giriş keseneği olarak alınmaktadır. Giriş keseneği ödeyenler o ay için ayrıca aylık keseneği ödememektedirler.
- Artış Keseneği: Emekliliğe esas aylık veya ücretleri yükselenlerden ilk aylıklarının farkı artış keseneği olarak alınmaktadır.
- Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Keseneği: Fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek müddetlere ait istihkak toplamı üzerinden alınan kesenek ve karşılıklardır.

Kurum karşılıkları, beş gruptan oluşmaktadır.

- Aylık Kesenek Karşılığı: İştirakçilerden alınan keseneklere karşılık olarak çalıştıkları kurumlardan her ay % 20 karşılık alınmaktadır. Ayrıca kurumlar iştirakçilerden alınan giriş ve artış kesenekleri kadar karşılık ödemekle de yükümlüdür. Sandığın daimi gelir kaynaklarının önemli bir kısmını oluşturan kesenek ve kurum karşılıklarının yıllar itibariyle gelişimi şu şekildedir.
- Ek Karşılıklar: Vazife malûllüğü aylıkları ile, vazife nedeniyle ölenlerin hak sahiplerine bağlanacak dul ve yetim aylıkları için her yıl kurum bütçelerinin aylık ve ücret bölümlerindeki ödeneklerin % 4'ü ek karşılık verilmektedir. 1992 yılı Bütçe Kanunu ile % 3'e indirilen ek karşılıkların, 1993 yılı Bütçe Kanunu'nda % 0 olarak uygulanması öngörülmüştür. 1995 yılı Bütçe Kanunu'nda ek karşılıklarının tekrar % 4 olarak uygulanmasına başlanmıştır.

- c) Yönetim Giderlerine Katılma Payı: Kurumlar, Sandığın yönetim giderlerine o yıl ödedikleri kurum karşılıkları oranında katılmaktadır.
- d) Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Karşılığı: Fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek müddetlere ait istihkak toplamı üzerinden alınacak kesenek ve karşılıklardır.
- e) Öğrenci Keseneği: Harp Okulları ile fakülte ve yüksek okullarda Silahlı Kuvvetler hesabına okuyan öğrenciler adına ödenecek keseneklerdir.

Tablo-27: Kesenek ve Kesenek Karşılığı Oranlarının Gelişimi

Başlangıç Dönemi	Aylık Kesenek	Aylık Kesenek Karşılığı
01.01.1950	%5	%5
01.03.1959	%6	%6
01.03.1969	%8	%14
01.03.1981	%10	%18
01.01.1987	%11	%19
01.01.1989	%12	%20
15.07.1989	%13	%20
01.01.1990	%14	%20
01.01.1991	%15	%20

Kaynak:TC Emekli Sandığı

Diğer Gelirler: Sandığın diğer gelirleri, disiplin para cezaları, Sandık gelirlerini süresinde tahakkuk ettirip göndermeyen kurum sorumlu memurlarından %10 fazlasıyla tahsil edilen paralar, kurumlardan harç pulları dışında her çeşit pul, bilet ve yardım makbuzu satışlarından alınan gelirin yarısı ve bağışlardır.

Yatırım Gelirleri: Sandığın gelirlerinin giderlerini aşan kısmı gelir fazlası olarak, menkul kıymetlere ve gayrimenkullere yatırılmış olup, bu faaliyetlerinden gelir elde edilmektedir.

Sandığın turizm, işletme, bankacılık, ulaştırma ve sanayi dallarında faaliyette bulunan 9 kuruluşta iştiraki bulunmaktadır. Sandığın hissesi bulunan kuruluşlar şunlardır: T.C. Merkez Bankası, D.B. Deniz Nakliyat T.A.Ş., Emek İnşaat ve İşletme A.Ş., Eskişehir Çimento A.Ş., Yeditepe Beynelmillel Otelcilik ve Turizm T.A.Ş., Petkim, Taksim Otelcilik, T.P.A.O., Petlas Lastik San.ve Tic. A.Ş.

Sandık gelir fazlasını tahvil ve mevduat olarak bankalara yatırabilmekte ve iştirakçilerine borç verebilmektedir.

Sandık, gayrimenkul alanında, mülkiyetinde bulunan turistik otel ve tatil köylerinden elde edilen işletme ve talih oyunları gelirleri ve mülkiyeti Sandığa ait olan ve Emek İnşaat ve İşletme Anonim Şirketince işletilmekte bulunan, işhanı, otogar, plaj ve diğer tesislerden kira ve işletme gelirleri elde etmektedir.

Sandığın gelir-gider farkından ortaya çıkan fonları değerlendirdiği plasmanlar aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo-28: Emekli Sandığının Plasmanları (Milyar TL)

	Mevduat	Kamu Menkul Kıymetler	Hisse Senetleri ve İştirakler	Gayrimenkul	Diğer	Toplam
1993	1.781	0,8	46	544	5.386	7.758
1994	1.737	-	53	783	11.408	13.981
1995	13.958	-	138	1.504	8.288	23.890
1996	7.309	89	331	2.678	19.673	30.082
1997	34.583	45	551	4.537	23.687	63.403
1998	71.053	-	1.182	241.601	37.897	351.732

Kaynak:TC Emekli Sandığı

Not: 1998 yılında gayrimenkullerde meydana gelen artışın 225.392.802 milyon TL'lik bölümü, yeniden değerlemeden kaynaklanmaktadır.

Tablo-29'da görüldüğü üzere, Emekli Sandığı'nın ana gelir kaynağını kesenekler ve kesenek karşılıkları oluşturmaktadır. 1989 yılında memur maaşlarında yapılan reel düzeyde yüksek artışlar nedeniyle, taban ve kıdem aylığından yapılan kesintilerin yükselmiş olması bu durumun temel gerekçesini oluşturmaktadır. Ayrıca, Emekli Sandığı'na yapılan ödemeler (kesenek ve karşılıklar) için tanınan 20 günlük transfer süresinin 15.07.1993 tarihinde 7 güne indirilmesi suretiyle prim tahsilatlarının hızlandırılması, bir sonraki yıla sarkan gelirlerin ait olduğu yılda tahsiline olanak sağlayarak etkinliği artırmıştır.

Tablo-29: Emekli Sandığının Gelirleri (Milyar TL)

	Kesenek	Karşılık	Ek Karşılık	Fiili ve İtibari Hizmet Zammı	Diğer Gelirler	Gelirler Toplamı
1993	11.121	14.521		800	1.056	27.498
1994	18.988	24.798		1.212	2.878	47.876
1995	36.421	48.120	8.908	4.609	5.486	103.543
1996	79.795	105.184	19.851	7.642	8.321	220.794
1997	159.731	211.141	68.537	15.563	10.346	465.317
1998	290.934	384.961	181.476	31.031	25.681	914.084

Kaynak:TC Emekli Sandığı

Diğer taraftan, plasman gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının her geçen yıl düştüğü gözlenmektedir. Yasal gelirlerin hızlı artışının yanısıra, bu durumda, Tablo-16'da görüldüğü üzere plasmanların gelirlerinde artış sağlanamaması da etken olmuştur. Tablo'da görüldüğü üzere, Emekli Sandığı'nın mevduat, tahvil-bono ve iştiraklerinden elde edilen gelirlerin, plasman tutarına oranı, ele alınan dönem süresince genellikle enflasyon oranının altında kalmıştır. Gayrimenkul plasmanlarından elde edilen gelirin yüksekliği ise, ilgili gayrimenkullerin piyasa değeri yerine satınalma değeri üzerinden kaydedilmelerinden kaynaklanmış olup, 1998 yılından itibaren gayrimenkullerin yeniden değerlemesinin yapılmasıyla birlikte bu alandaki yatırımların da enflasyon oranının gerisinde kaldığı görülmektedir.

Tablo-30:PlasmanlarınVerimliliği (Milyon TL)

	Banka Mevduatı		Haz.Bon. ahvil		Gayrimenkul		İştirakler		Enf. Oran
	Plasman	FaizGeliri	Plasm.	Gelir	Plasman	KiraGeliri	Plasman	Gelir	
1989	578.672	7.158	3.540	1.174	9.182	50.279	14.786	1.837	64
1990	775.234	3.850	2.950	1.006	38.188	59.791	16.389	13.286	52
1991	1.052.307	85.909	2.200	817	74.278	54.709	21.871	568	55
1992	1.346.003	6.408	1.500	1.520	92.471	101.015	46.478	3.975	62
1993	1.781.092	53.161	800	1.122	120.624	195.418	46.479		58
1994	1.737.069	37.732		174	120.588	505.151	53.090	32.697	121
1995	13.958.917	711.436		628	336.397	926.707	138.373	99.495	89
1996	7.309.062	2.082.189	89.475		409.831	1.885.071	331.438	194.373	76
1997	34.582.789	936.680	44.740	72.608	412.103	4.139.726	551.412	288.986	99
1998	71.052.829	1.377.364		38.431	232.306.797	4.805.797	1.181.558	591.091	70

Kaynak: TC Emekli Sandığı.

Not: Gayrimenkul plasmanlarının değeri, gayrimenkullerin edinme değerini göstermektedir. 1998 yılında gayrimenkullerde yeniden değer artışına gidilmiştir.İştiraklerde 1993 yılı geliri 1994 yılı rakamı içerisinde gösterilmiştir. 1996-97 yıllarında Hazine Bonusu ve Tahvil plasmanları DDY alacağına karşılık olarak verilen tahvillerden oluşmaktadır.

b. Emekli Sandığının Giderleri

Sandığın giderlerinin önemli bir bölümünü emekli, adi malûlûk, vazife ve harp malûlûğü aylıkları emekli, dul ve yetimleri ile emeklilerin bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerine yapılan sağlık yardımları, evlenme ikramiyeleri, toptan ödemeler ve kesenek iadeleri oluşturmaktadır. Bu görevler için yapılan ödemeler, Sandık gelirlerinin karşılık gösterdiği ve ana hizmeti teşkil eden görev gelirleri ile karşılanması gereken harcamalarıdır. Sandığın yaptığı bir başka harcama da, Hazine ve kurumlar adına hak sahiplerine yapılan ödemelerdir. Sandık bu ödemelerini daha sonra ilgili yerlerden tahsil etmektedir. Sandığın kurumları adına yaptığı harcamalar, emeklilik ikramiyeleri, ölüm yardımları, sosyal yardım zamları, vatani hizmet aylıkları, makam ve yüksek hakimlik tazminatları, 2022 sayılı Kanun gereğince yapılan yaşlı ve sakat aylıkları diğer sosyal güvenlik kurumlarınca ödenmesi gereken hisseler ve vergi iadeleridir. Fatura karşılığı yapılan ödemeler, Sandığın sadece aracı olduğu ödemeler olduğu için, Sandık açısından önemli bir yük oluşturmamakla birlikte, nema kaybına yol açmaktadır. Ayrıca, kaynakların bu ödemelerde kullanılması nedeniyle T.C. Ziraat Bankası'ndan kredi alınma durumu ortaya çıkmakta ve bu durum Sandığı ticarî faiz ödemek zorunda bırakmaktadır.

Tablo-31: Sandığın Giderleri (Milyar TL)

	Emekli Aylığı	Malûliyet Aylığı	Dul-Yetim Aylığı	Sağlık Yardımı	Diğer Giderler	Giderler Toplamı
1993	17.808	736	7.607	3.196	2.104	31.451
1994	29.023	1.186	12.254	7.522	3.945	53.930
1995	60.590	2.479	25.628	17.858	1.805	108.362
1996	155.793	5.489	53.789	34.626	10.576	260.272
1997	338.655	11.263	132.788	84.040	6.802	573.548
1998	666.085	20.940	208.637	187.04	26.822	1.109.525

Kaynak: TC Emekli Sandığı

1982-1989 yılları arasında Sandığın ödeme dengesi bozulmuş, Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesinin Sosyal Transferler bölümünden Sandığa Hazine yardımı sağlanması yoluna gidilmiştir. Sandığın açık vermesinde önemli olan etkenlerin başlıcaları; çeşitli tarihlerde yürürlüğe giren kanunlarda emekliliğe esas hizmet sürelerinin kısaltılması sonucu emekli sayısının artması, emekli dul ve yetim aylıklarındaki yükselmelerin eski emekli, dul ve yetimlere aynen uygulanması, katsayı artışlarından kaynaklanan emekli keseneğine esas tutarlardaki yükselmelerden %100 artış farkı alınmamasını ve emekli, dul-yetimlerle emeklilerin bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerine yapılan sağlık yardımlarının katlanarak artmasıdır.

01.07.1989 tarihinden itibaren sosyal yardım zammı ödemelerinin kaldırılması bunun yerine taban aylığı ve kıdem aylığı uygulamalarının konulması, Sandığın gelirlerini olumlu yönde etkilemiştir. Ayrıca iştirakçi kesenek oranları % 15'e yükseltilmiştir. 1992 yılından itibaren özel hizmet tazminatlarından her yıl kademeli olarak kesenek alınmaya başlanmıştır. 2000 yılında ek göstergelere göre tespit edilen özel hizmet tazminatlarından emekli aylığı bağlanan kısmının tamamı keseneğe tabi tutulmuştur. Bu önlemlere ilave olarak, 1984 yılında getirilen emeklilik yaş sınırının 1990 yılında etkisini göstermesiyle, Sandık 1990-1991 ve 1992 yıllarında gelir fazlası vermiş, ancak yaş sınırının tekrar kaldırılması sonucunda Sandık tekrar gider fazlası vermeye başlamıştır.

c. Emekli Sandığının Finansman Sorunlarına İlişkin Öneriler

Sandığın içerisinde bulunduğu finansman krizinin aşılabilmesi için en kısa zamanda alınması gereken tedbirler şu şekilde sıralanabilir:⁸

- Prim karşılığı olmayan menfaatlerin önlenebilmesi veya prime dayalı sosyal güvenlik sisteminin yerleştirilmesi için son bulunan görevin değil, belirli bir çalışma süresini ihtiva eden aylıkların esas alınması gerekir.
- Emekli Sandığı iştirakçilerine ilgili personel kanunları gereğince ödenmekte olan aylıkların tüm unsurlarının, emekli keseneği ve kurum karşılıklarına tabi tutulması sağlanmalıdır.
- Sandık tarafından ödenen sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin kalemler ilgili sosyal hizmet ve yardım teşkilatlarına devredilmelidir.
- Kurumun sigortacılık faaliyeti dışındaki hizmetlerine son verilmelidir.
- Sandığın mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerin bizzat işletilmesi yerine kiraya verilmesi, gayrimenkul yatırım ortaklığına dönüştürülmesi veya ortak girişim şeklinde değerlendirilmesi sağlanmalıdır.⁹
- Vazife mallülüğü aylıkları ile bunların dul ve yetim aylıklarını karşılamak üzere % 4 olarak ayrılan ek karşılık kaleminin oranı yükseltilmelidir.

⁸ Hazine Müsteşarlığı'nın şerhi: a) Emekli Sandığı, kamu personel rejiminin bir uzantısı olması konumundan çıkartılarak, asli yapısı olan sosyal sigorta kurumu hüviyetine kavuşturulmalıdır. b) 4447 sayılı Yasa ile getirilen aylık bağlama ve tüm çalışma sürecini kapsayan referans dönemi uygulamasının bu Kurum için de uygulanmasının sağlanması amacıyla çalışmalara başlanmalıdır.

⁹ Hazine Müsteşarlığı'nı şerhi: Sandığın mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerin en kısa zamanda elden çıkartılarak, Kurumun asli işlevi olan sigortacılık hizmetlerini en iyi şekilde yerine getirmesi sağlanmalıdır.

- Genel Sağlık Sigortası Yasa Tasarısı'nın kanunlaşması suretiyle, Sandığın kuruluş Kanununda geçici madde ile verilmiş olan emekli, dul ve yetimlerin muayene ve tedavilerinin sağlanması yükümlülüğünün Sandık üzerinden kaldırılması sağlanmalıdır.

3. BAĞ-KUR

2.9.1971 tarihinde 1479 sayılı Kanun'la kurulan Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, idarî va malî bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğidir. Yaşlılık, malûllük, ölüm ve sağlık sigortası hizmetleri sağlayan Bağ-Kur'a esnaf, sanatkâr, tüccar, sanayici ve serbest meslek sahipleri, köy ve mahalle muhtarların kayıt ve tescil yaptırmaları zorunlu tutulmuş, ev kadınları, herhangi bir işte çalışmayan kişiler ve Türkiye'de ikâmet eden Türk asıllı ancak yabancı uyrukluların tabi olması ise gönüllülük esasına bağlanmıştır.

2926 sayılı Kanun'la, herhangi bir sosyal güvenlik kurumu kapsamında olmayan ve bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın tarımsal faaliyette bulunan kimselerden 22 yaşını doldurmuş erkekler ile 22 yaşını doldurmuş aile reisi kadınların Bağ-Kur'a kayıt ve tescil yaptırmaları zorunlu tutulmuştur. Tarım kesimi sigortalıları olarak tanımlanan bu sigortalılar, Bağ-Kur'un yaşlılık, malûllük ve dul-yetim sigortalarının yanısıra 1.1.1999 tarihinden itibaren sağlık sigortası kapsamına da alınmıştır. Buna göre, 8 aylık staj süresini tamamlayan sigortalılara sağlık yardımı yapılmaktadır.

a. Kurumun Gelirleri

1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu'na göre, Kurum'un mali varlığı; sigortalı sayılanların ödeyecekleri primler, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak bağış ve vasiyetler, Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından sağlanan gelirler, genel bütçeden yapılacak yardımlar, Kurum iştirak ve kuruluşlarının gelirleri ve başkaca gelirlerden oluşmaktadır. Bu gelirler içerisinde, sigortalı sayılanların ödedikleri primler en büyük payı teşkil etmektedir.

Prim Gelirleri:

Sigortalılara yapılan her türlü yardımlarla yönetim giderlerinin finansmanı, sigortalılar tarafından ödenen primlerle karşılanmaktadır. Sigortalılar tarafından ödenen primleri 1479 ve 2926 sayılı Kanunlara iki başlık altında ifade edebiliriz.

1479 sayılı Kanuna Göre Ödenen Primler:

Ödenecek primler ile bağlanmış ve bağlanacak aylıkların hesabında basamak gösterge tutarı ve katsayı esaslı uygulanmaktadır.

Sigortalılar buldukları basamağın gösterge tutarının % 20'si oranında uzun vadeli sigorta yardımları için, % 15 oranında da kısa vadeli sigorta yardımı olan sağlık sigortası için prim ödemek zorundadırlar. Sigortalılar ayrıca ilk sigortalı olduklarında, giriş basamağının gösterge tutarının % 25'i oranında giriş keseneği öderler.

Diğer yandan sağlık sigortası uygulamasının başladığı 1.1.1986 tarihinde Kurumdan aylık almakta olanların aylıklarında 10 yıl süre ile prim kesilmesi ve prim oranlarının her yıl Bakanlar Kurulunca tespit edilmesi öngörülmüştür. Sağlık sigortası prim oranı 1986 – 1991 yıllarında % 8, 1992 yılından beri de % 10 olarak uygulanmaktadır.

2926 sayılı Kanuna Göre Ödenen Primler:

17.10.1983 tarihinde kabul edilen 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa göre tarım sigortalılarının ödeyecekleri primler ile bağlanmış ve bağlanacak aylıkların hesabında gösterge ve katsayı esaslı uygulanmaktadır.

Sigortalılar buldukları basamağın gösterge tutarının uzun vadeli sigorta yardımları için % 20'si oranında, kısa vadeli sigorta yardımı olan sağlık sigortası için % 15 oranında prim ödemek zorundadırlar.

1479 ve 2926 sayılı Kanunlara göre tahsil edilen sigorta primleri ile sağlık sigortası primleri Tablo-32'de gösterilmiştir.

Tablo-32: Bağ-Kur'un Prim Gelirleri (Milyar TL)

	1479 S. Kanuna Tabi Sigortalıların Primi	Sağlık Primi	2926 S. Kanuna Tabi Sigortalıların Primi	Toplam
1993	2.966	1.782	128	4.876
1994	4.879	3.778	324	8.981
1995	9.744	7.396	584	17.724
1996	21.024	15.163	2.149	38.337
1997	69.236	43.270	6.583	119.089
1998	115.066	75.973	10.020	201.059

Kaynak: Bağ-Kur

Kurumun finansman yapısının bozuk olmasının bir diğer nedeni de prim tahsilat oranındaki düşüklük oluşturmaktadır. Yıllar itibariyle Kurumun prim tahsilat oranı % 55 düzeyinde gerçekleşmektedir.

Kurumun Plasmanları ve Prim Dışı Gelirleri:

Kurumun gelirlerine bakıldığında 1989 yılına kadar ki 10 yıllık dönem içerisinde banka mevduatı faizlerinden yüksek oranda gelir elde edilirken, 1989 sonrası dönemde Kurumun karşılaştığı mali sıkıntılar nedeniyle mevduat faiz gelirlerinde önemli düşüşler yaşanmıştır.

Kurumun faiz gelirleri, gayrimenkul kira gelirleri ve diğer gelirler Tablo-33'de gösterilmiştir.

Tablo-33: Bağ-Kur'un Prim Dışı Gelirleri (Milyar TL.)

Yıllar	Faiz Gelirleri	Kira Gelirleri	Diğer Gelirler	Toplam
1993	44	12	292	348
1994	84	23	64	172
1995	278	36	289	603
1996	995	73	742	1.810
1997	3.443	134	452	4.030
1998	4.388	274	664	5.326

Kaynak:Bağ-Kur

b. Kurumun Giderleri

Kurumun toplam giderleri; emekli aylıkları, sağlık sigortası giderleri ve genel yönetim giderleridir. Kurumun giderlerinin artmasında, aktif/pasif sigortalı yapısının kötüleşmesinin önemli etkisi olmuştur. İlk emeklilerine kuruluşundan 25 yıl sonra aylık bağlamaya başlaması gereken Bağ-Kur'da 30.11.1999 itibariyle emekli, malûl ve hak sahiplerinin sayısı 1.179.648'e ulaşmıştır.

Tablo-34: Kurumun Aktif ve Pasif Sigortalılarının Gelişimi

	S. Çalışan Aktif Sigortalılar	Çiftçilikle Uğraşan Aktifler	Toplam Aktifler	S. Çalışan Pasif Sigortalılar	Çiftçilikle Uğraşmış Pasifler	Toplam Pasifler	Aktif/Pasif Oranı
1993	2.094.334	776.634	2.870.968	594.804	51.001	645.805	4,45
1994	1.921.851	778.547	2.700.398	632.159	55.375	687.534	3,93
1995	1.870.219	799.132	2.669.351	680.608	58.051	738.659	3,61
1996	1.854.160	796.805	2.650.965	741.601	61.141	802.742	3,30
1997	1.996.046	799.966	2.796.012	796.221	65.615	861.836	3,24
1998	2.103.494	805.005	2.908.499	1.060.964	43.651	1.104.615	2,63

Kaynak:Bağ-Kur

Kurumun toplam giderleri Tablo-35'de görülmektedir.

Tablo-35: Bağ-Kur'un Giderleri (Milyar TL)

	Emekli Aylıkları	Sağlık Harcamaları	Yönetim Harcamaları	Faiz ve Kom.	Diğer Giderler	Toplam
1993	6.758	1.061	481	302	16	8.617
1994	11.830	2.987	831	4.218	28	19.895
1995	21.413	8.045	1.391	9.870	70	40.788
1996	69.041	18.412	2.945	17.563	165	108.125
1997	233.219	54.499	5.786	13.330	441	307.274
1998	412.737	201.254	9.981	25.667	834	650.473

Kaynak:Bağ-Kur

c. Kurumun Gelir-Gider Dengesi

Bağ-Kur'da, sigortalılara tanınan çeşitli borçlanma imkanları ile prim ve gecikme zamlarının affına ilişkin kanunlar, emeklilik koşullarının kolaylaştırılması, prim

karşılığı olmayan Sosyal Yardım Zammı'nın Kurum kaynaklarından karşılanması, prim tahsilatlarının çok düşük düzeyde kalması Kurum'un finansman krizine girmesini hızlandırmıştır.

Diğer taraftan sağlık sigortası uygulamasında alınan primlerin çok düşük olması, buna mukabil çok pahalı olan ve fiyatları giderek artan sağlık hizmetlerinin Kurum dışı sağlık kurum ve kuruluşlarından satın alınarak sigortalı ve aile fertlerine sunulması, Kurum açıklarının artmasında önemli etkenlerden biri olmuştur.

Tablo-36: Kurum'un Gelir ve Giderlerinin Gelişimi (Milyar TL)

	Gelir	Gider	Fark
1993	5.225	8.617	-3.392
1994	9.826	19.895	-10.068
1995	20.055	40.788	-20.733
1996	43.600	108.125	-64.525
1997	130.042	307.274	-177.233
1998	220.140	650.473	-430.333

Kaynak:Bağ-Kur

Bu hatalı uygulamalar sonucunda, Tablo-36'da görüldüğü gibi, Bağ-Kur' un toplam gelirleri giderlerini karşılamakta 1988 yılından itibaren yetersiz kalmıştır. Kuruma bu açıkları nedeniyle 1991 yılından itibaren Hazine yardımı yapılmaktadır.

Bu kapsamda Kurumların mali yapılarını düzeltmek, finansman sıkıntılarını ortadan kaldırmak ve sosyal güvenlik sistemini yeniden yapılandırmak amacıyla 8.9.1999 tarihinde çıkarılan ve reform projesinin ilk aşaması olan 4447 sayılı Kanun ile; emeklilik yaşı, sigortalılık süresi, prim tahsilatının hızlandırılması, sosyal güvenlik destek primi, sağlık sigortası prim oranlarının artırılması, tarım sigortalılarında uzun vadeli ve sağlık sigortası prim oranlarının artırılması, sağlık yardımlarından yararlanmada staj süresi ve alınacak katkı payları konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin uygulamaya girmesiyle birlikte, Bağ-Kur'un içinde bulunduğu mali sıkıntıların orta ve uzun vadede azalacağı tahmin edilmektedir.

d. Bağ-Kur'un Finansman Sorunlarına İlişkin Öneriler

Bağ-Kur'un mali finansman krizinin aşılması için en kısa zamanda alınması gereken tedbirler şu şekilde sıralanabilir:¹⁰

- Sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik kurumsal reformun yapılması, kaçak sigortalılığın önlenmesi ve prim tahsilatını artırıcı tedbirlerin geliştirilmesi, primli sisteme dahil olmayan sosyal yardımların primli sistemden ayrılarak tek bir çatı altında toplanması ve sağlık sigortası hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi gerçekleştirilmelidir.

¹⁰ Hazine Müsteşarlığı'nın şerhi: Kurum'un sağlık finansmanının her geçen yıl katlanarak bozulduğu dikkate alınarak, mevcut sağlık primi uygulamasına ek olarak diğer ülke uygulamalarına paralel sağlık hizmetinden yararlanan bağımlılardan da ilave prim tahsili yoluna gidilmesine dönük çalışmalara başlanmalıdır.

- Sosyal güvenlik kapsamına girmesi gerektiği halde kapsama girmeyenlerin kayıt ve tescillerinin yapılarak sosyal güvenliklerinin sağlanması amacıyla meslek kuruluşlarının ve vergi dairelerinin, yasalarla kendilerine verilen görevlerini yerine getirmek suretiyle Kuruma yardımcı olmaları sağlanmalıdır.
- Basamak sistemi yeniden ele alınarak, kişilerin primlerini gelirlerine uygun olarak belirli bir asgari ve azami sınır çerçevesinde artırıp azaltabilmesine izin verecek bir sisteme geçilmelidir.
- Sağlık sigortası sisteminin açıklarını azaltabilmek için ilaç tasarrufu ve sağlık karnelerinin usulsüz kullanımı konusunda Bağ-Kur sigortalılarını bilgilendirici çalışmalar yapılmalıdır. Sağlık kurum ve kuruluşlarınca sigortalı, emekli veya bunların hak sahipleri için düzenledikleri faturaların abartılı olmaması ve gerçek sarfiyatı gösterecek şekilde düzenlenmesi bakımından, işlevsel bilgi işlem alt yapısının oluşturulmasına yönelik çalışmalara ivedi olarak başlanmalıdır. Bunun yanı sıra, idari ve yasal tedbirlerle Bağ-Kur sağlık sigortası maliyetlerini büyük oranda artıran ve sıkça görülen usulsüz işlem yapan hastane , eczane ve medikal firmalar hakkında ağır cezai yaptırımlar uygulanması için gerekli girişimlerde bulunulmalıdır.
- Düzenli prim ödemeyenlerin Bağ-Kur'dan alacağı hak ve menfaatlerin sınırlandırılması amacıyla, Kurum sigortalılarına yönelik akıllı kart uygulamasına geçilmelidir.
- Kurum'un bugüne kadar zarara uğramasına neden olan geriye dönük borçlanma ve gecikme zammı tutarlarının affına ilişkin düzenlemelere bir daha başvurulmamalıdır.
- Sağlık ile uzun vadeli sigorta branşları olan malûllük-yaşlılık-ölüm sigortalarının finansmanları birbirinden ayrılmalıdır.

4. SOSYAL SİGORTALAR KANUNUNUN GEÇİCİ 20. MADDESİNE TABİ SANDIKLAR

Ülkemizde ilk defa 1936 yılında yürürlüğe konulan 3008 sayılı İş Kanunu'nda işçi sigortaları ile ilgili hükümler yer almış ve bu hükümler çerçevesinde zorunlu sigortalılığın kademeli biçimde kurulması ve iş kazaları, meslek hastalıkları ile analık sigorta kollarının faaliyete geçirilmesi öngörülmüştür. 1945 yılında kabul edilen 4772 sayılı Kanun ile bu sigorta kolları faaliyete geçirilmiştir. Daha sonra 1949 yılında kabul edilen 5417 sayılı Kanun ile ihtiyarlık sigortası ve 1950 yılında kabul edilen 5502 sayılı Kanun ile 1951 yılı Mart ayından itibaren Hastalık ve Analık Sigortası uygulamasına başlanılmıştır. 1957 yılında yürürlüğe giren 6900 sayılı Kanunla yaşlılık sigortasına malûllük ve ölüm sigortaları eklenmiştir.

1936-1960 yılları arasında üretim mahiyetinde olmayıp, servetin dağıtımını hizmeti ile meşgul oldukları gerekçesi ile İş Kanunu kapsamı dışında, 1946-1960 yılları arasında sosyal güvenlik kanunları kapsamı dışında kalan bankalar, kendi personelinin sosyal güvenliklerini sağlamak üzere "Özel Emekli Sandıkları" teşekkül ettirmişlerdir. Bu uygulama, 1.8.1960 tarih ve 5/180 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bankacılık işkolunun, İş Kanunu kapsamına alınmasına kadar devam etmiş ve bankalar özel emekli sandıklarını bir noktada hukukileştirerek, sandıklar arasındaki hizmet geçiş ile hizmet birleştirmesini sağlamışlardır. 1.3.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Geçici 20. Maddesi ile, bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların teşkil ettiği birlik

personeli de, malûllük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere kurulan bu tür sandıklara dahil edilmiştir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Geçici 20. Maddesi, sandıkların “yaşlılık, malûllük ve ölüm yardımları hallerinde olmak üzere uzun vadeli” ve “iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, eşler için analık, eş ve çocuklar için hastalık hallerinde olmak üzere kısa vadeli” sigorta branşlarında hizmet vermesini öngörmektedir. Bu çerçevedeki 24 adet sandık, 506 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra 6 ay içerisinde en az 506 sayılı Kanunla öngörülen yardımı yapmak üzere birer tesis haline getirilmişler; daha sonra Türk Medeni Kanunu'nda 1967 yılında yapılan değişiklikle 77/A maddesine göre vakıf statüsüne alınmışlardır. Esas itibariyle münhasıran birer sosyal güvenlik kurumu olan sözkonusu sandıklar, Medeni Kanun'un 73. Maddesi'nde “başlıbaşına mevcudiyeti haiz olmak üzere bir malın belli bir gayeye tahsisi” şeklinde tanımlanan vakıf hüviyetine uymamaktadır. Bu bağlamda, Geçici 20. Madde sandıkları, Medeni Kanun'un 77. Maddesi'nin a bendinde yer alan “işçilere yardım vakıflarının” da dışında kalmaktadır. Bu kurumların amacı, munzam bir yardım olmayıp, başlıbaşına sosyal güvenliğin sağlanmasıdır.

506 sayılı Kanun'un geçici 20. Maddesi'nde bu sandıkların Sanayi, Ticaret, Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlıkları'nın koordinasyonunda denetime tabi olduğunun ifade edilmiş olmasına karşın, bu kurumlar Yasanın çıktığı 1964 yılından sonra hiçbir kayda değer denetime tabi olmamışlardır. Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından idarî açıdan yapılan denetimler, Medeni Kanun'un 73. Maddesi'nde ifade edilen hayır amaçlı vakıflara yönelik olduğu için, sosyal sigorta hesaplarının denetiminde başvurulması gereken aktüeryal denetimi içermemiştir. Yasal boşluktan dolayı, amaca yönelik bir denetimden geçmeyen bu sandıklardan, otokontrollü ve basiretli yönetilenler varlıklarını muhafaza ederken, genellikle işveren kuruluşun müdahalelerine direnç gösterememek suretiyle rezervlerini yitirenler faaliyetlerine son vererek yükümlülüklerini SSK'ya devretmişlerdir.

Geçici 20. Madde Sandıkları'nın vakıf statüsünde olmaları sadece denetim sorunlarına neden olmakla kalmamakta, fonların değerlendirilmesini de güçleştirmektedir. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün idarî tebliğleri çerçevesinde, satın alma ve satma konularında yapılan uzun prosedürel işlemler, piyasada ortaya çıkan kârlı alış-satış fırsatlarının değerlendirilememesine yol açmaktadır.

31.12.1998 tarihi itibariyle bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, borsalar ve bunların teşkil ettikleri birlik personelinin sosyal güvenliğini sağlamak üzere kurulmuş, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Geçici 20. Maddesi kapsamındaki 21 emekli sandığı kapsamında yer alan 318 bin aktif ve pasif sigortalının dağılımı aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo-37: Geçici 20. Madde Sandıklarının Aktif ve Pasif Sigortalı Sayısı (Adet)

Sigortalı sayısı	77.526
Eş ve çocuk sayısı	104.171
Emekli sayısı	56.072
Emekli eş ve çocuğu sayısı	70.631
Hak sahipleri sayısı	9.685

Kaynak:ÇSGB

506 sayılı Kanunun Geçici 20. Maddesi kapsamındaki emekli sandıklarında aktif sigortalı başına düşen pasif sigortalı sayısı 1,38 dir.

a. Sandıkların Gelirleri

Geçici 20. Madde Sandıkları'nın 1998 yılındaki konsolide gelirleri toplamı 156 trilyon TL olup, bu tutarın sadece % 25'i prim gelirlerinden, geriye kalan bölüm yatırım gelirlerinden oluşmaktadır. Diğer bir ifade ile, kurumdan kuruma değişimle birlikte, genel olarak Geçici 20. Madde Sandıkları, prim gelirlerine bağımlılıktan kurtulmuş durumdadır. Bu durum, aktif/pasif sigortalı oranındaki gerilemenin nema gelirleriyle telafi edilmesine olanak tanımak suretiyle, sandıkların finansman yapısının güçlü kalmasını sağlamaktadır.

Bununla birlikte, sosyal güvenlik kurumlarının her türlü gelirinin vergiden muaf olmasına karşın, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Geçici 20. Maddesine tabi Sandıklara ait fonların değerlendirilmesi sırasında bankalardan elde edilen gelirler, gayrimenkul gelirleri ve gayrimenkullerin bizatihi kendileri, çeşitli vergi kanunlarına tabi bulunması, sandık gelirlerini azaltıcı etki yapmaktadır.

Tablo-38'de görüldüğü gibi, 1994 yılında 10,7 trilyon TL düzeyinde bulunan sandıkların kümülatif gelirleri, özellikle 1995 yılından itibaren katlanarak artmak suretiyle 1998 yılında 156 trilyon TL'ye ulaşmıştır. Gelir artış hızının her sandıkta farklı seviyede olduğu görülmektedir.

Tablo-38: Sandıkların Toplam Gelirleri

	(Milyar TL)				
	1994	1995	1996	1997	1998
Akbank	1.161	1.663	6.066	12.213	25.068
Ankara Anonim	38	38	62	149	187
Anadolu Anonim	18	21	141	197	399
Emlak Bankası	761	339	2.785	5.685	13.737
Dışbank	265	558	1.263	4.866	6.870
Doğan Sigorta	319	42	63	153	308
Esbank	209	359	999	2.052	5.184
Milli Reasürans	39	80	165	282	551
Osmanlı Bankası	118	410	461	1.567	2.257
Pamukbank	249	319	639	1.248	2.811
Şekerbank	616	1.189	2.807	5.749	12.229
Şeker Sig.	18	78	117	143	286
Türk Tic.Bank.	1.153	1.354	2.384	5.357	7.338
Garanti Ban.	242	350	894	3.849	7.193
İş Bankası	2.163	3.201	5.752	8.224	17.785
T. Genel Sig.	6	11	22	44	93
T. Odalar Borsa	330	581	1.120	2.054	3.345
TSKB Bankası	1.062	217	435	1.005	1.980
T. Tütüncüler B.	164	233	340	730	1.578
T. Vakıflar Bank.	1.150	2.189	6.839	15.354	38.181
Yapı Kredi Bank.	589	929	1.956	4.854	8.648
GENEL	10.670	14.157	35.310	75.772	156.026

Kaynak:ÇSGB

Sandıkların mevzuatla belirlenmiş olan oranlar üzerinden toplanan prim gelirleri içerisinde, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primleri toplam prim gelirlerinin % 60'ını oluşturarak birinci sırada gelmekte, onu % 33 payla hastalık sigortası primleri takip etmektedir. Tablo-39'da Geçici 20. Madde Sandıkları'nın prim gelirlerinin 1994-98 dönemindeki gelişimi görülmektedir.

Tablo-39: Sandıkların Prim Gelirleri

(Milyar TL)

	1994	1995	1996	1997	1998
Akbank	259	304	756	1.710	3.270
Ankara Anonim	9	12	21	55	96
Anadolu Anonim	7	9	33	88	143
Emlak Bankası	102	183	346	825	1.398
Dışbank	25	32	89	2.937	537
Doğan Sigorta	14	41	62	150	304
Esbank	30	48	153	397	867
Milli Reasürans	4	7	18	40	71
Osmanlı Bankası	62	84	200	317	751
Pamukbank	108	149	396	960	1.977
Şekerbank	149	200	446	882	1.564
Şeker Sig.	3	6	18	25	153
Türk Tic. Bankası	149	183	1.751	841	1.406
Garanti Ban.	148	294	741	1.930	4.080
İş Bankası	269	419	1.037	2.012	4.157
T. Genel Sig.	5	7	16	36	64
T. Odalar Borsa	83	121	327	722	1.442
TSKB Bankası	10	13	34	78	138
T. Tütüncüler Bankası	41	73	181	420	827
T. Vakıflar Bankası	338	875	2.083	5.100	8.827
Yapı Kredi Bankası	324	567	1.435	3.423	6.779
GENEL	2.139	3.626	10.143	22.947	38.850

Kaynak:ÇSGB

b. Sandıkların Giderleri

Geçici 20. Madde Sandıkları'nın konsolide giderlerinin 5,6 trilyon TL'dan 65,6 trilyon TL'na yükseldiği 1994-98 döneminde, giderlerdeki artış hızının gelir artış hızından düşük seyretmesi olumlu bir gelişme teşkil etmiştir. Ancak, Tablo-40'da görüldüğü üzere, (gelirlerde olduğu gibi) giderlerin artış hızında da sandıklar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Tablo-40: Sandıkların Giderleri**(Milyar TL)**

	1994	1995	1996	1997	1998
Akbank	583	1.034	2.058	4.439	8.687
Ankara Anonim		23	34	88	850
Anadolu Anonim	16	32	465	116	223
Emlak Bankası	68	146	303	752	1.611
Dışbank	37	811	67	268	705
Doğan Sigorta	10	18	40	78	161
Esbank	31	51	215	265	542
Milli Reasürans	30	51	97	190	383
Osmanlı Bankası	125	225	462	974	2.002
Pamukbank	148	257	564	1.191	2.353
Şekerbank	168	286	700	1.607	3.161
Şeker Sig.	10	14	35	405	538
Türk Tic. Bankası	654	700	4.175	21.553	4.748
Garanti Ban.	362	601	1.264	2.701	4.870
İş Bankası	1.674	1.511	3.432	182	13.157
T. Genel Sig.	6	13	29	52	99
T. Odalar Borsa	148	265	575	1.059	2.310
TSKB Bankası	31	55	294	228	468
T. Tütüncüler Bankası	30	50	99	216	468
T. Vakıflar Bankası	713	999	2.507	5.733	10.948
Yapı Kredi Bankası	589	854	1.956	4.012	7.321
GENEL	5.444	7.996	19.371	46.108	65.606

Kaynak:ÇSGB

Geçici 20. Madde Sandıkları'nın harcama kalemleri içerisinde en büyük payı % 96,5 ile emekli, dul ve yetim aylıkları ile sağlık yardımları kalemi tutmaktadır. Bu kalem içerisinde aylıklar $\frac{3}{4}$ oranında pay alırken, sağlık yardımlarının payı $\frac{1}{4}$ nispetindedir. SSK'ya kıyasla daha yüksek standartta sağlık hizmeti sunan bu sandıkların bir bölümünde, sağlık yardımları işveren konumundaki banka, ya da sigorta şirketi tarafından üstlenilmiştir. Yönetim giderlerinin konsolide harcamalar toplamı içerisindeki payı % 2,3 düzeyinde bulunmaktadır.

Geçici 20. Madde sandıkları tarafından pasif sigortalılara ödenen emekli, dul-yetim aylıkları ile sağlık hizmeti giderlerinin tutarı 1994-98 döneminde 3,9 trilyon TL'dan 58,5 trilyon TL'ye yükselmiştir. Bu giderlerdeki artış hızının, toplam giderlerdeki artış hızından yüksek olması nedeniyle, 1994 yılında toplam giderlerin % 72,5'ini oluşturan aylık ve sağlık giderlerinin payı 1998'de % 89'a yükselmiştir.

Tablo-41'de sandıkların aylık ve sağlık giderlerinin 1994-98 döneminde gösterdiği gelişim yer almaktadır.

Tablo-41: Sandıkların Aylık ve Sağlık Hizmeti Giderleri**(Milyar TL)**

	1994	1995	1996	1997	1998
Akbank	543	953	1.323	4.184	8.130
Ankara Anonim	12		34	88	850
Anadolu Anonim	16	32	37	116	208
Emlak Bankası	56	88	276	708	1.549
Dışbank	37	51	65.	261.212	530
Doğan Sigorta	9	17	37	73	149
Esbank	28	47	96	230	456
Milli Reasürans	28	46	91	69	359
Osmanlı Bankası	122	218	450	963	1.912
Pamukbank	140	243	536	1.125	2.253
Şekerbank	157	269	673	1.561	3.073
Şeker Sig.	10	14	33	101	190
Türk Tic. Bankası	372	696	788	778	4.684
Garanti Ban.	345	579	1.239	2.654	4.771
İş Bankası	686	185	312	406	12.654
T. Genel Sig.	5	10	22	51	97
T. Odalar Borsa	141	252	547	1.004	2.205
TSKB Bankası	29	53	109	221	435
T. Tütüncüler Bankası	26	49	97	215	464
T. Vakıflar Bankası	683	412	669	5.686	10.860
Yapı Kredi Bankası	503	841	1.853	3.972	6.316
GENEL	3.948	4.457	8.307	24.059	58.486

Kaynak:ÇSGB

c. Geçici 20. Madde Sandıklarının Finansman Sorunlarına İlişkin Öneriler

Geçici 20. Madde sandıkları'nın statülerinin ve mali durumlarının daha iyi hale gelmesi için en kısa zamanda alınması gereken tedbirler şu şekilde sıralanabilir:

- SSK için yapılan tüm öneriler Geçici 20. Madde sandıkları açısından da uygulamaya konulmalıdır.
- Sandıkların aktüeryal denetimlerinin yapılmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Sandıklarca sürdürülebilir bir sosyal güvenlik hizmeti sağlanabilmesi amacıyla Geçici 20. Madde sandıkları'nın hukuki kimliklerin yeniden değerlendirilmesi, çalışma esaslarının belirlenmesi ve denetim esaslarının yeniden saptanması için özel bir çalışmanın yapılması Plan döneminde tamamlanmalıdır.
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Geçici 20. Maddesi'ne tabi sandıkların fon ve diğer gelirlerinin Sosyal Sigortalar Kurumuna tanınan vergi muafiyeti ve istisnalarından yararlanması sağlanmalıdır.
- Geçici 20. Madde kapsamında vakfa sahip kurumlarda, herhangi bir nedenle ilgili kanunlar çerçevesinde düzenleme yapılması durumunda, bankacılık işlemlerinin yanısıra sosyal güvenlik açısından da bu bankaların (varsa) sosyal güvenlik sandıkları bakımından düzenlemelere gidilmesinde yarar bulunmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal güvenlik ve finansman alanlarında temayüz etmiş akademisyenler, sosyal güvenlik kurumu yetkilileri ve sosyal tarafların temsilcilerinden oluşan Finansman Alt Komisyonu, sosyal güvenlik sisteminin içerisinde bulunduğu finansman krizinin tüm boyutlarıyla ele alındığı kapsamlı toplantılar neticesinde, tüm tarafların üzerinde fikir birliğine vardığı bu raporu ortaya çıkartmıştır. Finansal krizin çözümüne ilişkin olarak işçi-işveren temsilcileri, kamu ve özel sektör yetkililerinin görüş ve önerilerinin serbestçe tartışıldığı bir sürecin sonunda kaleme alınan bu raporda, münferit sosyal güvenlik kurumlarının ve bir bütün olarak sosyal güvenlik sisteminin karşı karşıya bulunduğu finansman sorunları tespit edilerek somut çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Finansman Alt Komisyonu'nun tetkikleri ortaya koymuştur ki, sisteme yapılan münferit müdahaleler ve sosyal sigortacılığın uzun dönemdeki mevcudiyetinin güvencesi olan rezervlerin (matematik karşılıklar ve ödenmiş primler karşılıkları) gerektiği gibi ayrılamamış olmasından dolayı, Türk sosyal güvenlik sisteminin üç temel kurumu olan SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur, “devletin sosyal transferleri olmaksızın faaliyetlerini sürdüremez” noktaya gelmiştir. Geçici 20. Madde sandıkları olarak bilinen ve sayıları halen 21 adet olan sosyal güvenlik kurumları ise, genel olarak yüksek düzeyde rezervlere sahip olmakla birlikte, ciddi düzeylere gerileyen aktif/pasif oranları ve “vakıf” statüsünde olmaları nedeniyle denetim, vergilendirme ve fon yönetimi alanlarında karşılaştıkları sorunlardan dolayı dezavantajlı konumda bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının gelir-gider açığının kontrol altına alınmasına yönelik olarak hazırlanan 4447 sayılı Kanun'la yapılan reform çalışmaları çerçevesinde alınan tedbirlerin ilk sonuçları, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi içerisinde ortaya çıkacaktır. Emekli olabilmek için gerekli asgari yaş sınırının 2001 yılından itibaren uygulamaya girmesiyle birlikte, VIII. Plan'ın son yıllarında özellikle aktif/pasif oranı ve gelir/gider dengelerinin iyileşeceği, SSK ve Bağ-Kur'un finansman açıklarının azalmaya başlayacağı ve bu kurumların bütçe üzerindeki yüklerinin hafifleyeceği tahmin edilmektedir. Buna mukabil, devlet memuru sayısının sınırlandırılması nedeniyle, aktif iştirakçi sayısı yükselemeyen Emekli Sandığı'nın finansman açıklarının hızla artmaya devam edeceği öngörülmektedir. Geçici 20. Madde sandıkları arasında ise, özellikle rezervleri yetersiz durumda bulunanların, Plan dönemi içerisinde faaliyetlerine son verme noktasına gelebilecekleri düşünülmektedir. İlave olarak, ortalama yaşam süresindeki artış, medikal-farmakolojik alandaki gelişmeler ve genel refah seviyesindeki yükselme nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarının sağlık giderlerinde meydana gelecek hızlı yükselmenin, orta ve uzun vadede, bu kurumların finansman dengeleri açısından yeni bir tehdit kaynağı oluşturacağı tahmin edilmektedir.

SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Geçici 20. Madde sandıkları'na ilişkin kurumsal bazda değerlendirme ve önerilerini ilgili bölümlerde saptayan Finansman Alt Komisyonu'nun, sistemin geneline yönelik önerileri dört başlık altında toplanmaktadır. Bunlar; yapısal öneriler, sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilmesine ilişkin öneriler, sağlık sigortasına ilişkin öneriler ve otomasyona altyapısına ilişkin önerilerdir.

1. YAPISAL ÖNERİLER

- Sosyal güvenlik sistemi bütün nüfusu kapsar hale getirilmelidir.¹¹
- Herkesin tek bir vatandaşlık, vergi ve sosyal güvenlik numarasına sahip olmasını sağlayacak olan MERNIS projesi uygulamaya konulmalıdır.
- Emeklilerin tüm emeklilik gelirlerini sosyal güvenlik kurumlarından alacakları yapıdan; devletin belli bir sosyal güvenlik sağlaması, bunun üzerinde gelir almak isteyenlerin de tamamlayıcı emeklilik programları çerçevesinde imkan yaratmaları konusunda kamuoyu aydınlatılmalı, buna yönelik teşvik edici ve aynı zamanda koruyucu yasal düzenlemelere gidilmelidir.
- Sosyal güvenlik kurumları üzerindeki gider artırıcı kamuoyu beklentisinin azaltılması ve alınan reform tedbirlerinin bireyin fiilî ikame oranı üzerindeki olumsuz etkisini telâfi etmek için; devletin denetim ve gözetimi altında faaliyet gösterecek tamamlayıcı nitelikteki özel emeklilik mekanizmalarına (işyeri bazlı munzam sosyal güvenlik sandıkları, özel emeklilik fonları, özel emeklilik sigortaları) yatırılan primler ve bu kurumların yatırım gelirleri sosyal sigorta sistemindeki gibi vergiden muaf tutulmalıdır.
- Devlet sosyal güvenliğin finansmanına açıkların kapatılması şeklinde değil, sürekli ve sistematik katkı sağlamalıdır.¹²
- Günün ekonomik ve teknolojik şartlarına uygun olarak, kurumların genel finansman yapısını daha da bozmayacak şekilde fiili ve itibari hizmet süreleri yeniden değerlendirilmelidir.

2. FONLARIN DEĞERLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

- Sosyal güvenlik rezervleri enflasyon karşısında eritilmiş olduğu için, gelirleri ağırlıklı olarak primler ve Hazine yardımlarından oluşan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın; orta ve uzun dönemde kayda değer yatırım gelirlerine kavuşarak, primlere ve devlet yardımına bağımlılığının azaltılması sağlanmalıdır.¹³
- Sosyal güvenlik kurumlarının yasalarla belirlenmiş olan fon yönetim alanları ve esaslarını güncel portföy yönetim şartlarına adapte edecek nitelik, kapsam ve esneklikte mevzuat değişiklikleri yapılmalıdır.
- Sosyal güvenlik kurumlarının mevcut plasmanları VIII. Plan dönemi içerisinde gözden geçirilerek, rantabl olmayan müessese ve iştirakler tedricen tasfiye edilmeli, mevcut ve gelecekte bu kurumların fon fazlası vermesiyle ortaya çıkacak

¹¹ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Sosyal güvenlik sistemimiz, primli ve primsiz rejimler olmak üzere iki ana bölüme ayrılmalı ve primsiz rejim, sosyal güvenliğin ana ilkeleri paralelinde devletin sosyal fonksiyonu olarak tamamen devletçe organize edilip karşılanmalıdır. Bu noktada, primsiz sistem gereği yapılacak düzenlemeler için primli sisteme müdahale edilmemelidir.

¹² Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Sosyal sigortaların finansmanına devlet üçüncü bir taraf olarak "prim ödemek suretiyle" katkıda bulunmalıdır.

Hazine Müsteşarlığı'nın şerhi: Halen nüfusun tamamının sosyal güvenlik şemsiyesinden yararlanmadığı dikkate alındığında, devletin genel bütçeden bu amaçla yaptığı harcamaların da gelir dağılımının düşük gelir düzeyinde bulunan ve sosyal güvenlik kapsamında bulunmayanların aleyhinde bozulduğu dikkate alınarak, halen yaklaşık olarak aylık ödemelerin %40'ı seviyesindeki devlet yardımının azaltılmasını teminen gerekli uygulamalara yönelinmelidir.

¹³ Özellikle işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerle finanse edilen SSK'nın rezervleri enflasyon karşısında kendiliğinden erimemiş, sisteme zaman içerisinde yapılan siyasi müdahaleler ve izlenen hatalı politikalar sonucunda eritilmiştir.

kaynakların fon yöneticileri tarafından sermaye piyasasının sunduğu uzun dönemli ve verimli yatırım alanlarında değerlendirilmesine imkân sağlanmalıdır.

- Sosyal güvenlik kurumlarının özel sektör tarafından kiralanmış bulunan gayrimenkulleri menkul kıymetleştirilerek Gayrimenkul Yatırım Fonu'na dönüştürülmeli, rantabl olmayanlar elden çıkartılarak gayrimenkul haricindeki diğer verimli alanlarda değerlendirilmeli, elde tutulanlar piyasa rayiç değeri üzerinden kiraya verilmeli, otel vb gayrimenkullerin kurumlar tarafından işletilmesine son verilerek bunların satışı veya kiralanması yoluna gidilmelidir.
- Sosyal güvenlik kurumlarının aylık ödemeleri için bankalarda tutulan likitlerinin en etkin şekilde değerlendirilmesi sağlanmalıdır.
- Fon yaratma kapasitesini haiz bulunan “işsizlik sigortası” alanında oluşacak rezervlerin, fon yöneticileri tarafından dengeli bir portföy yapısı çerçevesinde kısa-orta ve uzun vadelerde sabit getirili menkul kıymetler ve hisse senetleri plasmanları yoluyla değerlendirilerek, sosyal güvenlik sisteminin nema geliri arttırılmalıdır.

3. SAĞLIK SİGORTASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

- Sosyal güvenlik kurumları, hastane işletmeciliği, ilaç ve tıbbi malzeme üreticiliği, rant tesisi işletmeciliği gibi ihtisas gerektiren tali hizmet alanlarını bırakarak, asıl işlevi olan sosyal sigortacılık hizmetlerini en etkin ve verimli şekilde sunmaya odaklanmalıdır.
- Sosyal güvenlik sisteminin ikinci büyük açık veren sigorta branşı olan ve gelecekte daha büyük açıklar yaratma eğilimi gösteren sağlık alanında, genel sağlık sigortası sistemine geçilmelidir.
- Sağlık sigortası hizmetlerinde maliyet etkinliği sağlamak amacıyla, aile hekimliği sistemi vasıtasıyla sevk zinciri sistemi sağlanmalıdır.

4. OTOMASYONA İLİŞKİN ÖNERİLER

- Sosyal güvenlik kurumlarının tüm işlemlerinin bilgisayar ortamında yapılmasını teminen tam otomasyona geçilmesi sağlanmalıdır.
- Çapraz kontrollerin yapılabilmesi için Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı Nüfus Müdürlükleri ve sosyal güvenlik kurumları ile otomasyon alanında iletişimin sağlanabileceği bir altyapı kurulmalıdır.
- Sigortalı ve hak sahiplerinin haklardan yararlanmaları için ve kurumların sigorta ve sağlık hizmetlerini verirken güncel ve güvenilir verileri esas alması için manyetik kart (akıllı kart) sistemine geçilmelidir.
- Temel aktüeryal hesaplamaların yapılabilmesi amacıyla sosyal güvenlik alanında sağlıklı, güvenilir ve güncel bir ortak veri tabanı oluşturulmalıdır.

III. ORGANİZASYON, ALT YAPI VE YENİDEN YAPILANMA

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, toplumun bugünün ve yarınının sağlık ve güvenlik içinde olmasıdır. Bunun için toplumun tüm bireylerinin güçleri ile bağlantılı olarak birbirleri ile dayanışma içinde olmaları gereklidir. Bireylerin güçlerini tesbit edecek ve dayanışma için gerekli ortamı veya kurumları oluşturacak olan ise devlettir.

Anayasamızın 60'ıncı maddesi sosyal güvenliği herkes için bir hak olarak tanımlandıktan sonra sosyal güvenliği sağlayacak teşkilatın kurulması görevini “Devlet” e ödev olarak vermiştir. Bu anlayışla da Türk sosyal güvenlik kuruluşları olan SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kurulmuştur. Ancak bu kuruluşların üyelerine hizmet sunmada bireylerin ödeme güçlerinin tesbitinde ve dayanışmayı sağlamada sorunları vardır. Bunlar daha çok altyapı ve organizasyon eksikliklerinden kaynaklanan sorunlardır.

Bu raporda altyapı ve organizasyon ve yeniden yapılanma kavramları şu şekilde ele alınmıştır.

Altyapı, sosyal güvenlik sisteminin zamanında, hızlı ve güvenilir bir şekilde amaca uygun hizmet vermesine esas teşkil eden temeldir. Yani, teknik donanımdır, yazılımdır, eğitimidir. Organizasyon ve altyapı birbirlerinin ayrılmaz parçalarıdır ve organizasyon uygulamacı şekillendirici taraftır. Sigortalıları, kavrayan, kapsayan, işlemlerini takip etmeye fiziken hazır hale getiren altyapı, bunu mevzuata uygun yürüten ise organizasyondur.

Yeniden yapılanma ise, altyapı ve organizasyon ile bağlantılı bir kavramdır. Herkesi kavrayabilen bir alt yapı üzerine çeşitli şekillerde olabilecek bir organizasyon dolayısı ile yeni bir yapılanma mümkündür. Örneğin, 3'lü bir sosyal güvenlik kuruluş yapısı yerine, tek bir organizasyon yapısına bir sosyal güvenlik Bankası ilave etmek her zaman yapılabilecek bir konudur. Anlaşılacağı üzere yeniden yapılanma kavramı alt yapı ve organizasyon kavramlarını içine alan bir kavramdır. Ancak, Komisyon çalışmamızda sosyal taraflar bu konuyla ilgili olarak ayrıntılı görüş bildirmemişler ve mevcut sistemin ana hatları ile devamını savunmuşlardır.

A. MEVCUT DURUM

1. ORGANİZASYON

Türkiye’de halen hem primli sosyal güvenlik sistemi, hemde sosyal yardım ve sosyal hizmetleri içeren primsiz sosyal güvenlik sistemi birarada uygulanmakta ve bu karma yöntemle Anayasa’nın 60'ıncı maddesinde öngörülen sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesine çalışılmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sistemi içinde, T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’un özel bir yeri ve önemi bulunduğunu kabul etmek gerekir. Burada bu üç primli sosyal güvenlik kurumunun mevcut durumlarını sırasıyla inceleyeceğiz.

a. Emekli Sandığı

T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü 1950 yılında 5434 sayılı Kanunla, kamu kesiminde çalışanlarla bunların dul ve yetimlerinin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Maliye Bakanlığı ve Gümrük Bakanlığı'na bağlı olan Sandığın tüzel kişiliği bulunmaktadır.

Sandığın organları 5434 sayılı Kanun'un 2 nci maddesine göre; Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kurulu'ndan oluşmaktadır.

Yönetim Kurulu, Genel Müdür'ün başkanlığında, iki Genel Müdür Yardımcısı, Başbakan'ın önerisi ile atanan bir ve Maliye ve Gümrük Bakanı'nın önerisi ile atanan iki üye olmak üzere altı kişiden teşekkül eder, en üst seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır.

Sandığın yönetim organı olan Genel Müdürlük, merkez ve taşra teşkilatı olarak teşkilatlanmıştır.

Merkez teşkilatı, bir Genel Müdür, beş Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Sivil Savunma Uzmanlığı'ndan oluşmaktadır.

Sandığın taşra teşkilatını İstanbul, İzmir, Afyon, Adana, Bursa, Samsun, Diyarbakır ve Erzurum illerinde faaliyet gösteren Bölge Müdürlükleri teşkil etmektedir.

Sağlık Kurulu ise, malüllük raporlarını inceleyerek karara bağlamak, malüllük derecelerini belirtmek ve malüllüğe ait mevzuat uygulamasında görüş bildirmek konularında yetkili ve görevlidir.

b. Sosyal Sigortalar Kurumu

09.07.1945 tarihinde 4792 sayılı Kanunla kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk bir devlet kurumudur.

Kurumun organları 4792 sayılı kuruluş kanununa göre Genel Müdür, Yönetim Kurulu ve Genel Kurul olmak üzere üçtür.

Genel Müdür ve 5 Genel Müdür Yardımcısı ile 16 daire başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Savunma Uzmanlığı olmak üzere 20 merkez ünitelerden oluşmaktadır. Taşra ise; 92 sigorta müdürlüğü, 25 sigorta ödeme bürosu, 4 sağlık işleri müdürlüğü ve 416 sağlık tesisinden oluşmaktadır.

Kurumun en yüksek yönetim ve karar organı olan Yönetim Kurulu, bir Başkan ve altı üyeden oluşmaktadır. Genel Müdür Yönetim Kurulu'nun başkanıdır.

Genel Kurul, diğer tüzel kişilerdeki en yüksek karar organı olmayıp bir danışma ve denetleme organıdır. Genel Kurul oluşturulan üyeleri beş grupta toplamak

mümkündür. İşçi temsilcileri (50 kişi), iş veren temsilcileri (50 kişi), ilgili bakanlık ve devlet dairelerinden gönderilecek olan yürütme organı temsilcileri (8 kişi), üniversite veya yüksekokullardan konuyla ilgili beş öğretim üyesi, Kurumdan malullük, yaşlılık aylığı ve sürekli iş göremezlik geliri almakta olanların temsilcileri (10 kişi). Genel Kurul üç yılda bir en geç Haziran ayının sonuna kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının çağrısı üzerine olağan olarak toplanır.

c. Bağ-Kur

02.09.1971 tarihinde 1479 sayılı Kanunla kurulan Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı fakat mali ve idari bakımdan özerk bir kamu tüzel kişisidir. Kurum kendi kanunu olan 1479 sayılı Kanundan başka özel hukuk hükümlerine de tabidir.

Kurumun organları Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu ve Genel Kuruldur.

Genel Müdürlük, Genel Müdürle üç Genel Müdür Yardımcısından ve merkez kuruluşu ile İl Müdürlüklerinden oluşmaktadır. Genel Müdürlükte Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, Araştırma ve Planlama Daire Başkanlığı, Sigortalılar Dairesi Başkanlığı, Tahsisler Dairesi Başkanlığı, Muhasebe ve Mali İşler Başkanlığı, Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı, İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, İdari İşler Başkanlığı, Savunma Uzmanlığı gibi çeşitli üniteler bulunmaktadır. Taşrada ise 76 il bölge müdürlüğü bulunmaktadır.

Yönetim Kurulu, bir karar organı olup Kurumun en yüksek yönetim ve karar yetki ve sorumluluğunu taşımaktadır.

Yönetim Kurulu, bir başkan ile dört üyeden teşekkül etmektedir. Genel müdür Yönetim Kurulunun da başkanıdır.

Genel Kurul, Sosyal Sigortalar Kurumunda olduğu gibi Bağ-Kur Genel Kurulu da bir danışma organı niteliğindedir.

Genel Kurul, Sigortalıların bağlı buldukları meslek kuruluşlarınca seçilecek belli sayıdaki temsilcilerden, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sağlık, Sanayi ve Ticaret, DPT, SSK, T.C. Emekli Sandığı tarafından gönderilecek ikişer temsilciden, üniversite ve yüksek okul öğretim üyeleri arasından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na davet edilecek sigorta, sosyal politika ve ekonomi alanlarında uzman en çok 3 kişiden oluşur. Genel Kurulun çalışma usul ve esasları hakkında birde yönetmelik çıkarılmış olup, 11.04.1986'da yapılan değişiklikle, yönetmelikte meslek kuruluşlarının Genel Kurula her beşbin sigortalı için bir delege göndermesi ve her meslek kuruluşunun en az beş delege ile katılması öngörülmüştür. Genel Kurul üç yılda bir en geç Mayıs ay'ı sonuna kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın çağrısı üzerine toplanır.

2. ALTYAPI

Sosyal güvenlik, kuşaklararası ve toplumun farklı gelir grupları arasında ki çeşitli sosyal riskleri bir sistemle paylaşmak ise, bir sosyal güvenlik sisteminin,

- Sisteme katılanların gelir durumlarını bilmesi,
- Sisteme katılanların prim ödemelerini zamanında ve ayrıntılı olarak bilmesi,
- Sisteme katılanların aldıkları yardımları ve bunları hakedip etmediklerini bilmesi, şarttır.

Bu şekilde sosyal güvenlik kuruluşları;

- Her ay ne kadar tahsilat yaptıklarını ve yapmadıklarını,
- Yaptıkları tahsilat veya tahakkukun kime ait olduğunu,
- Geleceğe yönelik projeksiyon (aktüeryal hesap) yapmayı,
- Yaptıkları harcamaları,
- Birikimlerini rasyonel bir şekilde değerlendirmeyi,

başarabilirler.

Bugün sosyal güvenlik kuruluşlarımız, özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur aylık olarak bilmeleri gereken tahsilat tutarını, aylık kaç üyenin ne kadar ödeme yaptığını veya yapmadığını, aylık ödemelerini, yapılan harcamalarını zamanında bilememektedirler. Kurumların mevcut durumlarını takipleri nerede ise 1 yıl gecikme ile yapılmaktadır.

Yine söz konusu kurumlar sigortalı sayılarını dahi kesin olarak bilmemektedirler. Aylık bağlamaları aylar almakta, haketmeyen kişilere sağlık yardımları ve maaş ödemektedirler. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın hak etmeyen kişilere ödedikleri maaş ve yardımların tutarı trilyonları aşmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşlarımız mevcut koşullarda aktüeryal hesap yapamamakta, birikimlerini eğer var ise de değerlendirememektedirler. Başka bir ifade ile sosyal güvenlik kuruluşlarımızın rasyonel yönetilmediklerini ve denetlenmediklerini söylemek mümkündür. Şüphesiz bu durum sosyal güvenlik kuruluşlarımızın otomasyona yeterli derecede yatırım yapmamalarından ve otomasyona dayalı bir iş akışına ve altyapıya sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır. Üç sosyal güvenlik kuruluşumuzun otomasyon altyapıları ve zamanında gerekli bilgilere ulaşmalarını sağlayan bir sisteme sahip olmaları ile ilgili bilgiler şu şekildedir;

a. Emekli Sandığı

Sosyal Güvenlik kuruluşları arasında bilgisayardan en iyi istifade eden kuruluş Emekli Sandığı'dır. IBM markalı sistem, 1128MB ana bellek, 256 MB genişleme hafızasına sahiptir. 20 adet on-line hattı mevcuttur.

Emekli Sandığı bilgisayar kullanımını ön plana almaya çalışmakla beraber henüz yeterli seviyeye çıkaramamıştır

b. Sosyal Sigortalar Kurumu

SSK 92 sigorta müdürlüğü ve 500'den fazla sağlık işletmesine sahiptir. Sigorta Müdürlükleri yeterli derecede yönetim, denetim, takibat, yapacak kadro ve donanımına sahip değillerdir. Örneğin, Ankara tüm ilçeleri ile birlikte 2 sigorta müdürlüğü'nce kavranmaya çalışılmaktadır. Bu iki sigorta müdürlüğü Ankara ve ilçelerindeki işyerlerini, açılıp, kapanmalarını, çalıştırdıkları işçi sayısını, her ay verilen bildireleri, 4 ayda bir verilen bordroları, bildirge ve bordro mutabakatını, bildirge ve

banka mutabakatını, sigortalı ve yakınlarının yardımlara hak kazanıp kazanmadıklarını ve daha pek çok işlevi zamanında yapmak zorundadırlar. Bu ise zamanında yapılamamaktadır. Örneğin, işverenlerin ödeme yapıp yapmadıkları, ya da bildirge verip vermediklerinin tesbiti ancak 8-9 ay sonra yapılmaktadır. İzmir ve ilçelerinin işyeri ve sigortalı işlemlerini takip eden sadece bir sigorta müdürlüğü vardır ve mucize gerçekleştirmeğe çalışmaktadır.

SSK'nin bilgi işlem merkezi ile ilgili donanım ve yazılım, kadro ve eğitimle ilgili durumu şu şekildedir :

Genel Müdürlükte donanım, IBM 9672/R44 Ana bilgisayar (Main Frame) sistemidir. 4 işlemcili, 150 MPS Hız ortalmasına sahip olan sistem 26B Bellek kapasitesine sahiptir. Sisteme Genel müdürlükte 600 ekran 100 yazıcı, taşrada ise 2920 ekran ve 1059 yazıcı bağlı bulunmaktadır. Genel müdürlükte yazılım durumu ise şöyledir. İşletim sistemi 05/390, CICS etkileşimli ve veri tabanı yönetim sistemi DB2' dir. Haberleşme Turpak hatları ile sağlanmaktadır.

Taşrada ise iletim sistemi 05/400'dür. 85 sigorta müdürlüğü IBM AS/400 9406/600–620 bilgisayar sistemleri kullanmaktadır. SSK'da toplam 105 merkez ile on-line bağlantı yapılabilmektedir.

SSK Bilgi İşlem Merkezi'nde 201 eleman çalışmaktadır.

SSK'da donanım yeterli gibi görünmesine rağmen özellikle yazılım veri tabanı çok yetersizdir. Verilerin bilgisayara alınmaları, güncelleştirilmeleri ve iş akışı gibi önemli konularda çok önemli eksiklik ve hatalar vardır. Sistem muhakkak geliştirilmelidir.

c. Bağ-Kur

Bağ-Kur 80 il Müdürlüğü ve 30 ilçedeki irtibat bürosunda bilgisayara sahiptir. Bağ-Kur otomasyon sistemi de SSK ile benzeşmektedir. Ancak, donanım ve yazılım yönünden Bağ-Kur, SSK'dan daha iyi durumdadır. Bağ-Kur'da 80 il müdürlüğü ile Genel Müdürlüğün on-line bağlantısı vardır ve Turpak hatları ile sağlanmaktadır.

Bağ-Kur'da da veri tabanı ve veriler çok güvenli değildir. Personelin bilgisayar kullanımı, eğitim ve yeterli bilgisayar elemanı açılardan Bağ-Kur'da da önemli eksiklikler vardır. .

B. ALT YAPI VE ORGANİZASYON KONUSUNDA YAPILMASI GEREKENLER

1. ORGANİZASYON

Altyapının ortaklığı ve işbirliği ile mevcut sosyal güvenlik kuruluşları bugünkü isimleri ile devam etmeleri tüm sosyal kesimlerce savunulmaktadır.

Genel Kurullar, bir danışma organı niteliğinde değil, tüm kesimlerin temsil edildiği birer sosyal güvenlik platformuna dönüştürülmelidir. Platform kavramı tüm ilgili sosyal kesimlerin görüşlerinin yer aldığı, tartışıldığı, ve yeni fikir ve oluşumlara sebep olduğu bir forum, kurultay olarak değerlendirilmelidir.

Üç sosyal güvenlik kurumu reorganize edilmeli ve üç sosyal güvenlik kurumu etkin bir yapıya kavuşturulmalıdır, yani yapılan işle amaca uygun bir kadro ve iş akışı oluşturulmalıdır.

Sosyal güvenlik kurumlarının etkili bir mali denetime ve aktüaryal yapıya kavuşması için yatırım yapılmalıdır.

Uzun vadeli sigorta kollarının teşkilatlanması ve kısa vadeli sigorta kollarının uygulanması bakımından bir ayırım yapılmalıdır.

SSK'nın sağlık işletmeciliği sona erdirilmelidir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarında hizmet etkinliğinin sağlanması yerinden yönetim şeklinde organize edilerek, görev yetki ve sorumluluğun yasal çerçevede alt kademelere devri düzenlenmelidir.

Sosyal güvenlik kapsamına girmesi gerektiği halde kapsamına girmeyenlerin kayıt ve tescillerinin yapılarak sosyal güvenliklerinin sağlanması amacıyla meslek kuruluşlarının ve vergi dairelerinin, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmek suretiyle kuruma yardımcı olmaları mutlaka sağlanmalıdır.

2. ALTYAPI

Sosyal güvenlik, raporun daha önceki bölümlerinde de belirtildiği üzere kuşaklararası ve toplumun farklı grupları arasında çeşitli sosyal risklerin paylaşımıdır. Bunun için tüm toplumun kavranması ve şeffaflık çok önemlidir. Gelişmiş ülkelerde sistem, tüm toplumu, bireylerin birbirleriyle olan bağlantılarını, ne kadar gelire ve prim ödeme gücüne sahip olduklarını, ne kadar ödeme yapıp, yapmadıklarını, sigortalı ve yakınlarının ne kadar yardım aldıklarını zamanında bilir. Bu gelişmiş ülkelerde tüm bireylerin bir sosyal güvenlik numarasına sahip olmaları ve sistemin tam otomasyon ile takibi yoluyla gerçekleşmektedir. Bireylerin ve kuruluşların (sayıları milyonları bulduğu ve aynı isimlerin kullanılabilmesi nedeniyle) takibi ancak tek bir sosyal güvenlik numarası vasıtası ile olur. Bu numara özellikleri olan 13 – 15 haneli ve tekerrür etmeyen bir numaradır. Her kişi ile ilgili işlemler bu numara ile yapılır, kayıt edilir. Bu numaraya dayalı, genellikle on-line çalışan bir otomasyon sistemi vasıtası ile sosyal güvenlikle ilgili tüm işlemler günlük, hızlı ve güvenilir bir şekilde takip edilir. Bu sosyal güvenlik no'su ayrıca banka işlemlerinde, vergide, tapuda, seçimlerde ve daha birçok alanda da kullanılabilir.

Çağdaş bir yapılanma için zorunlu olan bu sistemin Türkiye çapında kurulması ve işletilmesi milyarlarca dolarlık bir yatırımı gerektirmektedir. Bu eğer doğrudan kamu kaynaklarından karşılanamıyor ise, dünyanın büyük bilgisayar kuruluşlarının tedarik edecekleri kredilerle de gerçekleştirilebilir.

Çok büyük bir kaynağı, insan gücünü ve eğitimi gerektiren bu proje, nasıl bireylerin değişime ayak uyması, bilgisayarı ve dünyayı tanımaları zorunlu ise, kamu kuruluşlarının da değişime ayak uydurmaları, bilgisayarı ve global dünyayı tanımaları açılarından zorunludur.

En az 3-4 yıllık bir proje çalışması ve sürekli teknolojiyi yenilemeyi gerektiren bu projede deprem gibi tabii afetlerde dikkate alınarak en az 400 km mesafeli iki ayrı veri saklama merkezi oluşturulmalıdır.

Üç sosyal güvenlik kuruluşu otomasyona ve altyapıya birbirlerinden ayrı, bağımsız yatırım yapmakta bu ise hem sınırlı kaynakların israfına hem de karışıklıklara neden olmaktadır. Her kurumda farklı numaralarla sigortalıların takibi, sistemde farklı kurumlardan aynı kişilerin mükerrer istifadesine neden olabilmektedir. 65 milyonluk nüfusun kapsanması, tek tek bilinmesi, tanınması sağlanamamaktadır. Kurumların otomasyon altyapılarının birbirleriyle uyumlu hale getirilmesi şarttır.

3. YENİDEN YAPILANMA

Komisyonumuzda alt yapı ve organizasyonla ilgili yukarıda belirtildiği üzere çeşitli görüşler ileri sürülmesine rağmen oluşturulması gereken yeni yapı (yerinde yapılanma) konusuna çok az temas edilmiştir. İlgili sosyal tarafların, daha önce ILO'nun (Uluslararası Çalışma Örgütü) yaptığı bir çalışma konusunda çok detaylı olmamakla beraber prensip olarak kabulleri olduğunu belirtmek mümkündür. Şöyle ki, ILO, Türkiye ile ilgili yaptığı çalışmada sosyal güvenlikte herkes için zorunlu 1'inci ayak ve isteğe bağlı bir 2'nci ayak sosyal sigortacılık sistemi öngörmüştür. Bu konu ile ilgili detaylarda farklı düşünceler vardır. Örneğin, 1'inci ayak prim tabanı ve tavanı ile 2'nci ayak isteğe bağlı sigortacılığın nasıl uygulanması gerektiği konuları sosyal taraflarda net değildir. Ancak, yakın bir gelecekte uygulanacak sosyal güvenlik sistemi içinde bu konunun ve bir sosyal güvenlik bankası kurulması veya 506 sayılı Kanunun geçici 20.maddesine tabii özel sandıkların kaldırılmaları gibi konuların dikkate alınması yararlı olacaktır.

SONUÇ

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu, Organizasyon, Altyapı ve Yeniden Yapılanma Alt Komisyonu olarak;

- Mevcut Altyapı ve organizasyonun Türkiye nüfusunu ve sigortalı olması gereken kesimi yeterli ölçüde kavramaması, aktüeryal ve finansal hesaplamaların doğru ve zamanında yapılmasına elvermemesi,
- Teknik donanımın yetersizliği,
- Kurumlararası işbirliğinin ve eğitim yetersizliği

Türk sosyal güvenlik sisteminde altyapı ve organizasyon değişikliklerini zorunlu kılmaktadır. Bunun için,

- Sosyal güvenlik (vatandaşlık) numarası uygulamasına geçilmesi,
- Sosyal güvenlik kuruluşlarının otomasyonla ilgili olarak işbirliğine geçmeleri,
- Mevcut üçlü sosyal güvenlik organizasyonu esas olarak muhafaza edilerek teşkilat yapılarında uygulama ve ihtiyaçlara yönelik değişiklikler yapılması, (Genel kurulların daha etkin çalışmaları tüm ilgili kesimlerin temsil edilmeleri ve denetlenebilir bir sistem oluşturulması gibi.)
- Zorunlu bir ilk, isteğe bağlı bir ikinci ayaktan oluşan sosyal güvenlik sisteminin ilgili taraflarca tartışılarak altyapı ve organizasyon değişikliklerinden sonra yeniden yapılanma konusu için dikkate alınması,

- Deprem gibi tabii afetler dikkate alınarak Bilgi İşlem Merkezlerinin enaz 400 km. mesafeli dublike kurulmaları,
- GAP bölgesinde devlet desteğinin prime katkı şeklinde uygulanması,
- Altyapı ve organizasyonla ilgili finansman (kaynak) ihtiyacının bu konuda çalışma yapacak kuruluşlarca temininin, (uzun vadeli kredilendirme)

uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

IV. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

GİRİŞ

21. yüzyıla yaklaşmakta olduğumuz dönemlerde, sosyal güvenlik alanında tüm dünyada hızlı değişimler yaşanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemleri artan yaşlı nüfus nedeniyle giderlerini arttırmak durumunda kalmışlar, bu suretle genel bütçe üzerinde yük olma tehlikesini ortaya çıkarmışlardır. Özellikle Avrupa'da II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan hızlı nüfus artışı eğiliminin aynı seyirde devam etmemesi ve düşmesi, bugünkü yaşlı nüfus kitlesini yaratmıştır. Ülkelerdeki aktif pasif sigortalı dengesi gün geçtikçe bozulmuş; ülkeler, sosyal güvenlik sistemlerini gözden geçirmek durumunda kalmışlardır. Sosyal güvenlik sistemlerinin açık vermesi, ülkeleri bir yandan emeklilik yaşının yükseltilmesi yoluyla giderlerin azaltılması, diğer yandan da prim tavanının yükseltilmesi ile de gelirlerin artırılması yönünde önlemler almaya yöneltmiştir. Emeklilik yaşının yükseltilmesi, devletin asgari sosyal güvenliği sağlaması, ek sosyal güvenlik kuruluşlarını gündeme getirmiştir. Türkiye, bugün genç bir nüfusa sahiptir. Ülkemizin sosyal güvenlik sisteminin finansmanında yaşadığı temel sıkıntılar günümüze kadar süren borçlanma, kaçak işçilik, erken emeklilik, sosyal yardım zammı gibi sigortacılık ilkelerine ters uygulamalar nedeniyle meydana gelmiştir.

Oysa Türkiye, henüz Avrupa'nın yaşadığı yaşlı nüfus sorunuyla karşı karşıya değildir. Bu durumda gelecek otuz yıllık perspektifte, bugün Avrupa'nın sosyal güvenlikte yaşadığı darboğazı yaşamamız mümkündür. Diğer yandan gelişmekte olan bir ülke olarak marjinal tüketim eğilimimizin yüksekliği nedeniyle, toplam tasarruflarımız son derece düşüktür. Ulusal tasarrufların düşüklüğü ya da tasarrufların gayrimenkul, altın gibi yatırım araçlarına yönelmesi, üretken yatırımların artmasını engellemektedir. Sermaye piyasaları yeterince gelişmemekte ve kurumsallaşamamaktadır. Diğer yandan sosyal güvenlik sisteminin açık vermesi, kamu kesimi borçlanma gereğini arttırmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sistemi, büyük ölçüde primli sisteme dayalı olarak sosyal güvenlik sağlamaktadır. Sağlanan sosyal güvenlik, hem standart hem de seviye olarak ihtiyacı karşılamaktan büyük ölçüde uzak olup eksikliğin, tamamlayıcı programlarla karşılanması kamuoyunda büyük ölçüde kabul görmüş olan bir husustur.

Bu çerçeve içerisinde VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde konunun yeni baştan bütün boyutları ile ele alınması ve ülkemiz için uygulanabilir tamamlayıcı programların tespiti ve bu Plan döneminde uygulamaya sokulmalarının sağlanması büyük önem taşımaktadır.

A. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK PROGRAMLARININ SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ YERİ VE ÖNEMİ

1. GENEL OLARAK

Tamamlayıcı sosyal güvenlik programları, çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinde zorunluluk esasına dayalı kamu sosyal güvenlik programlarına ek programlardır. Bu programlar, normal emeklilik yaşına göre daha önce emeklilik hakkı tanımakta, böylece kişileri ileri yaşta iş bulamama riskine karşı korurken, kamu sigortasından emekli olacağı

yaşa kadar da yaşama standardını sağlamakta, diğer yandan burada oluşan fonlar sermaye piyasalarını güçlendirebilecek kapasiteye ulaşmaktadır.

Genellikle bu programların zorunluluk esasına dayalı programlara alternatif olması, ya da uzun vadede onların yerini alması söz konusu olmayıp, zorunluluk esasına dayalı programlardan vazgeçilmemektedir.

Tamamlayıcı programların sosyal güvenlikteki temel amacı; bireylerin emekliliğe zorunlu veya gönüllü tasarrufları ile aktif çalışma yaşamlarındaki gelir düzeyinin korunması ve refahın artırılmasıdır. Tamamlayıcı programlar sayesinde özellikle yaşlılık riskine karşı daha yüksek oranda bir gelir garantisi sağlamak mümkün olabilmektedir. Böylece bu programların sosyal güvenlik standartları yükseltme rolünden söz edilmektedir.

Tamamlayıcı programların sosyal güvenlik fonksiyonu yanında, kişileri kendi sosyal güvenlikleri için daha fazla fedakarlıkta bulunmaya zorlama, yahut özendirme gibi bir fonksiyonu da vardır. Bu programlar ne kadar çeşitlendirilir, çoğaltılabilir ve insanların bu programlara yönelmeleri ne kadar sağlanabilir ise o kadar büyük bir kesim daha yüksek bir sosyal güvenlik garantisine sahip olacaktır.

Tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarının bir başka rolü, özellikle mevcut kamu sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemleri alanlarında olmak üzere, sosyal güvenlik alanında kamu programları üzerindeki talep baskısını azaltmasıdır. Böylece bu programlar kamunun sosyal güvenliğe daha çok kaynak aktarmasını da önleme gibi bir görev yapmaktadır. Tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarının, toplam milli tasarruf seviyesini artırıcı rolünden de söz etmek mümkündür.

2. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK PROGRAMLARININ MAKRO-EKONOMİK AÇIDAN ÖNEMİ VE GEREKLİLİĞİ

Türk sosyal güvenlik mevzuatında yapılan son değişikliklerle emeklilik yaşı, prime esas kazanç, emeklilik aylığının hesaplama şekli ve benzeri alanlarda parametrik değişiklikler yapmak suretiyle sosyal güvenlik sistemindeki kötüye gidiş durdurulmaya çalışılmıştır. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatmak için primlerin artırılması, emeklilik aylıklarının düşürülmesi, emekli olma şartlarının zorlaştırılması sebebiyle hayatı boyunca daha yüksek prim ödeyecek olan bireylerin, emeklilik dönemine ulaştıklarında kendilerinden bir önceki kuşağa kıyasla daha düşük oranda bir emeklilik aylığına hak kazanacakları anlaşılmaktadır.

Yapılan araştırmalar, kamu sigorta sisteminde bulunanların ek tasarruf yapmadıkları sürece özellikle emeklilik dönemlerinde hayat seviyelerinde büyük düşmeler yaşayacaklarını, çalışma hayatında sahip oldukları yaşam standardını koruyamayacaklarını ortaya koymaktadır.

Bu noktada oluşturulacak emeklilik temin edici özel sistemler, mikro-ekonomik bazda, tasarruf kabiliyeti bulunan kitlelere etkin ve güvenilir bir kurumsal tasarruf (*contractual saving*) olanağı sunarken, makro-ekonomik bazda, yurtiçi tasarrufları artırma, finans piyasalarını derinleştirme, ekonomide kaynak tahsisini etkinleştirme gibi olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Gerçek anlamda bir sosyal güvenliğin temel koşulunun sağlıklı bir makro-ekonomik ortamın yaratılmasıyla mümkün olduğu gerçeği göz ardı

edilmemelidir. Tasarruf gücü olan kesimleri tasarrufa teşvik edecek sistemlerin kurulmasının toplam tasarruf seviyesini artırma ve böylece makro-ekonomik katkı sağlama gibi bir rolü de olabilecektir.

Özel emeklilik sistemlerinin ve munzam diğer vasıtaların gelişmesini sağlamak için vergilendirmenin emeklilik ödemelerine kadar ertelenmesi önem taşımaktadır.

3. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ BAKIMINDAN

Türk sosyal güvenlik sisteminde tamamlayıcı programlardan faydalanmakta olan kesimin, toplam nüfus içerisindeki payının çok düşük olduğu söylenebilir. Bu itibarla da bu programların yukarıda ifade edilmeye çalışılan etkilerini test etmek pek mümkün olmamaktadır.

Ülkemizde, zorunluluk esasına dayalı olarak işlemekte olan ve ordu mensupları için uygulamaya sokulmuş bulunan tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarından, Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) özellikle üzerinde durulmaya değer bir uygulamadır. Bu programın mensuplarına büyük destek sağladığı, sağlanan tasarrufların ülke kalkınmasını destekleyici boyutlara ulaştığı ve kurumun ülkemizdeki önemli büyük sermaye gruplarından birisi haline geldiği bilinmektedir.

OYAK örneği kamuoyunda başarılı bir tamamlayıcı program olarak değerlendirilmekte, bu alanda uygulamaların yaygınlaştırılması hususundaki görüşleri desteklemekte ve talep yaratmaktadır. Özellikle de kamu çalışanlarından benzer tamamlayıcı programlar için büyük talep gelmektedir. Geçmiş dönemlerde Memur Yardımlaşma Kurumu (MEYAK), İşçi Yardımlaşma Kurumu (İYAK) gibi kurumların kurulması çalışma ve çabalarının gerisinde de bu arzu yatmaktadır .

Özel sektörde de büyük holdinglerin çalışanları için kurulmuş olan sandıklar ile bazı bankaların ikinci sandıklarının ve yine bazı kamu kurumlarının isteğe bağlı sandıklarının tamamlayıcı programlar içerisinde önemli bir yeri olduğu bilinmektedir.

Türk sosyal güvenlik sisteminde yer alan tamamlayıcı programların dağınıklığı, kapsam alanlarının sınırlılığı ve bu alanda yetersizlik ve eksikliklerin olduğu, dolayısıyla da tamamlayıcı programlarla ilgili kapsamlı çalışmalar yapmanın zamanının geldiği bilinmektedir. Şöyle ki, mevcut sosyal güvenlik sistemi, bu hali ile sürdürülemez gözükmekte ve bu sistemin sağlıklı olarak işleyebilmesi için tamamlayıcı programlarla desteklenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Tamamlayıcı sosyal güvenlik programları, Türk sosyal güvenlik sistemindeki bu eksiklikleri giderecektir. Bu anlamda ülkemizdeki zorunlu sistemi desteklemek, sosyal güvenlik sisteminin yüklerini azaltmak, tasarrufu artırmak ve sonuçta daha iyi bir sosyal güvenlik garantisi temin edecek sisteme kavuşmak yolunda önemli katkılar sağlanabilecektir.

B. TÜRKİYE’DE TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK PROGRAMLARININ MEVCUT DURUMU VE SORUNLARI

1. MEVCUT DURUM

Ülkemizde, mevcut sosyal güvenlik kurumlarına ek olarak kişilere yaşlılık (emeklilik), dulluk, yetimlik, sakatlık ve hastalık gibi risklere karşı sosyal güvenlik olanağı sağlayan mevcut tamamlayıcı programları aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkündür:

a. Munzam Sosyal Sigorta Kuruluşları

Ülkemizde munzam sosyal sigorta kuruluşlarından OYAK, İLKSAN ve Amele Birliği temel örnekler olarak gösterilmekte olup aşağıda kısaca bu kuruluşlara yer verilecektir.

• Amele Birliği

1921 yılında 151 sayılı Kanunla kurulan Amele Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı; yönetim, işleyiş ve denetimi kendi yönetmeliğine göre yapılan, idari ve mali bakımdan özerk, tüzel kişiliği olan bir sosyal güvenlik kuruluşudur.

Amacı; Türkiye Taşkömürü Kurumu Genel Müdürlüğü, Karaelmas Elektrik Dağıtım A.Ş., Çatalağzı İşletme Müdürlüğü ve Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. Kuzey-Batı Anadolu Şebeke İşletme Grup Müdürlüğü’nün Zonguldak ve Ereğli Kömür Havzasında çalışan işçilere munzam sosyal güvenlik yardımları yapmaktır. Amele Birliği, kapsamında bulunan sandık personeline geçici iş göremezlik yardımı, tedavi yardımları, öğrenim, cenaze, defin, iş kazası yardımları ile ikraz yardımları yapmaktadır.

• İLKSAN

1943 yılında 4357 sayılı Kanunla kurulan “İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı“ (İLKSAN) hali hazırda, Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı bir genel müdürlük olarak faaliyet gösteren munzam bir sosyal sigorta kuruluşudur. İlkokul öğretmenleri için zorunlu olan bu Kurum, öğretmenlere sosyal güvenlik alanında bir takım nakdi yardımlar sağlama yanında dinlenme tesisleri ve öğretmen misafirhanesi gibi satın alma gücünü destekleyici nitelikte yardımlar da yapmaktadır.

• OYAK

OYAK; Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının görevleri gereği karşılaşılabilecekleri ağır ve hayati risklerin yanı sıra, sosyal ve fizyolojik risklere karşı 01.03.1961 tarihinde 205 sayılı Yasa ile kurulmuş ek bir sosyal güvenlik kuruluşudur. Böylelikle Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları, ana emeklilik kurumu olan T.C. Emekli Sandığı’nın yanında OYAK ’ın da sosyal güvencesi altına alınmış bulunmaktadır.

OYAK, özel bir kanunla kurulmuş, özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk ve tüzel kişiliği olan bir sosyal güvenlik kuruluşudur. Üyeler OYAK’a aidat ödemekte, bu birikimler OYAK tarafından nemalandırılmakta ve üyeler OYAK hizmetlerinden de yararlanabilmektedir.

30.06.1996 tarihinde yürürlüğe giren 205 sayılı yasadaki değişikliklerle OYAK, emeklilerine toplu ödeme vermek yanında maaş ödemesi sistemi içinde yardım yapmaya başlamıştır.

OYAK tarafından üyelerine ve üyelerin ölümleri halinde mirasçılarına yapılmakta olan yardımlar şunlardır:

- Yasal Yardımlar

Daimi üyelere bir defaya mahsus olarak yapılan toptan yardımlar:

- *Emeklilik yardımı
- *Maluliyet yardımı
- *Ölüm yardımı
- *Konut Edindirme Yardımı

Emekli Maaşı Sistemine Giren Üyelere:

- *Emekli Maaşı
- *Ölüm Yardımı

Geçici Üyelere:

- *Maluliyet Yardımı
- *Ölüm Yardımı

- Sosyal Hizmetler

- *Borç verme.
- *Konut kredileri, toplu konut üretimi.
- *Ordu Pazarları hizmeti .

b. Kamu Kurumları veya Özel Şirketler Tarafından Katılımcıları Yararına Kurulmuş Bulunan Vakıf Statüsündeki Munzam Sandıklar

Sayıları tam olarak bilinmemekle birlikte, vakıf statüsünde kurulmuş ve üyelerine “emeklilik” teminatı veren, yalnızca kamu kesiminde 60 civarında munzam sandık niteliğinde kurum bulunmaktadır. Bu kurumlar genellikle 200’ün üzerinde üyeyi kapsamakta, bazılarında üye sayısı daha da fazla olabilmektedir. Genellikle bir kurumda çalışmakta olan kişileri kapsama alan bu vakıflar, emeklilik halinde emekli aylığı bağlamakta veya toptan ödeme yapmaktadırlar. Bazılarında işveren katkısı da bulunmakla birlikte, finansman kaynağı olarak tamamen üyelerin primleri ile yürütülenleri de vardır. 506 sayılı Kanunun Geçici 20’nci maddesine bağlı olarak kurulan sandıklara sahip kurumlardan bazıları da bu şekilde ikinci bir vakıf olarak sandıklar kurmuş bulunmaktadır.

Munzam sandıklarla ilgili temel problem alanları ve bunlarla ilgili önlemler kısaca şunlardır:

• Yapılanma ile İlgili Sorunlar

Söz konusu munzam sandıklar kuruluş aşamasında yeterli hukuki bir altyapıya sahip olmadıkları için üyelerine olan taahhütlerini de sağlıklı bir şekilde yerine getirememektedirler. Bunlar vakıf statüsünde kurulmuş ve aktüeryal bakımdan denetimi göz ardı etmiş oldukları için aralarında daha sonra zor duruma düşen sandıklar da bulunmaktadır.

- **İstatistiki Veri Yetersizliği**

Munzam sandıklarla ilgili sorunların daha belirgin bir şekilde ortaya konulabilmesi ve çözümler getirilebilmesi için bu sandıkların sayıları, kapsamındaki sigortalıları ve mali durumları hakkında net bilgilere ulaşılması gerekmektedir.

- **Denetim Yetersizliği**

Munzam sandıklar halen Vakıflar Genel Müdürlüğü dışında herhangi bir denetime tabi değildir. Oysa bu tür kuruluşların fonlarında sosyal sigorta amaçlı büyük paralar mevcut olduğundan ve bunlar kötü bir şekilde kullanılabileninden munzam sandıkların mali ve aktüeryal denetime tabi olmaları gerekmektedir.

- **Vergi Problemleri**

Ek sosyal güvenlik amacı ile kurulmuş bulunan bu kuruluşların tüm işlemlerinin mali sistem içerisine aktarılması şarttır. Yine bu kuruluşlara bütün mali kuruluşlara sağlanmakta olan vergi avantajları da sağlanmalıdır.

Sonuç olarak munzam sandıkların bir “çerçeve kanun” ile hukuki olarak tanzim edilmeleri, sandık fonlarının profesyonel portföy yönetim hizmeti sağlanarak değerlendirilmesi, sandıkların mali sistem içerisine alınmaları, aktüeryal denetime tabi tutulmaları gibi tedbirlere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu şekilde yapılandırılacak sandıkların daha da başarılı olacakları şüphesizdir.

c. Bireylere veya Çeşitli Kurumlara Emeklilik Teminatı Veren Özel Sigorta Şirketleri

Genel Olarak

Türkiye' de sigortacılık, sosyal güvenlikle ilgili olmasına rağmen genellikle ayrı bir kategoride incelenmektedir.

Sigorta; belirli bir prim karşılığında, öngörülmuş bir rizikonun gerçekleşmesine bağlı zarar ya da hasarın karşılanmasını sağlamak amacını taşır. Kişileri can, mal ve sorumlulukla ilgili rizikolardan korumaya yönelik dar anlamdaki özel sigortada temel ilke, aynı ya da benzer rizikolarla karşı karşıya bulunan çok sayıda kişiyle sözleşme yapılması ve bunlardan toplanan primlerle tazminatları karşılayabilecek bir fon yaratılmasıdır. Oluşturulan bu fondan zarara uğrayan sigortalılara ödeme yapılır. Bu sayede sigorta yaptıran kişi kendi başına karşılayamayacağı zararını sigortadan almaktadır. Dolayısıyla sistem, sigortalanan kişi için güven unsuru olmaktadır. Sistemin bir diğer özelliği tasarruf ve kredi aracı olmasıdır. Dolaylı olarak kredi işlemlerini geliştiren sigorta kuruluşları aynı zamanda sermaye birikimi sağlayan toplu tasarruf kuruluşları haline gelmektedir. Sigorta sektöründe toplanan primlerin değerlendirilme dönemi hayat dışı branşlarda bir yıl ile sınırlıyken, hayat sigortası dalında genellikle 10 ile 30 yıl arasında değişen uzun vadeli bir fonlama yapılabilmektedir.

Gelirin periyodik tahsili ve vade sonuna kadar muhtemel rizikonun ortaya çıkmaması durumunda sigortalıya nemalandırılmış toplu/aylık ödeme yapılacak olması, hayat

sigortalarının tüm dünyada ayrı bir kurumsal çerçevede değerlendirilmesine yol açmıştır.

Türkiye'de 1980' lerde önemli bir artış gösteren özel sigorta prim üretimi, 1984' te 85,3 milyar TL iken, 1989 yılında % 1142 oranında artarak 1.056,4 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde diğer önemli bir gelişme hayat sigortacılığı alanında olmuştur. Hayat sigortası prim üretiminin toplam prim içindeki payı 1984'te % 1,33 iken, 1989' da % 14,62' ye yükselmiştir. Öte yandan sigorta sektörünün performansının başlıca göstergeleri arasında yer alan prim üretimi incelendiğinde hayat sigortası branşının, sektörün prim üretimi içerisindeki payının 1991-1994 döneminde yaklaşık yarı yarıya gerilediği fakat 1995-1996 yıllarında yeniden artış eğilimine girdiği dikkat çekmektedir.

1998 Yılı İçerisindeki Hayat ve Sağlık Sigortaları Alanındaki Gelişmeler

Ülkemizde sigortacılık sektörü, özellikle de hayat ve sağlık sigortaları son yıllarda hızlı bir gelişme göstermektedir. Sigortacılık sektörünün yeniden yapılanması, yeni kurulan şirketlerin artan rekabeti ve hepsinden önemlisi, hayat sigortaları alanında 1.1.1998 tarihinde yürürlüğe giren düzenlemeler bu alandaki gelişmenin esas nedenidir. Benzer şekilde sağlık sigortalarının da reel olarak hızla gelişmesi önemli bir göstergedir.

Halen ülkemizde 38 sigorta şirketi, hayat ve sağlık branşlarında faaliyet göstermektedir. Bu şirketlerin 22'si hayat, hastalık ve ferdi kaza branşlarında faaliyet gösterirken 16 şirket hayat dışı branşlarda da faaliyet göstermektedir.

9.12.1996 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan "Hayat Sigortaları Yönetmeliği", şirketlerin yeni hükümlere intibaklarını takiben 1.1.1998 tarihinden itibaren tüm hükümleri ile yürürlüğe girmiştir. Hayat Sigortaları Yönetmeliği içerdiği hükümler ile ülkemizde de, bu alanda gelişmiş sigortacılık piyasalarındakine benzer uygulamalara olanak sağlamıştır. Bu çerçevede, Hayat Sigortaları Yönetmeliği ile getirilen temel esaslar şunlardır:

- Sigortalıların ödediği primlerin şirkete intikal ettikten hemen sonra sigortalı adına yatırıma yönlendirilmesi hükme bağlanmıştır.
- Sigortalılar portföyün ortalama rizikosu yerine, kendi yaşlarına karşılık gelen riziko primi ödeme imkanına kavuşmuşlardır.
- Sigorta şirketlerinin sigortalılara olan taahhütlerinin toplamı olan hayat fonlarını yatıracakları yatırım alanları ve türleri çeşitlendirilmiştir. Ayrıca, riskin dağıtılması ve optimal portföy yapısının oluşturulması amacıyla yatırım türlerine göre azami oranlar belirlenmiştir.
- Şirketlerin hayat fonlarının yatırım gelirlerinin hesaplanması ve sigortalılara dağıtılmasına ilişkin esaslar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.
- Şirketlerin hayat sigorta portföylerinin yapısı, iptaller ve ayrılmaların takibine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. İptal oranı yüksek olan şirketler için ek önlemler alınmak suretiyle onların sağlıklı bir portföy yapısı oluşturması amaçlanmıştır.
- Şirketlerin teknik ve idari altyapılarının geliştirilmesi, sigortalılara daha iyi hizmet sunmaları ve sigortacılık için hayati öneme haiz istatistikî verilerin oluşturulması ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.
- Şirketlerde aktüerlerin görev ve sorumlulukları belirlenmiş, şirketin birincil denetiminin söz konusu aktüerler tarafından yapılarak, ilgili hususların bir "Aktüeryal Raporu" halinde Hazine Müsteşarlığı' na bildirilmesi sağlanmıştır.

Bu düzenlemeler ile hayat sigortası yaptırانların hak ve menfaatlerinin korunmasına yönelik önemli aşamalar kaydedilmiştir.

Yönetmeliğin sektörde yarattığı olumlu gelişme ile hayat sigortası fonları (matematik karşılıklar) 1998 yılı sonu itibariyle 330 trilyon TL.' sini geçmiştir. 1997 yılı sonu itibariyle 600 milyon dolar civarında olan fonların 1999 yılı sonu itibariyle 1,5 milyar dolar olması beklenmektedir.

Sigortalıların hem geçmiş yıl birikimleri hem de cari yılda ödedikleri primlere yüksek oranda ve enflasyonun üzerinde kar payı verilmesi ile hayat sigortacılığı alanındaki bu gelişme artarak devam edecektir.

Hayat sigortalarında 1998 yılının ilk altı ayında toplam prim üretimi 41 trilyon TL olmuştur. Sağlık sigortalarında ise altı aylık prim üretimi 26 trilyon TL dir. 1998 yılı sonu itibariyle hayat ve sağlık sigortalarının toplam prim üretimi 140 trilyon TL'ye ulaşmıştır . Hiç kuşkusuz, bu gelişme enflasyonun üzerinde bir reel büyümeye işaret etmektedir. Ancak sektörün potansiyeli dikkate alındığında bu gelişmeler yeterli görülemez.

Ülkemizde sosyal sigorta sisteminin önemli finansal sorunlar yaşaması, kapsamın darlığı, emeklilik ve sağlık dallarında hizmet kalitesinin ve miktarının yetersizliği bu alanda reform yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu reform kapsamında olmak üzere hayat sigorta şirketleri; emeklilik sigortaları ve özel sağlık sigortalarının alanında önemli görevler üstlenmesi beklenmektedir.

Bu alanda reform seçeneklerinin değerlendirilmesinde, hayat, emeklilik ve özel sağlık sigortalarının sosyal güvenlik sistemindeki tamamlayıcı rolü sürekli artan bir şekilde vurgulanmaktadır. Sigorta şirketleri; güçlenen mali yapıları, teknik ve idari yapılanmalarındaki değişim ve bu alandaki mevzuat altyapısının oluşması ile sosyal güvenlik sisteminde, özellikle kamunun sunacağı asgari sosyal güvenlik hizmetinin üzerinde sağlayacağı yardımlarla, tamamlayıcı bir rol üstleneceklerdir.

Bu şekilde bir yandan sosyal güvenliğin kapsamı genişlerken öte yandan uzun vadeli hayat sigortası fonları katlanarak artacaktır. Bu durumun, ülkemiz ekonomisinde makro dengelerin olumlu yönde oluşmasındaki önemi açıktır.

1998 yılı içerisinde Vergi Kanununda yapılan değişiklikler ile hayat sigortalarının teşvik edilmesine yönelik bir gelişme kaydedilmişse de bu husus bütünsel hedeflerden ve yaklaşımdan uzaktır. Hayat ve sağlık sigortası için ödenen primler daha önce kişilerin sosyal güvenlik kuruluşlarına yaptıkları prim katkı miktarları kadar gelir vergisi matrahından indirilebiliyordu. Vergi Kanunundaki değişiklik ile bu oranlar en yüksek devlet memuru baz alınarak hesaplanacaktır. Bu durumda indirilebilecek prim miktarları da artmıştır. Öte yandan hayat sigortası fonlarının gelirleri, veraset ve intikal vergisi ve sigortalının süre sonunda birikimleri toplu olarak alırken vergi ile ilgili önemli sorunlar yaşanmaktadır.

Hayat Sigortaları Yönetmeliği ile sigorta şirketlerinin portföy yönetimine ve yatırım stratejilerine olanak sağlanmasına rağmen uygulamada, hayat sigorta şirketlerinin

sigortalılara olan yükümlülükleri ile orantılı teminat göstermeleri ve bunları bloke etmeleri nedeniyle aktif portföy yönetiminde zorlanmaktadırlar.

Eylül 1998’ de yapılan düzenleme ile sigorta şirketlerinin teminatlarının %15’e kadar olan kısmını borsada kote edilmiş hisse senetlerine yatırmaları kaydıyla bu oranda daha az teminat tesis edebilecekleri hüküm altına alınmıştır. Böylelikle sigorta şirketlerinin, kurumsal yatırımcı olarak sermaye piyasalarındaki gelişmelere katkıda bulunması ve bu alandaki getirilerden sigortalılarının da yararlanmasına olanak sağlanmıştır.

Sağlık sigortalarında sigorta şirketleri sigortalılarına daha iyi hizmet vermek, istatistiklerin oluşturulması ve tazminat ödemelerinin düzenlenmesi hususlarında çalışmalarını sürdürmektedirler. Sağlık sigortalarında tazminat taleplerinin sıklığı ve yüksekliği şirketlerin teknik karlılığını olumsuz şekilde etkilemesine rağmen sigortacılık hizmetinin geniş kitlelere ulaşması açısından önemli bir görevi vardır.

Sonuç olarak, ülkemizde sosyal güvenlik sistemindeki gelişmelere paralel olarak hayat ve sağlık sigortacılığı kamusal sosyal güvenlik teminatlarına tamamlayıcı ve kısmen ikame edici bir gelişme trendi içersindedir.

Ülkemizde halen faaliyet gösteren hayat sigortası şirketlerinin hemen hepsi, belirli süre sonunda hayatta kalma halinde sigortalıya toplu ödeme yapmakta veya ödemeleri irada dönüştürerek bir tür emekli aylığı taahhüt etmektedirler. Kullandıkları tarifelerin çoğu emeklilik olarak planlanmamış olmakla birlikte, emeklilik teminatı olarak da kullanılabilir. Bu şirketler emeklilik tarifelerini çoğunlukla kişisel olarak düzenlenen ferdi poliçeler için uygulamaktadır. Bununla birlikte özel gruplar için örneğin; bir şirkette çalışanlara yönelik olarak oluşturulan grup sigortaları da mevcuttur.

Özel Sigortanın Sosyal Güvenlik Alanında Özendirilmesi

Hayat sigortası şirketlerinin halen emeklilik planlarına benzer bir hizmet sunmakta olmaları dolayısıyla sahip oldukları deneyim ve uzun vadeli fon yönetiminde sahip oldukları tecrübe; bu şirketlerin tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları içerisinde önemli bir rol üstlenmelerini sağlayabilecektir.

Diğer taraftan ülkemizdeki hayat sigortası şirketleri, özellikle yatırım alanları bakımından bazı önemli sınırlamalarla karşı karşıyadır. Ayrıca yüksek acente maliyetleri ile çalışmaları, sigorta araçlarının yeterli çeşitlilikte bulunmaması, kamuyu aydınlatma araçlarının yetersiz oluşu nedeniyle, bireylerin hayat sigortası kapsamında biriken tasarrufları hakkında zamanında bilgi sahibi olamamaları, hayat sigortası şirketlerinin fonlarını yönetmede profesyonel portföy yönetim hizmeti almamaları gibi nedenler hayat sigortası şirketlerinin cazip yönlerini azaltmakta ve mevcut durumda kurumsal yatırımcı olarak finansal piyasalarda aktif bir rol oynamaları zorlaşmaktadır.

Ülkemizde hayat sigortası şirketlerinin emekliliğe yönelik planlar uygulayabilmesi ve bu konuda profesyonelleşebilmesi için; ayrı bir emeklilik branşı tesis edilmesi, aktüerya eğitiminin geliştirilmesi, mortalite tablolarının hazırlanması konusunda çalışmalar yapılması, Avrupa Birliği’ne (AB) adaylık sürecinde olduğumuz dikkate alındığında sigortacılık mevzuatının AB sigorta mevzuatı ile uyumlaştırılması konularına önem verilmesi yararlı görülmektedir.

2. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Halihazırda ülkemizde uygulanmakta olan tamamlayıcı programlarda çok sayıda sorunla karşılaşmakta olduğu bilinmektedir. Bu sorunlardan bazıları şunlardır:

- Zorunluluk esasına dayalı programlardan yalnızca OYAK başarılı olabilmiş, MEYAK uygulaması ise maalesef başarısızlıkla sona ermiştir. Bu güne kadar kamunun tamamlayıcı programlarla ilgili olarak uzun soluklu bir politikası ve uygulama programının bulunmadığı bilinmektedir. Politikasızlık bu alanda adım atılmasına mani olmuştur.
- Zorunluluk esasına dayalı programların yaygınlaştırılmamasının bir başka sebebi de, çalışanların gelir seviyelerinin düşüklüğüdür. Zira bu programlarla bu kitlenin tüketilebilir geliri daha da azaltılmış olacaktır. Gelir seviyelerindeki düşüklük sürdükçe bu alanda bir talep baskısının da gelmesini beklemek mümkün gözükmemektedir.
- Tamamlayıcı programlarda mevcut teşvik sisteminin yetersizliği de bu programların yaygınlaşmasını önlemektedir. Bu alanda devletin daha özendirici teşvik sistemlerini uygulamaya koyması gerekmektedir.
- Mevcut sistem içerisinde iştirakçilerin sandık yönetimindeki ağırlığının azlığı da üzerinde durulmaya değer bir sorundur.

C. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI

1. YENİDEN YAPILANMA İHTİYACININ GEREKÇESİ

Yukarıda açıklanan meseleler, bu alanda yeniden yapılanmaya ne kadar büyük bir ihtiyaç olduğunu göstermeye yeterlidir. Mevcut sosyal güvenlik sistemi ihtiyaca cevap verememekte, tamamlayıcı programlara ihtiyaç kaçınılmaz ve vazgeçilmez hale gelmektedir. Öte yandan 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yapılan kapsamlı değişiklikler, daha yüksek bir sosyal güvenlik garantisi sağlamak için tamamlayıcı programların oluşturulmasını kaçınılmaz hale getirmiştir.

Halihazırdaki tamamlayıcı sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi, ve yaygınlaştırılması için gerekli çalışmaların başlatılması şarttır. Bunun için de yeni mali politikalar tespiti ve yeni teşvik sistemlerinin geliştirilmesi gerekecektir

2. YENİDEN YAPILANMA İLKELERİ

Tamamlayıcı programları ele alır ve yeniden yapılandırırken ilk yapılması gereken, bu alanda mutlaka yeni politikalar tespitine yönelmektir. Tamamlayıcı programlar için esas alınması gereken temel ilkeler aşağıdakiler olmalıdır:

- Tamamlayıcı programlarda gönüllülük esas olmalıdır.
- Uygulama şansı olan alanlar için zorunluluk esasına dayalı uygulama öncelikle tercih edilmelidir.
- Tamamlayıcı programlar mutlaka devletin denetim ve gözetimi altında olmalıdır.
- Bu programlar özel uzman denetim kurumları tarafından da sürekli olarak denetlenmelidir.

- Tamamlayıcı programlar idari ve mali açıdan gerçek anlamda özerk olmalıdır.
- Tamamlayıcı programlar genel ve kapsayıcı bir çerçeve uygulama yasası içinde kurulmalı ve çalışmalıdır .
- Zorunlu sosyal güvenlik sisteminden kaçışa meydan vermemelidir .
- Oluşturulacak tamamlayıcı programlarda bireylerin ve varsa işverenlerin çalışanlar adına emekliliğe yönelik tasarruflarının bireysel bazda takip edilmesi sağlayacak fonlu sistemler olması tercih edilmelidir
- Tamamlayıcı emeklilik programlarına katılan üyelerin hak ve menfaatlerinin korunması, yatırımların ve sunulan hizmetlerin niteliğinin artırılması ile düzenleme ve denetimin etkinliğinin sağlanmasını teminen hizmet sunucular mali sektör içerisinde örgütlenen kuruluşlar olmalıdır.
- Halen tamamlayıcı nitelikte emeklilik programı sunan sosyal güvenlik amaçlı vakıfların mali sektör içerisine entegrasyonu sağlanmalıdır. Bu vakıfların emeklilik programı sunan mali kuruluşlara ilişkin düzenlemelere tabi olmaları halinde mali sistem içindeki bu türde kuruluşlara sağlanan vergi avantajlarına sahip olacağı ve üyelerine özellikle yatırım seçenekleri açısından daha iyi hizmet sunacakları düşünülmelidir.
- Hayat ve sağlık sigortaları, sosyal güvenlik sisteminin kapsamını genişletmesi açısından desteklenmeli ve teşvik edilmelidir.
- Emekliliğe yönelik faaliyet gösteren kamu sosyal güvenlik kuruluşları dahil tüm kurum ve kuruluşların kamu adına aktüeryal yönden denetlenmesinin sağlanması ve buna yönelik mevzuat düzenlemelerinin yapılarak denetim biriminin oluşturulması sağlanmalıdır.
- Tamamlayıcı nitelikte emeklilik programlarının ekonomiye uzun vadeli fon yaratması, kurumsal yatırımcıların gelişmesine olanak sağlaması, sermaye piyasalarındaki spekülasyon azalmasına katkıda bulunması ve bu piyasalarda değerlendirilmesine olanak sağlaması açılarından önemli makro-ekonomik etkileri bulunmaktadır. Ayrıca, tamamlayıcı programlara üye olanların emeklilikte elde edecekleri ek gelirlerin yaşlılıkta refah düzeyinin artırılmasına olanak sağlayacağı ve bireylerin gelecek kaygısını azaltacağı açıktır.
- Mali sistem içerisinde sunulan tamamlayıcı programlara katılımın teşvik edilmesi ve bireylerin emeklilik tarihine kadar sistemde kalmasına yönelik ek düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır. Bu teşviklerin en önemlisi vergisel teşviklerdir. Tamamlayıcı programlara üye olanların katkılarına ve bu katkılarla oluşan fonların yatırıma yönlendirilmesinde sağlanacak vergi avantajları, sistemin başarısı açısından gereklidir.

D. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA YABANCI ÜLKE ÖZEL EMEKLİLİK FONU UYGULAMALARI

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Özel emeklilik fonları, çalışanların çalışma hayatı süresince elde ettikleri gelirden tasarruf ederek, emeklilik döneminde sürdürülebilir bir hayat düzeyi sağlamalarına olanak tanıyan ve koşulları önceden belirlenmiş bir emeklilik planı çerçevesinde işverenler, çalışanlar veya her iki grubun da düzenli olarak yaptıkları katkıların bir fonda toplanarak, profesyonel portföy yönetim ilkeleri çerçevesinde yatırıma yöneltildiği kurumsal yapılar olarak tanımlanmaktadır.

Günümüzde, bazı ülkelerin özel emeklilik fonları aracılığı ile sosyal güvenlik sistemini tamamen özelleştirdiği, bazı ülkelerin ise kamu sosyal güvenlik sistemini koruyarak, mevcut sistemi desteklemek amacıyla özel emeklilik fonlarına yönelmeyi tercih ettiği görülmektedir. Diğer taraftan, sadece kamu sosyal güvenlik programlarının bulunduğu ve özel emeklilik fonlarının gelişme gösteremediği ülkeler de mevcuttur.

2. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARININ ÇEŞİTLİ ÜLKELERDEKİ UYGULAMA ŞEKLİ

Bir ülkenin sosyal güvenlik sistemi içerisinde gerçekleştireceği özel emeklilik fonu uygulamaları isteğe bağlı ya da zorunluluk esasına dayalı olabilir. Bu bir siyasi tercih meselesidir. Bütün dünyada da tartışılmakta olan bir konudur. ABD, İngiltere, Hollanda gibi ülkelerde özel emeklilik fonlarına katılım isteğe bağlı iken, Şili, İsviçre, Meksika, Macaristan gibi ülkelerde ise zorunludur.

3. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARININ TÜRLERİ

Özel emeklilik fonu uygulamalarına esas teşkil eden emeklilik planları; üyelerine sigorta hizmetinin sunulup sunulmaması, toplanan fonların kurum içinde ya da profesyonel kadrolar tarafından yönetilip yönetilmemesi, katkı paylarının sadece çalışanlar, işverenler veya her ikisi tarafından yapılması, fonların açık veya kapalı uçlu olması, vergi muafiyetini haiz olup olmamaları gibi kriterler dikkate alınarak sınıflandırılabilir. Ancak yapılan en genel sınıflandırma; fonksiyonel açıdan yapılan sınıflandırma olup, bu kapsamda emeklilik planları “belirli fayda planları” (*defined benefit plans*) ve “belirli katkı planları” (*defined contribution plans*) şeklinde gruplandırılmaktadır. Belirli fayda planlarında, emeklilik döneminde sağlanacak gelirin düzeyi başlangıçta işveren tarafından taahhüt edilmektedir. Dolayısıyla çalışanlar, emekli olduklarında ne kadar bir emeklilik ödemesine hak kazanacakları konusunda bilgi sahibidir. Belirli katkı planlarında ise, emeklilikte yapılacak ödemelere ilişkin taahhütler verilmeden emeklilik fonuna yapılacak katkıların oranı veya tutarı belirlenmektedir. Son yıllardaki gelişmeler dünyadaki emeklilik fonu uygulamalarının belirli fayda planlarından, belirli katkı planlarına doğru hızla yöneldiğini ortaya koymaktadır.

4. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARINA YÖNELİK VERGİ DÜZENLEMELERİ

Özel emeklilik fonları sosyal güvenlik alanında olduğu kadar finansal sisteme kaynak aktarımında da önemli kurumsal yapılardır. Uzun vadeli tasarrufların aktarıldığı alanlar üzerinde vergi düzenlemelerinin belirleyici bir etkiye sahip olması nedeniyle birçok ülkenin, uzun vadeli tasarrufların özel emeklilik fonları aracılığı ile finansal piyasalara aktarılmasını, vergisel teşviklerle sağladığı görülmektedir. Bu vergisel teşvikler; 1) Emeklilik fonuna çalışan ve/veya işverence ödenen primlerin vergiden düşülmesi 2) Emeklilik fonunun yatırımlarından elde ettiği sermaye kazancının vergilendirilmemesi 3) Emeklilik fonu katılımcılarına yapılan nihai emeklilik ödemelerinin vergilendirilmemesi yönünde olmaktadır.

5. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARINI YÖNETEN KURUMLAR

Emeklilik fonlarını yöneten kuruluşlar, ülkeden ülkeye farklılık gösterse de, bu fonlar büyük ölçüde sigorta şirketleri, yatırım bankaları veya fon yönetim şirketleri tarafından

yönetilmektedir. Kıta Avrupa'sı ülkelerinin birçoğunda, emeklilik fonları çoğunlukla sigorta şirketleri tarafından, ABD'de ise sigorta şirketlerinin yanı sıra önemli ölçüde fon yönetim şirketleri, portföy yönetim şirketleri gibi daha geniş bir kurumsal yapı içerisinde yönetilmektedir. Şili'deki uygulama ise, çalışanların maaş ve ücretlerinden kesilen primlerin, "Administradoras de Fondos de Pensiones-AFP" adı verilen anonim şirket niteliğindeki fon yönetim kuruluşlarında bireysel emeklilik hesapları şeklinde değerlendirilmesine dayanmaktadır.

6. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARININ YASAL ÇERÇEVESİ, DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

Günümüzde emeklilik fonları bir çok ülkede özel bir yasa ile düzenlenmekte, bazı ülkelerde ise konuya ilişkin düzenlemeler çeşitli kanunların içerisinde yer almaktadır. Özel bir yasal düzenlemenin yanı sıra, emeklilik planları kapsamında oluşturulan özel emeklilik fonları da çeşitli düzenleyici kuruluşların denetimi altında bulunmaktadır. Bu kuruluşlar; sigorta sektörünün düzenlenmesi ve denetiminden sorumlu kuruluşlar veya münhasıran emeklilik fonlarını denetlemek üzere oluşturulan kurumlar olabilmektedir. Bunun yanı sıra sosyal güvenlikle ilgili bakanlıklar sosyal güvenlik açısından, maliye bakanlıkları vergi açısından bu kurumların işleyişlerinin ilgili mevzuata uygunluğunu denetlemekle yükümlüdür.

7. EMEKLİLİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİN GARANTİ ALTINA ALINMASI

Emeklilik yükümlülüklerinin garanti altına alınması, emeklilik fonu varlıklarının emeklilik yükümlülüklerini karşılayamaması durumunda emeklilik fonu katılımcılarını korumak üzere düzenlenmiştir. Böyle bir garanti mekanizması, özel sektörün bu türde bir garanti sağlayamayacağı düşüncesi ile genellikle bir kamu kuruluşu tarafından sağlanmaktadır. Devlet emeklilik fonlarının üstlendikleri emeklilik yükümlülüklerini, asgari bir emeklilik maaşının ya da asgari getirinin garanti edilmesi, yahut da iflas riskine karşı emeklilik fonu katılımcılarının korunması veya bunların hepsinin sağlanması olmak üzere garantiler getirebilmektedir. Ancak bu türlü garantilerin sağlanmasına karşı çıkan görüşler ve argümanlar da mevcuttur .

8. TÜRKİYE'DE ÖZEL EMEKLİLİK FONLARI KURULMASINA YÖNELİK ÖNERİLER

Kuşkusuz bir ülkenin sosyal güvenlik sisteminin kapsamlı değişiklikler ile yeniden yapılandırılması sürecinde ele alınacak özel emeklilik fonu uygulamalarına ilişkin bir reform, büyük ölçüde o ülkenin sosyal ve ekonomik koşullarına bağlıdır. Bu nedenle dünyadaki bütün ülkeler için uygulanabilecek tek ve ideal bir sosyal güvenlik sistemi ve özel emeklilik fonu modeli geliştirmek mümkün olmadığı gibi, bir ülkede başarı ile uygulanan bir modelin, farklı sosyal ve ekonomik özelliklere sahip bir başka ülkede aynı derecede başarı göstermesi de mümkün olmayabilecektir.

Türkiye'de uzun vadeli bir sosyal güvenlik politikası kapsamında oluşturulacak ve olabildiği kadar çok sayıda çalışana kapsayacak bir özel emeklilik sisteminin yasal çerçevesi, ideal şekliyle özel bir kanun ile düzenlenmeli ve mevcut sosyal güvenlik mevzuatı ile uyumlaştırılmalıdır. Bu çerçeve kanun esas olarak, uygulamanın kimleri kapsayacağı, zorunlu mu gönüllü mü olacağı, kamu sosyal güvenlik sisteminden yararlanmaya devam edilip edilemeyeceği, çalışanların emeklilik fonuna katılma ve

fondan ayrılma koşulları, katılımcıların haklarının başka bir emeklilik fonuna transfer koşulları, emeklilik ödemelerinin şekli, sigorta uygulamaları, kamuyu aydınlatma yükümlülükleri, yatırım sınırlamaları, garanti mekanizmaları, çalışanın ailesinin, eş ve çocuklarının hakları gibi temel konuları ayrıntılı olarak düzenlemelidir. Bu fonların profesyonel bir portföy yönetim anlayışı ile uzun vadeli yatırım yapmaları amaçlanmalıdır. Vergi teşviklerinin özel emeklilik sistemlerinde belirleyici bir rolü olmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türk sosyal güvenlik sisteminde kanuni bakımdan bütün nüfus sosyal güvenlik kapsamına alınmış bulunmaktadır. Riskler bazında ise aile yardımları hariç MÇT' nin öngördüğü bütün risklere karşı sosyal güvenlik sağlanır hale gelmiştir.

Türk sosyal güvenlik sisteminde sosyal güvenlik büyük ölçüde sosyal sigorta tekniği ile sağlanmaktadır. Bu itibarla SSK , Bağ- Kur ve Emekli Sandığı üçlüsü ile teşkilatlanmış bulunan sistem ülkede, sosyal güvenlik sağlanmasında hayati bir rol oynamaktadır. Ancak, sistem sosyal güvenlik ihtiyacını bütünüyle karşılamaktan uzak bulunmaktadır.

Sistemin geçici olduğu ifade edilen meselelerinin bütünüyle halledilmiş olduğu kabul edilse dahi, yine de sosyal güvenlikte ihtiyaca cevap verebilmesi mümkün gözükmemektedir. *Kaldı ki zorunluluk esasına dayalı sosyal sigorta tekniklerinin hedefi de asgari seviyede sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaktır.* Bu alanda başarılı sayılan sosyal güvenlik sistemleri de mecburi sistemi “ tamamlayıcı vasıtalarla “ desteklemek ihtiyacını hatta zaruretini hissetmişlerdir .

Türk sosyal güvenlik sistemi de tamamlayıcı programları çeşitlendirerek uygulamaya koymak durumundadır. Aksi takdirde gün geçtikçe devletin sosyal güvenliğe daha fazla kaynak aktarması kaçınılmaz hale gelecektir. Devletin bu kaynağı aktaramaması halinde ise, mevcut emeklilere daha az sosyal gelir sağlaması düşük emekli aylıkları uygulaması kaçınılmazdır.

Şu halde VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde sosyal sigorta sistemi temel ve vazgeçilmez kabul edilerek; bu sistemi destekleyecek tamamlayıcı programlar çeşitlendirilmeli ve uygulamaya konulmalıdır.

Tamamlayıcı programların isteğe bağlı olması genellikle benimsenmiş bir uygulamadır. Ancak bunun böyle olması da şart değildir. Uygulama şansının olduğu kesimler için zorunluluk esasına dayalı “Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Programlarının“ uygulamaya konulması gerekir. OYAK uygulaması ve bu uygulamanın başarısı ortada iken bu gelişmeleri yok saymak büyük bir tecrübeyi göz ardı etmek anlamına gelir. Özellikle kamu çalışanları için zorunluluk esasına dayalı ikincil sandıkların, ya da tamamlayıcı programların uygulanması gerekli ve faydalı olacaktır. Memurlar, Kamu İktisadi Tteşekkülleri çalışanları bakımından bu tür tamamlayıcı programlarda zorunluluk esasını kolayca uygulanabilir. Bunların uygulanabilirliği titizlikle araştırılmalıdır.

Tamamlayıcı programların, özel sektör işletmelerinde özellikle işletme bazında kurulması teşvik edilmelidir. Holding şirketler ve belirli sayı ve üstünde personel istihdam eden (bin ve üzeri gibi) özel sektör işletmelerinde işletme özel emeklilik sandıklarının kurulması mali araçlarla özel ve normal dışı destek ve teşvik edilmelidir.

Tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarına dair arayışlar içerisinde büyük bir tecrübe birikimine sahip bulunan hayat sigortacılığı uygulaması, bu uygulamadan alınan dersler ve sağlanan bilgi birikimi göz ardı edilmemelidir. Hayat sigorta şirketlerinin emekliliğe yönelik programlar uygulamaları özendirilmeli ve teşvik edilmelidir. Bu sigorta kuruluşlarının mevcut sigorta programlarına ilaveten özel emeklilik, sağlık, bakım, sosyal hizmet gibi branşlarda da faaliyete geçmeleri sağlanmalıdır. Hatta bu alanda yeni bir sistem kurmak yerine yabancı ülkelerde mevcut özel emeklilik uygulamalarının hayat sigortacılığı sistemine adapte edilerek uygulanmasının imkanları üzerinde gerekli araştırmalar yapılmalıdır. Yeni bir sistem kurmak ve bunun meseleleri ile uğraşmak yerine mevcut sistemin eksiklikleri ve yetersizlikleri var ise onlar tamamlanmak suretiyle mevcut sistemin imkanlarından ve kurumlarından istifade edilmesi üzerinde durulmalıdır.

Tamamlayıcı sosyal güvenlik programları içerisinde bireysel emeklilik fonları ülkemizde de çıkartılacak genel bir çerçeve kanun ile uygulamaya konulmalıdır. Devletin ve özel denetim kurumlarının denetimi altında bütünüyle özel sektör kuralları içerisinde çalışacak bu kurumlara, üye olmak mutlaka zorunlu sigorta kuruluşlarına tescil edilmiş bulunma şartına bağlanmalıdır.

Tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarının (i) Toplam tasarruf seviyesini artırma , (ii) Zorunlu sosyal sigortayı destekleme ,(iii) Gönüllülük esasına dayalı olsun, ya da olmasın fertlerin kendi sosyal güvenlikleri için daha fazla fedakarlığa zorlama, ya da teşvik etme olmak üzere üç önemli fonksiyonu mevcuttur .

Ülkemiz gibi toplam tasarruf seviyesinin düşük olduğu ülkelerde hem sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasına katkıda bulunmak hem de toplam tasarruf dolayısı ile yatırım seviyesini destekleyecek tamamlayıcı programların kurulmasını teşvik etmekte büyük fayda vardır.

Devletin tamamlayıcı programlardaki rolü denetim ve teşvik alanı ile sınırlı kalmalıdır. Sistem bütünüyle piyasa kuralları içerisinde özel ya da özerk kurumlar çatısı altında işlemelidir.

Tamamlayıcı programlar sistemden kaçış kapısı olmamalı, kayıt dışılığı önleyici şekilde düzenlenmeli ve zorunlu sigortalılık sistemini destekleyen, tamamlayan bir fonksiyon üstlenecek şekilde çeşitlendirilerek uygulamaya konulmalıdır.

SOSYAL GÜVENLİK ÖİK RAPORUNUN TÜMÜ ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRME SONUÇ VE ÖNERİLER

VIII. BYKP hazırlık çalışmaları kapsamında oluşturulan 98 Özel İhtisas Komisyonundan biri olan Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu, çalışma konusunu oluşturan sosyal güvenlikle ilgili tespitlerini, görüşlerini ve önerilerini aşağıda belirtilen başlıklar altında özetlemiştir:

A. KAPSAM VE HAKLAR

Türk sosyal güvenlik sisteminin kapsamı, VIII. BYKP dönemi tamamlanmadan, temel sosyal güvenlik prensiplerine uygun olarak, “nüfusun tamamını, bütün sosyal güvenlik tehlikelerine karşı” koruma kapsamına alacak şekilde genişletilmelidir.

İşsizlik sigortasının oluşturulması Türk sosyal güvenlik sistemi için önemli bir adım oluşturmuştur. Bu Plan döneminde de aile ödenekleri sigorta kolunun oluşturulması sosyal güvenlik sisteminin en önemli reformu olacaktır.

Sosyal sigorta kuruluşlarının farklı bakanlıkların bünyesinde yer alması, norm ve standart birliğini sağlamaya yönelik tedbirlerin alınmasını ve uygulamaya geçirilmesini güçleştirmektedir.

Politik endişelerle sosyal güvenlik sistemine yapılan müdahaleler sonucu ortaya çıkan “cömert sigortacılık” uygulamaları, sistemin finansman yapısını bozan etkiler bir yana, sosyal güvenlik sistemi içinde sürekli ve yüksek prim ödeyenler aleyhine sonuçlar doğurmakta, sisteme olan güvenin sarsılmasına yol açmakta ve sistemin dayanışma unsuruna zarar vermektedir.

Kayıt dışı çalışma ve bunun sosyal güvenlik sistemine yansıyan boyutunu oluşturan “sigortasız, kaçak çalışma”, başta SSK olmak üzere sosyal güvenlik kurumlarının en önemli problem alanını oluşturmaktadır. Sigortasız çalışma, bu sebeple ortaya çıkan hak kayıplarının sonradan telafi edilmesine yönelik prim affı ve hizmet borçlanması taleplerini gündeme getirdiği için, seçmen-siyasetçi ilişkisi sonucu sisteme yapılan politik müdahalelerin de en başta gelen sebebinin oluşturmaktadır.

Kayıt dışı çalışmayı önlemek üzere, 4447 ile getirilen değişikliklere ilave olarak, 506 sayılı Kanunun zorunlu sigortalılığı düzenleyen 6. maddesinde değişiklik yapılarak, 506 sayılı Kanundan doğan haklardan biri, dolayısıyla iş akdinin feshi halinde işe iade ve tazminat ödeme yükümlülüğü getirilmesi, bir tedbir olarak düşünülmelidir.

Kayıt dışı çalışmayı önlemeye yönelik tedbirler yalnızca cezai tedbirler olmamalı, teşvik edici unsurlardan da faydalanılmalıdır. Sigortalı çalışmayı teşvik edici bir unsur olarak devletin, düzenli prim ödeyenleri ve yoğun emek istihdamında bulunan işverenleri teşvik etmek üzere, prim ödeyerek sistemin finansmanına katılımı düşünülmelidir.

Çeşitli dönemlerde ve çeşitli çalışan grupları için çıkarılan borçlanma uygulamaları, çeşitli kesimlerde benzer yöndeki düzenlemelerin daha sonraki dönemlerde de

yapılacağı kanaatini oluşturmuş, bu kanaate bağlı beklentiler, sistemin sosyal dayanışma ilkesine zarar verecek davranış ve eğilimleri de beraberinde getirmiştir.

T.C. Emekli Sandığı, sigortacılık ilkeleri ile çalışan bir sosyal güvenlik kurumu olmaktan ziyade, devletin “pasif memurlarına” aylık ödeyen bir kuruluş haline gelmiştir.

T.C. Emekli Sandığı'nın emekli olan iştirakçilerine veya bunların dul ve yetimlerine, son görev yerleri ile ikametgah olarak belirledikleri yerin farklı olmasına bağlı olarak verilen harcırahlar ve ödemeler Kuruma yük getirmesi yanında, bir hakkın kötüye kullanılmasının en sık rastlanan örneğini oluşturmaktadır. Bu uygulamanın kaldırılması veya ıslah edilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Fiili ve itibari hizmet zammı uygulamaları zaman içinde amacından saptırılmış, bu uygulamadan faydalananların kapsamı objektif faktörler dikkate alınmaksızın idari ve yargı kararları ile genişletilerek herkesin faydalanabileceği bir “hak” haline getirilmiştir. Gelişen teknoloji, çalışma şartlarındaki değişme ve sağlık standartlarındaki gelişmeye bağlı olarak bütün çalışan kesimler için fiili ve itibari hizmet süresi uygulaması yeniden düzenlenmelidir.

Sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birliği sağlanması, sosyal sigorta kanunlarında ayrı-ayrı yapılacak düzenlemeler yerine, “sosyal güvenlik anayasası” olarak da tanımlanabilecek, bir sosyal güvenlik temel yasası çıkarılarak çözümlenmesi daha isabetli olacaktır.

4447 sayılı Kanunla, SSK ve Bağ-Kur sigortalılarının aylıklarının artırılmasında kentsel yerler tüketici fiyatları artış oranının esas alınması ve refah payı artışının dikkate alınmaması, prime esas kazançlarla bağlanan aylıklar arasındaki ilişkiyi koparması bir yana, gelir dağılımının zaman içinde emekliler aleyhine bozulmasına yol açacaktır. Öte yandan SSK ve Bağ-Kur sigortalıları ile T.C. Emekli Sandığı mensupları için aylıkların tespitinde ve ayarlanmasında farklı kriterlerin alınması norm ve standart birliği sağlanması ilkesine aykırıdır.

Sigortalıların ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi için yurt dışına gönderilmelerinde esas alınan kriterler bakımından sosyal güvenlik kurumları arasında mevcut farklılıklar ortadan kaldırılmalıdır.

Sosyal sigorta kurumlarının sigortacılık prensiplerine göre çalıştırılması gerçeğinden hareketle, bozulmuş olan “ödenen prim-sağlanan haklar” ilişkisi, külfet-nimet dengesini sağlayacak şekilde yeniden kurulmalı, sosyal sigorta kurumlarının SYZ benzeri, prim karşılığı olmayan menfaatler sağlaması uygulamalarından kesinlikle kaçınılmalıdır.

B. FİNANSMAN

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel kurumlarını oluşturan sosyal sigorta kurumları; aktif/pasif sigortalı oranının düşüklüğü, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranlarının düşüklüğü, prime esas kazanç seviyesinin düşüklüğü ve fon gelirlerinin yetersizliği, prim ve gecikme cezası afları gibi gelirlerini azaltıcı etki yapan faktörlerle; yaşa bağlı olmayan emekli aylığı bağlanması, prim karşılığı olmayan

ödemeler, hizmet borçlanmaları, sağlık hizmetlerinin maliyetindeki artışlar, prim aylık ilişkisinin zayıflaması gibi gider artırıcı uygulamalarla ciddi bir finansman krizi içine düşmüşlerdir.

Sosyal sigorta kurumlarının finansman açığının GSMH'ye oranı 1991-1999 döneminde % 0.2 den % 3 seviyesine yükselmiştir. Eğer herhangi bir müdahale yapılmazsa bu artışın devam edeceği ortaya çıkmıştır. Bu gelişme, Türk ekonomisinin dengelerini zorlamaya başlamış, sosyal güvenlik sisteminin açıkları temel ekonomik göstergeleri olumsuz olarak etkilemeye başlamıştır.

En büyük sosyal sigorta kuruluşumuz olan SSK'nın finansman sorunlarının çözümü ile ilgili olarak getirilen öneriler.

- Ödenen primlerle sağlanan menfaatler arasındaki ilişki kurulmalı,
- Prime esas kazançların alt sınırının belirlenmesinde asgari ücret dikkate alınmalı,
- Kamu kurum ve kuruluşlarından prim tahsilatını hızlandırmaya yönelik olarak malların haczedilemeyeceğini engelleyen hükümler kaldırılmalı,
- Yerel yönetimlerin prim borçlarının tahsilini hızlandırmak için kaynaktan kesme imkanlarını sağlayacak düzenlemeler yapılmalı,
- İş Kazası ve Meslek Hastalığı sigorta kolunun prim oranları, gelişen teknoloji de dikkate alınarak yeniden belirlenmeli,
- Sağlık ve sigortacılık hizmetleri birbirinden ayrılarak, sağlık hizmetleri ademi-merkezi bir yönetim anlayışı ile işletmecilik anlayışı ile yeniden yapılandırılmalı, hasta sevk zinciri kurulmalı ve ilaç israfını önleyici tedbirler alınmalı,

olarak sıralanmıştır.

T.C. Emekli Sandığı'nın finansman probleminin çözümü ile ilgili olarak getirilen öneriler.

- Prim karşılığı olmayan menfaatlerin önlenebilmesi için aylıkların hesabında son bulunulan görevin değil, belirli bir çalışma süresinin esas alınması,
- Sandık iştirakçilerine personel kanunları gereği ödenmekte olan bütün aylık unsurlarından prim kesilmesi,
- Sandık tarafından yerine getirilmekte olan sosyal yardım ve hizmet ödemelerinin oluşturulacak sosyal hizmet kuruluşuna devredilmesi,
- Sandığın sigortacılık faaliyetleri dışındaki faaliyetlerine son verilmesi,
- Sandık varlıklarının değerlendirilmesinde bizzat işletme yerine kiraya verme veya yatırım ortaklığına dönüştürülmesi yolunun tercih edilmesi,
- Vazife malullüğü aylıklarını ödemek için ayrılan ek karşılık oranının yükseltilmesi,

olarak sıralanmıştır.

Bağ-Kur'un finansman problemlerinin çözülmesine yönelik olarak getirilen öneriler.

- Sigortasız çalışmanın önlenmesi için meslek kuruluşları ve vergi dairelerinin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmelerini sağlayacak tedbirler alınmalı,
- Basamak sistemi yeniden ele alınarak, belirli bir asgari ve azami sınır içinde kalmak şartıyla primlerin kişiler tarafından belirlenmesine imkan verecek bir sisteme geçilmeli,
- Sağlık harcamalarını azaltmak için Bağ-Kur sigortalıları bilgilendirilmeli, usulsüz işlem yapan sağlık kuruluşları ile eczaneler ve tıbbi kuruluşlara yönelik cezai tedbirler artırılmalı,
- Düzenli prim ödemeyenlerin sağlık sigortası ile sağlanan haklardan faydalanmasını önlemek üzere akıllı kart uygulamasına geçilmeli,

olarak sıralanmıştır.

506 Sayılı Kanunun geçici 20. maddesi kapsamında faaliyet gösteren sandıkların mali durumlarının iyileştirilmesi için, SSK için alınacak bütün tedbirlere ilave olarak, hukuki kimliklerinin yeniden düzenlenerek denetim esaslarının belirlenmesi, bu sandıkların fon ve gelirlerinin SSK'ya tanınan vergi muafiyeti ve istisnalarından faydalandırılması önerilmiştir.

Devlet sosyal güvenliğin finansmanına, sosyal sigorta kurumlarının açık kapatarak değil, prim ödemeyi teşvik edecek şekilde sürekli ve sistematik bir katkı ile katılmalıdır. Özellikle gelişmekte olan yörelerde ve GAP bölgesinde devletin prim ödeyerek sistemin finansmanına katkı sağlaması üzerinde durmalı, bu katılım şeklinin sigortalılığı teşvik edici ve kayıt altına alıcı etkisinden faydalanılması düşünülmelidir.

Sosyal güvenlik kurumlarının fonlarını etkin şekilde değerlendirmelerini sağlayacak, günün şartlarına uygun mevzuat değişiklikleri yapılmalı, fon yönetimi oluşturulmalıdır.

Sosyal güvenlik kurumlarının aylık ödemeleri için bankalarda tutulan nakit kıymetleri en etkin şekilde değerlendirilmelidir.

İşsizlik sigortasında oluşacak rezervlerin, fon yöneticileri tarafından dengeli bir portföy yapısı içinde değerlendirilmesi sağlanmalıdır.

Sosyal güvenlik kurumlarının bütün işlemlerinin bilgisayar ortamında yapılmasına imkan verecek şekilde tam otomasyona geçilmelidir. Bu çerçevede sigortalıların hak ve menfaatlerinin sağlanması ve yükümlülüklerinin takibinde bütün sosyal güvenlik kurumları için akıllı kart uygulamasına geçilmelidir.

Sosyal güvenlik kurumlarının temel aktüeryal hesaplarının sağlıklı şekilde yapılabilmesi için sağlıklı, güvenilir ve güncel bir ortak veri tabanı oluşturulmalıdır.

C. ORGANİZASYON, ALT YAPI VE YENİDEN YAPILANMA

Bir sosyal güvenlik sistemi için alt yapı, sosyal güvenlik sisteminin zamanında, hızlı ve güvenilir bir şekilde amaca uygun hizmet vermesine esas teşkil eden temel olup teknik donanım ve eğitimi ifade eder. Alt yapının vazgeçilmez parçasını oluşturan organizasyon ise sistemin uygulamaya yönelik şekillendirici tarafını oluşturur. Bir anlamda, sigortalıları kapsayan ve kavrayan, işlemleri takip eden alt yapı, bunu mevzuata uygun olarak yürüten ise organizasyondur.

Bir sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı olarak işlemesi ve fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için sisteme katılanlarla ilgili olarak gelir durumları, prim ödeme yükümlülükleri ve aldıkları yardımlarla ilgili ayrıntılı bilgilere sahip olması gerekir. Sosyal sigorta kuruluşlarımız başta sigortalılar ve hak sahipleri olmak üzere gelir ve gider kalemlerini oluşturan temel değişkenler hakkında bilgi eksikliği ile karşı karşıyadırlar. Bilgi eksikliği sosyal güvenlik kuruluşlarımızın rasyonel şekilde yönetilmelerini ve denetlenmelerini önleyen en önemli faktördür.

SSK ve Bağ-Kur'un bilgisayar alt yapısı ve özellikle yazılım veri tabanı çok yetersizdir ve mutlaka geliştirilmelidir. Aynı şekilde bilgisayar elemanı bakımından da önemli eksiklikleri vardır.

Sosyal güvenlik kurumlarının sağlıklı bir alt yapıya kavuşturulmalarının ilk şartı, bireylerin ve kuruluşların takibine imkan verecek 15 haneli bir sosyal güvenlik numarası verilmesinden geçmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının, Türkiye çapında çağdaş bir bilgisayar ağına kavuşturulması kaçınılmaz olup, bu amaçla yapılacak yatırımın kamu kaynaklarından karşılanmasının güç olması halinde kredi temini ile sağlanması düşünülmelidir.

Bilgisayar ağının oluşturulması yalnızca teknik donanımın sağlanması ile sınırlı olmayıp sosyal güvenlik kuruluşları çalışanlarının eğitimi de bu yatırım içinde dikkate alınmalıdır.

Marmara depremi dikkate alınarak, bilgisayar ağının 400 km mesafeli iki ayrı yerde veri saklama merkezi oluşturacak şekilde teşkil edilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Üç sosyal güvenlik kurumunun ayrı ayrı otomasyon alt yapısı oluşturmaları, zaten sınırlı olan kaynakların israfına yol açacağından sosyal güvenlik kurumlarının alt yapısı birbirleriyle uyumlaştırılmalıdır. Tek sosyal güvenlik numarasına geçiş ve bu esasa dayandırılan kayıt sistemi bu uyumlaştırmanın ilk adımını oluşturacaktır.

Sosyal güvenlik kurumlarının bugünkü yapıları ile varlıklarını devam ettirmeleri Türkiye şartlarında isabetli olacaktır. Ancak, sosyal sigorta kuruluşlarının genel kurulları bütün sosyal tarafların katılımına imkan veren bir platforma dönüştürülmelidir.

Sosyal sigorta kuruluşlarının iç işleyişi, hizmette etkinlik sağlama amacına yönelik olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Yerinden yönetimin avantajlarının hayata geçirilmesine imkan verecek şekilde yönetim yapısı yeniden oluşturulmalı, yasal alt

yapısı hazırlanarak görev, yetki ve sorumlulukların alt kademelere devri sağlanmalıdır.

Sosyal sigorta kurumlarının kısa vadeli sigorta kolları ile uzun vadeli sigorta kollarının teşkilatlanma esasları ayrılmalı, bu çerçevede sağlık hizmetlerinin arzı ve temini yeni bir sistem içinde ele alınmalıdır.

D. TAMAMLAYICI SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

Tamamlayıcı sosyal güvenlik programları, çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinde zorunluluk esasına dayanan kamu sosyal güvenlik programlarına ek programlardır. Bu programlar zorunlu programların alternatifi değildirler.

Tamamlayıcı sosyal güvenlik programları kişileri kendi sosyal güvenlikleri için daha fazla fedakarlıkta bulunmaya özendirildiği gibi kamu sosyal güvenlik programları üzerindeki talep baskısını azaltarak bu kurumları yönelik müdahalelerin önlenmesine yardımcı olur. Bu programların tasarruf eğilimini güçlendirme ve sermaye birikimini yükselterek ekonomiye yaptığı olumlu katkıları da gözden kaçırmamak gerekir.

Türk sosyal güvenlik sistemi, zorunluluk esasına dayanan ve sigortacılık ilkeleri ile çalışan sosyal sigorta kurumları üzerine inşa edilmiştir. Kapsam ve sigorta kolları bakımından (aile ödenekleri sigorta kolu hariç) bütün nüfusu kapsama alacak kurumsal yapı oluşturulmuş ve mevzuat düzenlenmiş olmasına rağmen, bu kurumlarca sağlanan sosyal güvenlik garantisi yetersizdir.

Mevcut sosyal güvenlik sisteminin sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamada yetersiz kalması, tamamlayıcı programlara olan ihtiyacı artırmakta, tamamlayıcı programların içinde bulunduğu durum da bu kurumların yeniden yapılanma ihtiyacını beraberinde getirmektedir.

VIII. BYKP dönemi, tamamlayıcı programların çeşitlendirildiği ve teşvik edildiği bir dönem olmalıdır. Devletin tamamlayıcı programlarla ilgili rolü, denetim ve teşvik ile sınırlı kalmalıdır.

Tamamlayıcı programların yeniden yapılandırılmasının temel ilkeleri:

- Gönüllülük ilkesi esas olmakla birlikte, uygulama şansı olan alanlarda, özellikle kamu kesimi çalışanları için zorunluluk ilkesine dayalı uygulamanın tercih edilmesi,
- Devletin denetimi ve gözetimi altında olmakla birlikte uzman denetim kurumlarınca da sürekli olarak denetlenmelerini sağlayacak bir yapıda oluşturulmaları,
- İdari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak oluşturulmaları,
- Tamamlayıcı programların varlığı, zorunlu programlardan kaçış vesilesi olmamalı, kayıt dışı çalışmayı önleyici şekilde, zorunlu sigortalılık sistemini destekleyen ve tamamlayan bir fonksiyona sahip olacak şekilde uygulamaya konulmaları,

olarak belirlenmelidir.

Oluşturulacak tamamlayıcı programlarda bireyin emekliliğe yönelik tasarruflarının bireysel bazda takip edilmesini sağlamak üzere fonlu sistemler tercih edilmelidir. Sistem, bütünüyle piyasa kuralları içinde, özel yada özerk kurumlar çatısı altında oluşturulmalıdır.

Tamamlayıcı programlar, mali sektör içinde örgütlenen kuruluşlar tarafından oluşturulmalıdır. Mevcut tamamlayıcı programların yeni oluşturulacak sistem içine entegrasyonlarını sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

Hayat ve sağlık sigortaları sosyal güvenlik sisteminin kapsamını genişletecek şekilde teşvik edilmelidir. Bütün tamamlayıcı programlara kapsama girmeyi teşvik edici vergisel teşvik öncelikle düşünülmelidir.

EKLER

EK- 1: ÜÇ BASAMAKLI BİR SİSTEMDE ELDE EDİLEBİLECEK TOPLAM EMEKLİLİK AYLIĞININ DÜZEYİNE İLİŞKİN BİR SİMULASYON

Çağatay ERGENEKON

Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarını ortadan kaldırmak üzere hazırlanan 4447 sayılı Kanun, dağıtım (*pay-as-you-go*) sisteminin aktif ve pasif sigortalılar arasında kurduğu fon transferi mekanizması çerçevesinde; emeklilik yaşı, prime esas kazanç, emeklilik aylığının hesaplama şekli vb. alanlarda parametrik değişiklikler yapmak suretiyle, mali kötüye gidişi durdurmaya çalışmaktadır. Ancak, sosyal güvenlik kurumlarının gelir-gider dengesinin tekrar ihdas edilmesine odaklanan bu tür parametrik tedbirler, sosyal güvenlik sisteminin daha maliyetli hale gelmesine yol açmaktadır. VIII. BYKP çerçevesinde yapılan çalışmalar; primlerin arttırılması, emeklilik aylıklarının düşürülmesi, emekli olma koşullarının zorlaştırılması suretiyle çalışma hayatı boyunca mevcut sosyal güvenlik açığını kapatmak için daha yüksek prim ödeyecek olan bireylerin, emeklilik dönemine ulaştıklarında kendilerinden bir önceki kuşağa kıyasla daha düşük oranda bir emeklilik aylığına hak kazanacaklarını ortaya koymaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin geleceğine ilişkin simülasyonlar, bireysel emeklilik tasarruflarının emeklilik dönemindeki refah düzeyini özellikle orta-alt gelir grubundan itibaren olmak üzere tüm gelir gruplarında arttırdığını göstermektedir. Çalışma hayatında kazanç geliri yüksek gelir grupları için sosyal güvenlik sisteminin getirisinin azaldığını ortaya koyan projeksiyonlar, % 2 ekonomik büyüme, % 5 getiri oranı varsayımları altında hesaplanan temel senaryoda, sosyal güvenlik sisteminin dar gelirliilere nihai kazançlarının % 48'i oranında, orta-alt gelir grubuna %29, orta-üst gelir grubuna % 20, üst gelir grubunda ise % 15'i oranında emekli aylığı bağlayabileceğini göstermektedir. Diğer bir ifade ile, sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan gelir üzerinden herhangi bir uzun vadeli tasarruf yapmadıkları takdirde, dar gelirliilerin yaşam standardı ciddi düzeyde kısıtlanırken, orta ve ortanın üzerindeki gelir gruplarına mensup kişilerin “salt sosyal güvenlik gelirleri ile” çalışma hayatı süresince elde ettikleri yaşam standardını emeklilikte sürdürebilme imkânı kalmamaktadır.

Türkiye ile aynı süreç içerisinde bulunan diğer ülkeler incelendiğinde, bu ülkelerdeki reform çalışmalarında, insan onuruna yakışan bir yaşam sürmeye elverecek düzeyde sosyal güvenlik gelirin, her koşulda, mümkün olan en geniş kapsamda, adalet ölçüleri içerisinde, etkinlikle dağıtılabileceği bir ortamın yaratılmasının hedeflendiği görülmektedir. Bu ülkelerde, dağıtım modelinin kuşaklararası kaynak aktarımındaki zayıflıkları dikkate alınarak, bireyin kendi geleceği için inisiyatif almasına olanak tanıyan çözüm yolları geliştirilmiştir. Her ülkede farklı bir çerçevede uygulanmakla birlikte, bu çözüm yollarının ortak özelliği, fonlama sistemi çerçevesinde her aktif bireyin çalışma yaşamı boyunca düzenli tasarrufla bulunarak emeklilik yıllarındaki giderlerini finanse etmesi esasına dayanmalarıdır.

Bu çerçevede, gelirleri arttıkça sosyal güvenlik sisteminden daha az faydalanan çalışanlar, kendi gelecekleri konusunda ilave bir çaba göstererek, “prime esas kazançları dışındaki gelirlerinin % 15’i” oranında özel emeklilik tasarrufu yapmaya teşvik edildikleri takdirde, yaşam standartlarını emeklilikte korumayı büyük ölçüde başarabilecekleri bir gelir düzeyine kavuşacaklardır. Yüksek gelir gruplarında ve yıllar ilerledikçe özel emeklilik tasarruflarının emeklilik döneminde sağladığı gelir, sosyal güvenlik aylığının üzerine çıkmakta ve emeklilik gelirinin masif bölümü özel emeklilik birikiminden elde edilmeye başlamaktadır. Çalışma hayatının başlangıcında kazanç gelirleri üzerinden herhangi bir özel emeklilik tasarrufu ayıramayan dar gelirliilerin dahi ilerleyen yıllardaki küçük birikimleriyle, emeklilik döneminde son çalışma kazançlarının % 7’si nispetinde ilave bir gelir almalarını sağlayan Bireysel Emeklilik Sistemi, orta-alt, orta-üst ve üst gelir gruplarını sosyal güvenlik gelirinin yanısıra, % 34 ile % 55 arasında değişen oranlarda ikinci bir gelire sahip kılmaktadır. Sosyal güvenlik ve özel emeklilik geliri birlikte düşünüldüğünde, en düşük gelir grubunun % 55, en üst gelir grubunun % 70 oranında değişim oranına ulaşmasını mümkün kılan bu sistem, ortanın üzerindeki gelir gruplarına emeklilikte son kazançlarının yalnızca % 15-20’si düzeyinde gelir sağlayan tek basamaklı sosyal güvenlik modeli karşısında açık bir üstünlük taşımaktadır. Simulasyonlarda en olumsuz senaryo koşullarında dahi tüm gelir gruplarının sosyal güvenlikten elde ettikleri emekli aylıkları tamamlayıcı ikinci bir gelir sunan özel emeklilik sistemi, koşullar nötr ve lehte olduğunda temel emeklilik kaynağı haline gelerek çalışma döneminde elde edilen yaşam standardının bütün emeklilik yaşamı boyunca sürdürülmesine imkan vermektedir.

Görüldüğü üzere, Türkiye’de sağlıklı bir özel emeklilik sisteminin ihdası, mikro-ekonomik bazda, tasarruf kabiliyeti bulunan kitlelere etkin ve güvenilir bir kurumsal tasarruf (*contractual saving*) olanağı sunarken, makro-ekonomik bazda, yurtiçi tasarrufları arttırma, finans piyasalarını derinleştirme, ekonomide kaynak tahsisini etkinleştirme gibi olumlu sonuçlar doğuracaktır. Gerçek anlamda bir sosyal güvenliğin temel koşulunun sağlıklı bir makro-ekonomik ortamın yaratılmasıyla mümkün olmasından hareketle, tasarruf gücü yüksek toplum kesimlerinin bireysel tasarrufları, tüm toplumun sosyal güvenliğinin garantisi haline gelecektir.

Bunun için, yapılması gereken, emeklilik tasarruflarının güvence altında olmasını sağlayacak etkin bir kamusal düzenleme ve denetim mekanizması çerçevesinde, mevcut sosyal güvenlik kurumları kapsamındaki işçi, memur ve serbest meslek sahiplerinin, izin verilen sandıklar ve yeddiemin kurumlarda açılacak bireysel emeklilik hesaplarına, çalışma hayatları boyunca sosyal güvenlik kapsamı haricinde kalan gelirlerinin ortalama % 15’ini düzenli olarak yatracakları bir ortamı sağlamaktır. Sistemin başarıya ulaşabilmesi için özel emeklilik tasarruflarının geliştiği ülkelerdeki vergi teşvikleri dikkate alınarak, bireysel emeklilik hesabına yatırılan primler ve hesaptaki birikimlerin yatırıma yöneltilmesinden elde edilen nema gelirleri vergiden muaf tutulmalı, vergilendirme emeklilik aylıkları üzerinden yapılmalıdır. Yine sistemin başarı şansını garanti altına almak üzere, çalışanın prim yükünün işveren kurumlarca kısmen ya da tamamen üstlenilmesi sağlanıp, bu tür harcamalar vergiden düşülebilir gider kabul edilmelidir. Bu koşullar altında yapılan uzun vadeli tasarruflar emeklilik dönemine kadar bireylerce kullanılamamalı, emeklilik tasarruflarının çalışma yaşamından sonra azami süre güvence sağlanması için, tasarrufların toplu halde çekilmesi gayrı-cazip hale getirilerek, düzenli aylıklar halinde emekli aylığı sistemi teşvik edilmelidir.

Bu önlemler techiz edilerek uygulamaya konulduğu takdirde, büyük işyerlerinde çalışanların işyeri sandıkları çerçevesinde, küçük ve orta ölçekli işyerlerinde çalışanların ise finans kurumları tarafından sunulan bireysel emeklilik hesapları vasıtasıyla yararlanacakları özel emeklilik sistemi, toplam % 55-70 marjında bir ikame oranıyla ülke çalışanlarını ömür boyu istikrarlı bir yaşam standardına kavuşturacaktır.

EK- 2: A. EMEKLİLERİN OLUŞTURDUĞU SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA SUNDUĞU GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİ

Alt komisyon çalışmalarına katılan emekli örgütleri temsilcileri, yukarıda belirtilen genel esasları kabul etmekle birlikte VIII. BYKP döneminde özellikle aşağıda belirtilen hususların dikkate alınmasının temsil ettikleri kesimin haklarının korunması bakımından önem arz ettiğini dile getirmişlerdir.

- **Emekli Aylıklarının Artışında Yeni Sistemin Eksikliği Giderilmelidir.**

4447 Sayılı Kanun ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanuna eklenen Ek Madde 38 ile emekli aylıklarının yıl içindeki artışları TÜFE oranlarına göre belirlenmesi esası getirilmiştir.

Emeklilerin enflasyon olarak nitelendirilen hayat pahalılığına ezdirilmemesi önemli bir sosyal politika olmasına rağmen ülkenin refah payından, ülke büyümesinden, kalkınmasından emeklilere refah payı verilmemesi, bu kitlenin ezilmesine yol açacaktır. Bu nedenle TÜFE sisteminin refah payı sistemi ile desteklenmesi emeklilerin hayat standardını kısmen yükseltecektir.

- **4447 Sayılı Kanun İle Yapılan Yasal Düzenlemede Emeklilerin Geçmişten Gelen Hakları Yok Edilerek Sistem Değişikliği Yapılmıştır. Bu Husus İse Hak Kayıplarına Neden Olmuştur. Bu Hak Kayıpları Düzeltilmelidir.**

4447 sayılı Kanun ile yapılan sistem değişikliğine geçilirken 506 sayılı Kanuna göre aylık alanların emekli, dul ve yetim aylıkları 31/12/1999 tarihi itibarıyla buldukları miktar üzerinde sabit tutularak yeni sisteme geçiş bu düzenleme üzerinden olmuştur. Bu haksız düzenleme emeklilerin geçmiş dönemden bu yana üzerinde önemle durdukları ve hak kayıpları olarak kamu oyuna deklare ettikleri:

- İntibak Kanunu yapılarak 1987 öncesi emeklilerin hak kayıplarının giderilmesi talepleri,
- 1982 öncesi emeklileri ile 1982 sonrası emeklilerin aylık bağlanmasındaki aylık bağlamak oranındaki eşitsizlikten kaynaklanan hak kayıplarının giderilmesi hususundaki talepleri,
- Süper emeklilerin hak kayıpları,

hususlarında 4447 sayılı Kanun herhangi bir çözüm getirmemiştir. Bu hususlar dikkate alınarak yeni bir düzenleme yapılmalıdır.

İşçi emeklilerine (1/1/2000 tarihinden önce) uygulanmakta olan iki ayrı gösterge tablosu, aynı çatı altında olan SSK emeklileri arasında eşitsizlik yaratan bir yapıya dönüşmüştür. Bilindiği gibi, ülkemizdeki sosyal sigorta sistemi nimet külfet dengesine dayanmakta ve dolayısıyla eşit külfete katlanan sigortalıların eşit nimetten yararlanması gerekmektedir. Bunun sağlanmasının önde gelen şartı, hizmet süresi eşit olan, Kuruma reel olarak eşit prim ödeyen ve aynı yaşta emekli olan sigortalıların emekli aylıklarında hangi gerekçe olursa olsun farklılık olmamasıdır. 1987 yılına kadar gösterge tablolarında yapılan değişiklikler, önceki emeklilere intibak yapılarak yansıtıldığından, emekliler arasında yukarıda belirtildiği şekilde bir farklılık

oluşmadan, sistem adaletli şekilde işlemiştir. Ancak, 1987 yılında üst gösterge tablosunun ihdas edilmesi ve gösterge tablosundan aylık alanların üst gösterge tablosuna intibaklarının yapılmaması sonucu, bu tarihe kadar adaletli şekilde işleyen sistem bozulmuş, 1987 öncesi emeklilerle-1987 sonrası emekliler arasında, emekli aylıkları bakımından haklı olmayan ve giderek büyüyen farklılıklar oluşmuştur. Bu husus İntibak Kanunu ile geçmişe yönelik düzenlemelidir.

- **Sosyal Sigortalar Kurumundan Aylık Alanlar İle Bağ-Kur'dan Aylık Alanların Aylık Artışları Tüfe Sistemine Bağlanırken T.C. Emekli Sandığından Aylık Alanların Aylık Artışlarının Kat Sayı Sistemine Tabi Tutulması Norm Ve Standart Birliğini Zedelemiştir. Bu Sistem Kısa Sürede Düzeltilmelidir.**

İşçi emeklileri aylıklarındaki artışları belirleyen TÜFE sistemi, aynı şekilde Kanunun 24 inci maddesi ile 5434 sayılı T.C.Emekli Sandığı Kanununa eklenen Ek Madde 9 ile memur emeklilerine de getirilmekle birlikte Kanunun 63 inci maddesinin (d) bendi ile personel kanunlarına dayandırılarak uygulanması ertelenmektedir.

- **Emekliler Arasında Aylık Farklılıkları Giderek Büyümektedir (İşçi-Memur-Bağ-Kur Emekli Aylıkları Arasındaki Farklar Artmaktadır).**

T.C. Emekli Sandığı ve SSK taban aylıkları ile Bağ-Kur aylıkları arasında var olan fark, her zam artışında, Bağ-Kur ve işçi emeklileri aleyhine giderek büyümektedir.

(TL)

Dönem	SSK Taban Aylık	Emekli Sandığı Taban Aylık	Bağ-Kur (1.basamak)
1998 Ocak	39.726.400	53.095.000	15.521.940
1998 Temmuz	48.865.817	65.667.000	20.446.755
1998 Ekim	53.759.125	72.669.000	23.056.250

T.C.Emekli Sandığından taban aylık alanlar kapsamında hizmetli ve memur kesimi görülmekteyken, SSK ve Bağ-Kur kapsamında ise her meslek grubunda çalışmış (Avukat, Mühendis ve Doktor gibi özel sektörde hizmet akdine göre ve bağımsız çalışanlar) vasıflı emekliler bulunmaktadır. Görüldüğü gibi, T.C. Emekli Sandığı kapsamında bulunan emekli aylıkları arasında varolan yapı çalışılan dönemdeki dengelyi korurken, aynı durum SSK ve Bağ-Kur kapsamındaki emekliler için söz konusu değildir. Her aylık artışında varolan eşitsizlik büyüyerek devam etmektedir.

Bu hususlar genel çerçevede yasal olarak düzenlenmeli ve emekli aylıkları arasında sosyal sigorta tekniği bakımından eşitlik sağlanmalıdır.

- **Emeklilere Analık Sigortası Kapsamında Ana Çocuk Sağlığı Hizmetleri Verilmelidir.**

İşçi emeklisi kadınlar ile işçi emeklisi erkeklerin sigortalı olmayan eşlerinin Analık Sigortasından yararlanmaması ana ve çocuk sağlığı bakımından son derece sosyal bir eksiklikler. Bu bakımından Sosyal Devlet anlayışının bir gereği olarak işçi emeklisi

kadınlar ile işçi emeklisi erkeklerin sigortalı olmayan eşlerinin Analık Sigortasından yararlanmasında zorunluluk görülmektedir.

- **Emeklilere Yurt Dışında Tedavi Hakkı Tanınmalıdır.**

Hastalık sigortası kapsamında emeklilere yurt dışında tedavi imkanı sağlanmamaktadır. Bu husus da Kanun önünde eşitlik yanında Sosyal Devlet ilkesine de aykırıdır. Sosyal güvenliğin etkin bir sonucu olarak emeklilere de tıbbi gereksinim halinde yurtdışında tedavi olabilmek hakkı tanınmalıdır.

- **İlaç, Protez Gibi Katkı Payları İle Muayene Ücreti Kaldırılmalıdır.**

Ülkemizde sosyal sigorta sistemi primli esaslara göre düzenlenmiş temeli nimet külfet eşitliğine dayanmaktadır. Bu nedenle yıllardır hastalık sigortası primini ödeyerek yasal yükümlülüğünü yerine getirmiş olan emeklilerden ilaç katkı payı, protez katkı payı, muayene ücreti gibi sosyal sigorta tekniği ile bağdaşmayan ek ödemeler kaldırılmalıdır.

- **Aile ve Sosyal Güvenlik Hakları İlişkisi**

Aile, bütün toplumlarda mevcut olan ortak bir sosyal kurumdur. Aile sosyal yapıyı oluşturan kurumlardan çevresi en dar olanıdır ve diğer sosyal örgütlenmelerin de çekirdeğini meydana getirmektedir. Aile, mensuplarından diğer hiçbir sosyal kurumda rastlanmayan ölçüde bağlılık ve fedakarlık ister. Ailenin sevgi ve şefkat ihtiyacını karşılama ve ırkın devamını temin etme gibi temel fonksiyonlarından biri de ekonomik bakımdan güvenlik sağlamaktır. Bu yönüyle sosyal güvenlik söz konusu olduğunda, bireyin temel güvenlik vasıtası olan “aile” özel bir önem kazanmaktadır. Nitekim sosyal güvenlik sistemi, birim olarak aileyi esas almaktadır. Sağlanan gelir, ailenin gelir garantisi olmaktadır.

Aile yapılarında hızlı bir çözülmenin gözlendiği, aile fakirliğinin giderek yaygınlaştığı dünyamızda, bu trendin ülkemiz açısından da önemini göz önünde bulundurarak Türkiye’de aile yardımları ve ailenin desteklenmesi hususu sosyal politika bakımından önemli bir ilgi odağı haline gelmektedir. Ülkemizde aile ödenekleri sisteminin mevcut olmayışı ve çocuklu ailelerin giderek daha fazla zaruret içine düşmesi böyle bir sistemin ülkemizde de ihdasını zaruri kılmaktadır. Dünyada, bilhassa gelişmiş ülkelerde Hastalık ve Analık, İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları, İhtiyarlık, Maluliyet ve Ölüm, İşsizlik Sigortaları gibi aile ödenekleri de önemli sosyal sigorta kolları arasında yer almaktadır. Aile fakirliğinin giderek yaygınlaştığı ülkemizde, aile ödenekleri henüz bir sigorta olarak dikkate alınmamakta, aileye yönelik son derece sınırlı ve sembolik yardımlar dahi belli bir çocuk sayısı ile sınırlandırılarak nüfus artış hızını azaltma politikasının vasıtası olarak kullanılmaktadır.

Aile ödeneklerinin kapsamı çoğu ülkede istihdamla sınırlı tutulmuş, bir kısım ülkede ise nüfusun tamamı kapsama alınmıştır.

Aile ödeneklerinin finansmanı kabul edilen sistemin niteliğine göre değişmekte, sosyal sigortalar sistemi içinde yer alması halinde, işveren primleriyle ve devlet

iştirakiyle sağlanmakta, sosyal yardım şeklinde verilen ülkelerde ise devlet gelirleri ve vergilerle finanse edilmektedir.

Ülkelerin kendilerine has nüfus, refah, kalkınma ve gelir dağılımı siyasetleri açısından ele alarak kurdukları aile ödenekleri sistemleri hem temel mantıkları, hem de uygulamaları itibarıyla ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Bu farklılık uygulanan sistemin türü ve kapsamı, dolayısıyla finansmanı, ödeneklerden faydalanma şartları, ödenek miktarları ve idari organizasyon gibi konularda çıkmaktadır. Ülkelerin çoğunda aile ödeneklerinden yararlanabilmek için üst yaş sınırı temel üretim çağının bitiş yaşı (genellikle, 18) olarak benimsenmiştir. Eğitimin devamı ve özürllük hallerinde üst yaş sınırı yükseltilmektedir.

Aile ödenekleri sisteminin mevcut olduğu 81 ülkeden 42'sinde istihdam ilişkili sistemler uygulanmakta, 31 ülkede ise bütün nüfus ödeneklerden yararlanmaktadır. Nüfusun tamamının kapsama alındığı ülkelerin çoğu ekonomik durumlarının kuvvetli oluşlarının yanısıra, nüfus artışını teşvik etmek gayesiyle de sistemi genele yaymaktadırlar. Aile ödenekleri çağdaş bir sosyal güvenlik aracı olarak yaygınlaşmakta, sistemin mevcut olduğu ülkelerde ise ödeneklerden yararlandırılan nüfusun kapsamı genişletilmektedir. Örneğin, 1985'de sadece 20 ülkede nüfusun tamamı aile ödeneklerinden yararlandırılırken, 1995'te bu sayı 31'e çıkmıştır.

Türkiye'de aile yardımlarının bir sigorta programı olarak kurulması, Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırladığı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu için bilgi notunda yer alan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde sosyal güvenlik sisteminde çözüm bekleyen temel sorunlardan biri olarak belirtilmektedir. Komisyonumuzca hazırlanan raporda bu hususun da bir karara bağlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, aileyi çözümlenmeden korumak amacı ile ekonomik olarak gelişmiş ülkelerin tamamına yakınında uygulanan çocuğun getireceği ekonomik yükün hafifletilmesini amaçlayan aile ödenekleri sistemi modern bir sosyal güvenlik vasıtası olarak kabul edilmeli, AB'ye üyelik sürecinde ülkemizde gündeme alınmalıdır.

B. TÜM İŞÇİ EMEKLİLERİ DERNEĞİ'NİN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA SUNDUĞU GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE SOSYAL POLİTİKA İÇİNDE GENEL BİR BAKIŞ

- **Sosyal Güvenlik Sürekli Olarak Gelişme Gösteren Toplumsal Yönü Çok Duyarlı Bir Yapıdır.**

Sosyal politika normları çağdaş ülkeler sistemleri örnek alınarak belirlenmelidir.

Devlet sosyal sigorta programı içinde emeklisinin dul ve yetiminin geçim şartlarını insan onur ve haysiyetine yakışır bir sosyal gelir seviyesini temin etmesi yanında hastalık sigortası bakımından da gerek emeklinin ve çalışanı ile hak sahibi aile bireylerinin sağlığını koruyacak tedbirleri yürürlüğe koymalıdır.

Ancak bu anlayışın hakim olduğu bir ortamda “Sosyal Devlet” ilkesinden bahsedebiliriz. Sosyal güvenliği de sosyal devlet anlayışı olarak görebiliriz. Anayasanın 2. Maddesi Türkiye Cumhuriyetinin nitelikleri arasında “Sosyal Hukuk Devleti” kavramını böylece değerlendirebiliriz.

- **Hükümetler Sosyal Sigorta Anlayışına Hep Yanlış Açıdan Bakmışlardır.**

Sosyal sigorta sistemi nitelik olarak teknik bir yapıya sahiptir. Ülkemizde uygulanan “primli sosyal sigorta sistemi” de bu bakımdan aktueryal hesap tekniğine dayanan “edim / karşı edim” ilkesini içeren yasal bir zeminde düzenlenmiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemi başlangıçtan bu yana sosyal amacı ön plana alarak yasallaşmış ve uygulanmakta idi, sistem içinde zorunluluk esası temel alınmaktaydı. Ancak 4447 sayılı sosyal güvenlik yasası ile bu prensip terk edilmiştir.

Siyasi iktidarlar bütçe kanunu ile sosyal sigortalar kurumunun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı dışında Maliye Bakanlığı ve hazine kanadı ile müdahalede bulunmakta, böyle bir yöntem hükümetin sosyal sigortalar kurumunu özerk yapısı içinde yönetmekten ziyade katı bir yönetim anlayışı ile vesayet altına almış bulunmaktadır. Anayasaya da açıkça aykırı olan bu yaklaşım sosyal sigortalar kurumunu gerçek sahipleri işçiler ve emeklilerden arındırarak devletçi bir anlayışla yönetmektedir.

SSK’ da işçi ve emekli temsilcilerinin azınlıkta olduğu sosyal tarafların kurum yönetiminde temsiline olanak verilmediği, S.S.K. Genel Kurulunun istişari olarak karar ve ibra yetkisine haiz olmaması, hükümet temsilcilerinin hep ekseriyet de tutulduğu siyasi yaklaşım ile sosyal sigortalar kurumunun hiçbir zaman düzelmesi mümkün olamaz.

Bu anlayış ile ülkemizde hiç bir zaman çağdaş bir Sosyal Güvenlik sistemi oluşturamayız.

- **Sendika Dernek ve Sivil Toplum Örgütlerinin Görevleri**

Sosyal Güvenlik alanının Anayasal olarak “Devletin görevi” dahi olsa örgütlenmiş kesimler olarak tek başına devlet düzenlemesine terk etmenin çok önemli bir sosyal hata olacağı kanısını taşımaktayız.

- **4792 Sayılı SSK Kuruluş Kanunu İle İlgili Alınması Gerekli Önlemler .**

- Her şeyden evvel teşkilat kanununda ivedi değişikliğe gidilmelidir.
- S.S.K.’nın yönetimi devlet ağırlıklı olmaktan çıkartılarak işçi ve emekli ağırlıklı bir yönetim yapısı getirilmelidir.
- S.S.K.’nın bugünkü duruma gelmesinde önemli rol oynayan siyasi iktidarların keyfi uygulamalarına ancak bu suretle son verilebilir.
- Ayrıca kurumda adem-i merkeziyetçi bir yönetim sistemi benimsenmelidir.
- Sosyal Sigortalar Kurumunu siyasi iktidarların bir istihdam yeri olarak görmelerinden vazgeçilmelidir.
- Kadrolaşma amacıyla yapılan bu tür uygulamalar S.S.K.’nın idari ve mali yükünü daha da artırmaktadır.
- Kurum teşkilatı 2000’ li yılların özelliklerine göre yeniden organize edilmelidir.

- **Sosyal Güvenlik Devlet Politikası Haline Getirilmelidir.**

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarımızın sağlıklı işleyebilmesi ve kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmesi her şeyden önce siyasi ve ekonomik istikrar ve güvene bağlıdır.

- **Devlet “Sosyal Devlet” Olmanın Gereği Olarak Sosyal Sigorta Finansmanına Katkıda Bulunmalıdır.**

OECD ülkeleri içinde sosyal güvenliğe katkıda bulunmayan tek ülke TÜRKİYE’ dir.

- **Sosyal Güvenlik Sistemi Özelleştirilemez Ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları Tasfiye Edilemez.**

Anayasamızın 60. Maddesine göre ; herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak tedbirleri almak ve teşkilatı kurmakla yükümlüdür. Anayasanın bu emir hükmüne göre, kişi için bu hak, devlet için bir görev olan sosyal güvenlik sistemi özelleştirilemez.

- **Özel Sigortacılık Ancak Yardımcı Ek Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşları Olarak Değerlendirilmelidir.**

Ülkemizde Sosyal Güvenlik sistemi primli, zorunlu ve sosyal nitelikte yapısal durum taşımaktadır. Bu nedenle özel sigorta programları sosyal güvenlik sisteminin alternatifi sayılamaz.

- **Sosyal Tarafların Görüşü Alınmadan, Mutabakat Sağlanmadan SSK’da Yeniden Yapılanmaya Gidilmemelidir.**
 - SSK nitelik itibariyle işçi ve işçi emeklilerine ait bir kuruluştur. Bu nedenle kurum, siyasi müdahalelerden ancak 4792 sayılı kuruluş Kanununda değişiklik yapıp gerçek anlamda özerk bir yapıya kavuşturulması ile mümkün olabilir.
 - Yapılacak değişiklikle işçi ve emeklilerin yönetimde temsillerine ağırlıklı olarak temsil olanağı sağlanacak şekilde demokratik yasal sistem içinde etkinlik ve kararlılık sağlanmalıdır. Kurum Sosyal Devlet anlayışını gerçekleştirecek bir yapıya en kısa zamanda kavuşturulmalıdır.
 - SSK’ nun en üst karar organı olması gereken Genel Kurulu İstişari bir kurul niteliğinde olup Yönetim Kurulu siyasi iktidarların atadığı üyelerin egemenliğinde bulunmakta ve gerçek çözüm üretmeyen yapısıyla göstermelik durumdadır.
 - Bu nedenle SSK Genel Kurulu, her yıl toplanması ibra ve karar alma yetkisi ile birlikte “Genel Müdürün Genel Kurulca seçilmesi gerçekleştirilmelidir.”
 - İşçi ve işçi emeklilerinin ağırlıkta olacağı bir yönetimin oluşumuna olanak sağlanmalıdır.
 - Kurum sosyal tarafların genel kurul denetimi yanında devletin denetimine açık bulundurulmalıdır.
 - Bu konuda yapılacak yeniden yapılanma yasal çalışmalar, sosyal tarafların görüş ve önerileri olarak hayata geçirilmelidir.
- **Sosyal Sigortalar Kanununda Yapılacak Yasal Değişiklik Çalışmaları Gerçekçi Sorunları Çözümleyici Ve Sosyal Tarafların Görüş Ve Önerileri Doğrultusunda Hazırlanmalıdır.**

SSK’ nın mali sıkıntıları kamu oyununda endişe ile takip edilmekte, tek sorunun yaşlılık aylığında yaş unsuru olduğu yaklaşımını vurgulayan gerek Dünya Bankası ve gerekse ILO’ nun yapmakta olduğu gibi sosyal güvenlik sistemimizin yönlendirilmesi hiç bir zaman kabul edilemezliği açıktır.

Bu nedenle yapılacak yasal çalışmalarda şu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır.

- Müktesep Hakların Korunmalıdır.

Sosyal Sigortalar Kanunu ile ilgili yapılacak yasal düzenlemelerde, hastalık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarında yer alan kazanılmış hakların korunmalıdır.

SSK mali ve idari bakımdan gerçek anlamda özerkliğe kavuşturmalıdır.

Sosyal tarafların “işçi ve emekli kuruluşların” ekseriyette olacağı şekilde yönetimde temsil olanağı sağlanmalıdır.

- Sosyal Güvenlik Sisteminde “Norm ve standart birliği” Sağlanmalıdır.

Anayasamızın 60. Maddesine göre herkes için hak olan sosyal güvenlik sistemi içinde yürürlüğe konulan 5 ayrı sosyal sigortalar kanununda yer alan ve ayrı ayrı nitelikte düzenlenen sosyal sigorta hakları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması ile sigortalılar arasında eşitlik sağlanabileceği gibi, kurumlar arasında suni geçişlerde önlenmelidir.

- Aktueryal Denge Sağlanmalı ve Kayıt Dışı Ekonomi de Çalışanlar Sosyal Güvenlik Kapsamına Alınmalıdır.

SSK verilerine göre bugün aktif / pasif dengesizliği aktif sigortalılar aleyhine bozulmuştur.

Çeşitli kaynaklara göre sayıları 5 milyonlarla ifade edilen sigortasız çalışanları sosyal güvenceye kavuşturmakla kuruma taze mali kaynak yaratacağı gibi aktif / pasif sigortalı dengesizliğine de olumlu bir etki sağlayacaktır.

- Prim Tahsilatında Etkinlik Sağlanmalıdır.

SSK' nın yasal görevlerini yapabilmesi doğal olarak sağlam mali kaynak yapısına bağlıdır.

Geçmiş yıllarda ödenmeyen primlerin tahakkuk eden gecikme zamlarına ilişkin Af Kanunu ve kamu kesimi prim borçlarının tasfiyesi bakımında getirilen Tahkim Kanunu nitelik itibariyle kuruma hiç bir mali katkı sağlamamıştır.

Tüm bu siyasi yanlışlıklar doğal olarak cari yıl prim tahsilatını engelleyici sonuçları da beraberinde getirmiştir.

Bu hatalar tekrarlanmamalı, prim tahsilatının özel ve kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın kanuni süresi içinde ödenmesi için etkin tedbirler uygulanmaya konulmalıdır.

- Devlet Sosyal Güvenliğe 3. Taraf Olarak Yeterli Ölçüde “Prim Bazında” Katkı Sağlamalıdır.

Devlet bugüne kadar sosyal güvenliğe “prim bazında” hiçbir katkıda bulunmamaktadır. Oysa bu katkı payı Avrupa Ülkelerinde ortalama % 35’ dir.

Anayasada “Sosyal Devlet” olduğunu açıkça vurgulayan devletin sosyal güvenlik sistemine prim olarak finansal katkıda bulunması kaçınılmaz bir zorunluluk olarak görülmektedir.

- **SSK Sağlık Hizmetleri Yeniden Yapılandırılmalıdır.**

Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık hizmetini kendi üreten bir sosyal güvenlik kuruluşu olarak ülkemizin nüfusunun % 40’ larına sağlık hizmeti veren sosyal güvenlik kuruluşudur.

Sigortalı, emekli, dul ve yetimler ile hak sahibi eş çocuk, ana ve babayı kapsamak üzere 26 milyon vatandaşımızı sağlık şemsiyesi altına alan hastalık sigortası ilk defa olarak 1994 yılından itibaren her geçen yıl daha da büyüyerek açık vermeye başlamıştır.

Sağlık hizmetlerindeki nitelik ve nicelik bakımından yetersizlik, kadro eksizliği “Kuruluş amacı anlaşılamayan hastane dernekleri” paralı tedavi uygulaması

sosyal sigorta anlayışı ile bağdaşmayacak uygulamalar olup, mutlak suretle düzeltilmelidir.

Kurumdan sağlık hizmeti alabilmek yalnız sigortalı olmakla yetinilmeyip zaman içerisinde ödemesi gereken sağlık primleri şartı getirilmelidir.

Belirli kesimlerce genel sağlık sigortası adı altında ısrarla dile getirilen uygulamanın sosyal sigortalar kurumu sağlık primleri ve hastanelerinden yararlanılarak gerçekleştirilmesi hiç bir zaman kabul edilemez bir konudur.

- **Emeklilerin Aylıklarının Geçim Şartlarına Uygun Şekilde Belirlenmesi ve Farklı Farklı Oranlarda Aylık Bağlama Oranları Terk Edilerek Aylık Bağlama Oranlarında Eşitlik Sağlanmalıdır.**

Yasadan kaynaklanan aksaklıklar giderilmeli. Kamu çalışanlarına uygulanan ücret politikası emeklilere de aynen yansıtılarak devletin farklı şekilde uygulamakta olduğu ücret politikası terk edilerek gerçek sosyal devlet politikası haline getirilmelidir.

Anayasamızda da yerini almış olan sosyal güvenlikle ilgili hükümlerin temelinden biride emekli olanların normal geçim şartlarının sağlanmasını gerektirmektedir. Yüksek enflasyonda ezilen en büyük kitleyi oluşturan işçi emeklisi dul ve yetimlerinin yaşam şartları mutlak surette düzeltilmeli, emekli aylığı asgari geçim şartını sağlayacak miktara mutlaka getirilmelidir.

Bu bağlamda 506 sayılı Kanundan kaynaklanan aylık bağlama oranlarında eşitlik mutlaka sağlanmalıdır.

- **Sosyal Sigortalar Kurumunun İçine Düştüğü Bugünkü Durum Çözümsüz Değildir.**

Bugün 5 milyonlarla ifade edilen kayıt dışında çalışan işçinin Sosyal Güvenlik sistemine alınmasıyla sağlanacak prim akışı S.S.K' nın önemli ölçüde açıklarını kapatmaya yeterli olacaktır.

TÜM İŞÇİ EMEKLİLERİ DERNEĞİ olarak derneğimiz tüm sosyal tarafların katılımı ile varılacak uzlaşmalar sonucu işçisi emeklisi dul ve yetimi ile birlikte 30 milyona varan vatandaşımıza gerçek sosyal güvenlik hakkı sağlayan bir yapılan maya kavuşturulması için her türlü çalışmaya katkıda bulunmayı, özellikle belirtmekten yarar görmekteyiz.

EK- 3: MUNZAM SOSYAL GÜVENLİK AMAÇLI BİR VAKIF ÖRNEĞİ : ERDEMİR VAKFI

Tamamlayıcı sosyal güvenlik alanındaki arayışlarda yol gösterici olması amacıyla uzun yıllardır faaliyetlerini sürdüren ve çok başarılı bir örnek olan EREĞLİ DEMİR VE ÇELİK FABRİKALARI T.A.Ş. MENSUPLARI VAKFI'nın kısaca tanıtılması uygun görülmüştür.

KURULUŞ

Vakıf Erdemir çalışanlarının ilave bir sosyal güvence altına alınması amacıyla 1966 yılında önce dernek olarak, daha sonra 1968 yılında Erdemir'in 300.000 TL tahsisi ile T.T. Kanununun 903 sayılı Kanunla değiştirilen maddelerindeki hükümlere göre "Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları T.A.Ş Mensupları Yardımlaşma Sandığı Vakfı" adı altında o günkü koşullarda ancak vakıf statüsünde hukuki yapıya kavuşturularak kurulmuştur.

AMACI

1. Vakıf üyesinin ve emeklisinin ölümü halinde varislerine ölüm yardımı ve toplu ödeme yapmak (2000 yılı için 3.750.000.000 TL / 1.125.000.000 TL).
1. Vakıf üyesinin aile fertlerinden öz anne, baba ile eşinin ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarının ölümü halinde üyesine ölüm yardımı yapmak (2000 yılı için 225.000.000 TL)
2. Vakıf üyesinin gerekli koşulları yerine getirmesi halinde emekli aylığı bağlamak veya toptan ödeme yapmak; veya her ikisinden istifadesini sağlamak. (2000 yılı için üyenin mevcut varlık miktarına bağlı olmak üzere 900.000.000 TL maaş alan emekli mevcuttur. Son beş yılda emekli olan emeklilerin maaş ortalaması 350.000.000 TL civarındadır. Toplu ödeme olarak 60 milyar TL alabilecek üye mevcuttur)
3. Dul eşe emekli aylığı ödemek...
4. Vakıf üyesinin maluliyeti halinde maluliyet ve toplu ödeme yapmak...

ÜYELİK

Vakfa üyelik tamamen isteğe bağlı olup, üye olabilmek için Erdemir'de çalışıyor olmak şarttır. Üye olmak zorunlu değildir. Üye, diğer şartların haricinde kendi rızası ile üyelikten istifa edebilmektedir. (31.12.1999 tarihi itibarıyla üye sayısı 7.274, emekli sayısı 2.480 olmak üzere toplam 9.754'tür.)

YÖNETİM YAPISI

Her 20 üye için seçimle bir delege belirlenmektedir. Delege seçimi 3 senede bir delegelerin tamamı için yapılmaktadır. (Mevcut delege sayısı 365'tir.)

Delegeler, Genel Kurulu oluşturmaktadırlar. Vakfın en üst organı Genel Kuruldur. Olağan Genel Kurul toplantıları yılda bir kere Mart ayı sonunda yapılmaktadır.

Vakıf, Yönetim Kurulu tarafından yönetilmektedir. Vakıf yönetimi 9 kişiden teşekkül etmektedir. 6 üye genel kurulda seçimle delegeler tarafından gizli oyla seçilmekte, 3

üye ise Erdemir genel müdürü tarafından üyelerin içinden atanmaktadır. Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi 3 yıl olup, her sene 1/3'ü yenilenmekte böylece yönetimde süreklilik sağlanmaktadır.

Denetleme Kurulu 3 kişiden oluşmakta; 2'si seçimle, 1 tanesi genel müdürün vakıf üyeleri içinden ataması ile belirlenmekte olup, her sene 1 tanesi değişmektedir.

Kararlar resmi sened hükümleri çerçevesinde yönetim kurulunca alınmaktadır. Mali sonuçlar Denetim Kurulu ve Bağımsız Denetleme kuruluşlarınca incelenmekte ve onaylanmaktadır.

Yönetim ve Denetim Kurulu üyeleri amatörce çalışmakta, çok az huzur hakkı almaktadırlar.

VAKFIN GELİRLERİ

Kuruluştaki Erdemir'in tahsis ettiği 300.000 TL üyelerden alınan üyelik aidatları (2000 yılı en yüksek aidat 40.000.000 TL/AY'dır). Erdemir'in aidatların 1/3'ü kadar çalışan üyeler için ödediği katkı payı (2000 yılı için üye başına 13.000.000 TL/AY'dır). Nemalandırmalardan elde edilen faiz, kira, temettü, gayrimenkul ve hisse senedi satış ve diğer gelirler vakfın başlıca gelirlerini oluşturmaktadır. (Üyelerin 1999 yılında varlıklarında %120 artış sağlanmış ve vakfın mali büyüklüğü 170.000.000 \$'a ulaşmıştır.)

Bu kaynakların haricinde Erdemir'den veya başka kuruluştan Vakfa hiçbir şekilde menfaat sağlayıcı destek, kaynak aktarımı v.s olmamıştır.

Vakıf varlığının tamamı üyelere ait olup, Vakfın tüzel kişiliğine ait varlık yoktur.

VAKIF FAALİYETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİ

Vakıf, Zonguldak'ın ilçesi olan Ereğli'de faaliyetlerini sürdürmektedir. Tüm üye, emekli takip işleri ile varlıkların değerlendirilmesi işlerinin tamamı geliştirilmiş bir bilgisayar programında desteği ile sadece 1 müdür, 7 çalışan toplam 8 kişi ile yürütülmektedir.

SONUÇ

Erdemir'in kuruluşunda etkin ve ortak olan Amerikalıların yönlendirmesi ile sağlam bir resmi sened ile kurulan Vakıf demokratik yapısını muhafaza ederek, resmi sened hükümlerine sadık kalarak bunlarda önemli değişiklikler yapmayarak, dürüst ve düzgün yönetilerek mevcut büyüklüğüne ulaşmıştır.

Vakıf'ın güçlü maddi yapıya kavuşması emekli olan üyelerine sağladığı çok önemli avantajlar sayesinde Erdemir çalışanları gelecek endişeleri olmadığından çok mutlu ve huzurlu çalışmakta, iş barışı bozulmamaktadır. Ayrıca çalışanların şirkete bağlılığı artmakta, tasarruf teşvik edilmekte, hisse senedi, mevduat v.s ile milli ekonomiye önemli boyutta kaynak yaratılmaktadır.

ÖNERİLER

Vakıf modeli örnek alınarak yaratılacak tamamlayıcı sosyal güvenlik sisteminde;

- Bazı maddeleri değiştirilemez sağlam bir resmi senede bağlı kalınmalıdır.
- Üyelik isteğe bağlı olmalı, teşvik edilmelidir.
- Belli sayıdan fazla personel çalıştıran kuruluşların sistemi kurması sağlanmalı, ilk kuruluşta maddi destekle sistem takviye edilmelidir.
- Vakıfla ilgisi olmayan sistem vakıf statüsünden çıkartılarak kanunla hukuki bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- Vergi ve diğer yönlerden kanunla teşvik edilmeli, gelirlerine vergi muafiyeti sağlanmalıdır.
- Hem demokratik yapının, hem de mali kaynakların kullanımının özel olarak yetiştirilmiş uzmanlarca denetlenmesi sağlanmalıdır.
- Emeklilik maaş ve toplu ödemesi ile üyenin ölüm ve maluliyet yardımı dışında herhangi bir amacı ve faaliyeti olmamalıdır.
- Vakıf faaliyetleri minimum personel ve harcama ile yürütülmelidir.
- Demokratik yapıyı bozmayacak şekilde esas şirketin ve devletin gözetim ve denetimi sağlanmalıdır.

EK- 4: TÜRKİYE İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU'NUN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA SUNDUĞU GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

Anayasal bir hak ve devlet içinde uyulması gereken bir ödev olan sosyal güvenlik kapsamında nüfusun belli bir bölümü bulunmamakta, mevcut sigortalılar ve aylık alanlar ile dul ve yetimlerin haklarının korunması ve geliştirilmesi ilkesine de yeterince uyulmamaktadır.

Devletin primli sisteme katılmadan sosyal güvenlik finansmanına çözüm araması Anayasadaki hükümlerle çelişmektedir. Ayrıca, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yönetiminde eskiden olduğu gibi çoğunlukta hükümet üyelerinin bulunması, kuruluş Kanununda yer alan özerk yapıya da aykırı bir tasarruftur.

Bugün mevcut sistemin analizi yapıldığında, bir çok olumsuzluğun temel nedenleri şöyle sıralanabilir.

- Bugüne kadar 506 sayılı Yasada yapılan değişiklikler, norm ve standart birliği sağlamaktan uzak kalmıştır.
- Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kaynakları hükümet politikalarına göre değerlendirilmiş ve bugünkü ekonomik yapının bozulmasında önemli bir etki yapmıştır.
- Kurumun yönetiminde atama ağırlıklı bir yapı egemen olmuş, sigortalı ve emeklilerin beklentileri gereği gibi değerlendirilememiştir.
- Sosyal güvenlik haklarında iyileştirici kararlar yerine, hakları kısıtlayan uygulamalar yapılmıştır.
- Borçlanma imkanları, sigortasız çalıştırmanın yaygın olması, isteğe bağlı sigortalı sayısının bir milyonu aşması, özellikle BAĞ-KUR'dan yatay geçiş yapılarak son 3,5 yıl SSK kapsamında çalışarak emekli olma imkanının bulunması, SSK'nın gider ve gelir dengesini bozmaktadır.

Bu tür olumsuzluklar, 20-25 yıl çalışarak emekli olanların haklarının kısıtlanmasında, yetersiz aylık bağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Böylece, gerçek sigortalıların nimetlerine başkalarının ortak olmaktadır. Bu çarpık durum, diğer sosyal güvenlik kuruluşlarında söz konusu değildir.

Bu tür yanlış ve haksız uygulamalar, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun ekonomik yapısını sarsmakta ve bu durum işçilerin ve emeklilerin haklarının kısıtlanmasında önemli bir gerekçe oluşturmaktadır.

SSK, sosyal devletin yapması gereken görevleri yapar duruma gelmiş ve 20-25 yıl prim ödeyen sigortalıların haklarının korunması ve geliştirilmesi ilkesine uyulmamış, yatay geçişler, iflas eden sandıkların yüklerinin devri de Kuruma önemli bir yük olarak yansımıştır.

Ülkemizde iş güvencesi olmadığından dolayı sürekli çalışma imkanı yeterince sağlanamamakta ve emekli olma koşulları kolay kolay elde edilememektedir.

Özellikle, erken yaşta emekli olunuyor iddiaları, gerçekçi bir tespit değildir. SSK verilerine göre, 39-44 yaş kapsamında bulunan emeklilerin toplam emekliler içerisindeki payı yüzde 8 ile sınırlı olmaktadır. Yaş konusu, özellikle de erken yaşta emekli olunuyor görüşleri ile kamuoyu yanlış yönlendirilmeye çalışılmış, Yasa değişikliğinde istatistiki bilgiler abartılı bir şekilde yorumlanmıştır.

1. SOSYAL GÜVENLİĞE GETİRİLEN YENİ YASAL ÇERÇEVE

57. Hükümet, ülke koşullarına uygun olmayan bir düzenleme getirerek emeklilik yaşını yüksek tutmuş ve emeklilik hakkının kazanılmasını oldukça zorlaştırmıştır.

Yeni düzenlemede, sigorta prim kesintilerinin oransal yüksekliği yanında (işçi hissesi %14, işveren hissesi %19.5) prime esas kazancın tavanı yüksek belirlenmiştir. Bu durum, 2000 yılı itibarıyla, işçinin eline geçen ücretlerde önemli ölçüde azalmaya neden olacağı gibi, kayıtdışı çalışmayı da teşvik edecek bir yük getirmektedir.

Prime esas kazancın yüksek tutulması yanında, aylık bağlama oranları aşağılara çekilmiştir. Önceki dönemde, normal gösterge için 5000 gün prim için yüzde 60, üst gösterge için ise yüzde 50-59.9 arasında değişen ve sonraki her 240 gün ek prim ödenmesi durumunda birer puan arttırılan aylık bağlama oranları uygulaması değiştirilmiş ve hak kaybına yol açan yeni bir sistem getirilmiştir.

Yeni sistemde, katsayı ve gösterge tablosunun kaldırılması nedeniyle, prim artışlarının aylıklara yansımaları uygulamasına da son verilmiş ve SSK ve Bağ-Kur emeklisine ödenen aylıkların artışı aylık TÜFE'ye endekslenmiştir.

Çalışanların kazanılmış haklarını etkileyen ve müktesep bir özellik taşıyan zorunlu tasarruf kesintilerinin işsizlik sigortasına aktarılması, çalışanlar açısından bir hak kaybı olmuş ve biriken fonun hak sahiplerine ödenmesi konusunda belirsizlik getirilmiştir.

Sosyal güvenlik yasası, sosyal güvenlik kuruluşları kapsamında bulunan aylık alanların ve sigortalıların kazanılmış haklarını önemli ölçüde geriye götüren değişiklikleri öngörmüştür.

2000 yılı itibarıyla yeni Yasaya göre emekli olma koşullarının ağırlaştırılması ve aylık bağlama oranlarının aleyhte değiştirilmesi sonucu, işsiz kalma durumlarında hak kaybı daha belirgin duruma gelecektir.

İş güvencesinin olmadığı ve çalışma koşullarının çok ağır olduğu bir dönemde yaşın ve prim gün sayılarının yukarıya çekilmesi, emeklilik hakkının kazanılmasını güçleştirmiştir.

2. BİREYSEL EMEKLİLİK

Bireysel emeklilik, mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarının güçlendirilmesini engelleyecek bir düzenlemedir. Ülkemizdeki gelir dağılımının sonuçları bellidir. Gelir dağılımının bozuk olduğu ülkemizde, özel sigortacılık programlarının geniş kitlelerinin sorunlarına çözüm getirmesi mümkün değildir. Ticari bir yaklaşımla getirilmek istenen özel sigorta programları ile özellikle, SSK'nın zayıflatılması amaçlanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin yerine özel sigortacılığın yaygınlaştırılması ve sosyal güvenliğin zayıflatılması da sistemin bütünü açısından bakıldığında bir tür özelleştirme değildir. Özel emeklilik programlarında sigortalı gelir getiren bir kaynak olarak görülmektedir. Oysa, sosyal güvenliğin temelinde, ticari değil, toplumun güvenliği anlayışı bulunmaktadır.

Anayasal bir hak olan sosyal güvenliğin herkese sağlanması için, Devlete önemli yükümlülükler verilmiştir. Devlet, bu yükümlülüğü sağlayacak tedbirleri almalı, herkese, sosyal güvenlik hakkını sağlamalıdır. Devletin, bu yükümlülüğünü yerine getirmeden, yeni kaoslara getirecek bir sistem olan bireysel emekliliği teşvik etmesi, katkıda bulunması, sosyal güvenlik hakkına kavuşmamış milyonlarca insanımıza yapılacak en büyük haksızlık olacaktır.

Bireysel emeklilikte bir de, zorunluluk koşulunun getirilmek istenmesi, mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarını daha da zayıflatacak bir araç olacaktır.

Bu gerekçelerle, TÜRK-İŞ özel sigorta programlarına karşı çıkmaktadır.

EK- 5: DEVRİMCİ İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU'NUN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA SUNDUĞU GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

DİSK olarak beş yıllık kalkınma planlarının hazırlık çalışmalarına önem vermekte ve hemen her dönemde bu çalışmalara aktif olarak katılmaktayız. Üzülerek belirtelim ki bu dönemdeki gibi planını kendisini ve toplumsal tarafların düşüncelerini değersiz kılan bir yaklaşımla ilk defa bu kadar yaygın olarak karşılamaktayız.

Geçmiş dönemlerde bir yıllık bir sürece yayılan, alt komitelerde günlerce tartışılarak ve bilimsel verilere dayanarak hazırlanan raporların, bugün iki ay içinde ve tarafların taleplerinin akektik biçimde bir araya getirilmesiyle oluşturulduğu gözlenmektedir. Sadece bu olgu bile planlamaya verilen önemin düzeyini göstermek bakımından önemli bir örnektir.

Bundan daha önemli olmak üzere küreselleşmenin ihtiyaçları gerekçesiyle sermaye çevrelerinin yıllardır dile getirdikleri taleplerin topluma kabul ettirilmesi yaklaşımı plan çalışmalarının ruhuna hakim olmuş durumdadır. Bu durum hazırlanan raporların içeriklerinden, hatta bazı komisyonların isimlerinden açıkça anlaşılmaktadır.

Bu yaklaşım nedeniyle kamunun ekonomiye müdahalesini gerekli gören, özelleştirmeye karşı çıkan anlayışlar raporlarda yer alamamaktadır. Kaldı ki bu görüşlere hazırlık raporlarında yer verilse bile, planın bunları dikkate almayacağı görülmektedir.

Konfederasyonumuz bütün bu nedenlerle VIII.BYKP hazırlık çalışmaları sürecini eleştirmekte; sunduğumuz bu metin katıldığımız tüm komisyon çalışmalarının raporlarına, bugüne kadar vermiş olduklarımızı birlikte görüşümüz olarak konulmasını talep etmektedir.

EK- 6: TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU'NUN SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA EKLENMESİNİ GEREKLİ GÖRDÜĞÜ GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİ

Sosyal güvenliğin toplumun tümünü ilgilendirmesi gerçeği karşısında, burada yaşanan sorunlara ilişkin çözüm yollarının araştırılmasında sosyal kesimlerin katılımının sağlanması ve karşılıklı diyalog ve konsensus içinde gerekli önlemlerin süratle alınması icap etmektedir.

Yapılacak reformda iki önemli husus gözönünde bulundurulmalıdır:

1. Mevcut 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 4792 sayılı SSK Kuruluş Kanunu'nun sistemi olumsuz yönde etkileyen hükümlerinin düzeltilmesi,
2. Gelecekte de bu tür sorunların yaşanmaması bakımından sistemi koruyucu nitelikte ve ileriye dönük önlemlerin şimdiden belirlenmesi.

Bu çerçevede Konfederasyonumuzca, sosyal sigortalarla ilgili olarak yapılacak reformlarda aşağıdaki konuların gözönünde bulundurulması zorunludur:

- Sosyal sigortanın finansmanına devlet, üçüncü bir taraf olarak prim ödemek suretiyle katkıda bulunmalıdır.
- Sigorta prim oranlarının kademeli olarak düşürülmesi şarttır. Bu sayede rekabet gücü ve istihdam artacak, kayıtdışı ekonominin gelişmesi de önlenebilecek, sosyal güvenlik şemsiyesi yatay olarak genişleyebilecektir.
- Borçlanma gibi tamamen siyasi amaçlı uygulamalara derhal son verilmeli, yeni borçlanma yasaları çıkarılmamalıdır.
- Emeklilik hakkını elde ettikten sonra çalışılan her fazla yıl için emekli aylığı artışı gibi çalışmayı özendirici düzenlemeler getirilmelidir.
- Kayıtdışı sektörü, kayıtlı ve takip edilebilir hale getirecek tedbirler biran önce alınmalıdır.
- Kurumun sigortalı ve işyeri kaçaklarından kaynaklanan kayıpları, kayıtlı kesim üzerinden telafi edilmemelidir.
- Sosyal güvenlik sisteminin takibinde de vatandaşlık numarası uygulamasına geçilmelidir.
- SSK primine esas kazanç alt ve üst sınırı, asgari ücretle irtibatlandırılmalıdır (özellikle son dönemlerde kurumca tespit edilen alt sınırlar asgari ücretin üstünde olmakta ve önemli meblağa ulaşan prim farkının tamamı yasa hükmü gereği işverenlerce ödenmektedir. Bu durum kaçak işçi çalıştırmaya ve kayıt dışı sektöre kaçışa neden olan en önemli etkenler arasına girmiştir).
- SSK primine esas kazançların alt ve üst sınırlarının tespitinde geriye dönük artışlara gidilmemelidir.
- İşyeri hekimi istihdamı konusunda yaşanan sorunlara çözüm bulunmalıdır. İşverenlerce çalışanlar için hem hastalık sigortası primi ödenmesi hem işyeri hekimi istihdam edilmesi mükerrerlik arz etmektedir.
- Yurtdışında Türk müteahhitlerinin yanında çalışan Türk işçilerinin sosyal güvenliklerinin sağlanmasına yönelik çerçeve kanun hazırlanmalı ve standart uygulamalara geçilmelidir.
- Ülkemizde uygulanan sigorta prim oranları dünya ölçülerinde çok yüksek seviyede bulunduğundan hem işçi çalıştırmayı caydırıcı etkisi olmakta hem de kayıt dışı sektörün büyümesine neden olmaktadır. Hedef, sigortalı sayısını artırmak olduğuna göre prim oranları kademeli olarak aşağıya çekilmelidir.
- Politik müdahaleler sonucu uygulamaya konulan, primini almadığı halde kurumca ödenmeye devam edilen sosyal yardım zammının hazinece karşılanması sağlanmalıdır.

- Kurumun gelir-gider dengesini etkileyecek nitelikteki yasa tasarıları ekinde; en az 10 yıllık aktüeryal hesapların yer alması zorunluluğu getirilmelidir.
- İşverenlerce iş kazası-meslek hastalığı primi ödenmesine rağmen iş kazalarında Kurumun ayrıca işverene rücu etmesine imkan tanıyan ve sigorta mantığına ters düşen ödemelere yol açan uygulamalara son verilmelidir.
- SSK'nın yetersiz kalan yardımları karşısında kişilere munzam bir güvence sağlayabilmek amacıyla, özel sigorta programları teşvik edilmelidir.
- Kurumun, 60 bine yakın personeli, 600'e ulaşan sağlık tesisi ile merkezden yönetilecek boyutları aştığı dikkate alınarak, Kurum yeniden yapılandırılmalıdır.
- Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı kuruluş olmaktan çıkarılmalıdır.
- Kurum, idari ve mali bakımdan gerçek anlamda özerk yapıya kavuşturulmalıdır.
- Bu yapılanmada SSK, devlet vesayetinden kurtarılmalı, iştirakçilerinin etkin karar sahibi olduğu, tarafların eşit temsil edilebildiği, kendini denetleyebildiği ve sorumluluk yüklenebildiği bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- Yeniden yapılanmada devletin fonksiyonu, katkı yapıcı ve denetleyici olmaktan ileriye geçmemelidir.
- Kurum, asıl işlevi olan sigortacılıkla uğraşmalı, yan hizmetlerden kurtulmalıdır. Kurum hastane işletmeciliği, ilaç ve tıbbi malzeme işletmeciliği, rant tesisi işletmeciliği gibi yan hizmetleri bırakarak, asıl fonksiyonu olan sigortacılık alanında hizmetlerini geliştirmelidir.
- Kurumun sağlık hizmetleri ile sigortacılık hizmetleri birbirinden ayrılmalıdır.
- Fon yönetimini üstlenecek bir birim oluşturulmalıdır. Bu sayede Kurum fonları ekonomik süreçlerle uyumlu, verimli şekilde değerlendirilmeli ve şeffaf hale getirilmelidir.
- Kurum, mali birikimlerini, amacına uygun ve verimli şekilde değerlendirebilmeli, gider artırıcı sürprizlerle karşı karşıya bırakılmamalıdır.
- Kurumun Genel Kurulu istişari niteliğinden kurtarılarak, Kurumu finanse edenlerin söz sahibi olduğu, ibra yetkisini haiz bir genel kurul niteliğine kavuşturulmalıdır.
- Kurum personeli siyasi baskılardan arındırılarak, personel, ücret ve istihdam politikası yeniden günün şartlarına uygun şekilde oluşturulmalıdır.
- Kurum çağdaş yönetim ilkelerini benimsemeli, çağdaş tekniklerle donatılmalıdır.
- Kurumun yönetiminde tarafların eşit sayıda temsil edildiği yönetim kurulu söz sahibi olmalıdır.
- Kurumun işlem ve hesaplarını denetleyecek bir kurul oluşturulmalıdır.
- Kurumu, arşivleme yükünden kurtaracak bilgisayar donanımı zaman geçirilmeksizin tamamlanmalıdır.