

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI
ARASINDAKİ STANDART FARKLILIKLARINA
İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

Meltem ÖZMEN

Eskişehir - 1996

Ö Z E T

Sosyal Güvenlik, genel olarak, insanın çeşitli sosyal tehlikelerin sonuçlarından belirli bir gelir garantisi sağlanarak korunmasıdır. Günümüzün insanları, önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde gelişen ve karmaşıklaşan hayat şartları içinde, bugünü ve geleceği ile güvenli bir yaşam biçimine ulaşmayı mutlak bir ihtiyaç olarak görmekte ve istemektedir. Günümüzde “Sosyal Devlet” niteliğini kazanan devletler, ekonomik görevlerine eş seviyede sosyal güvenliği sağlama görevini üstlenip yerine getirmeye çalışmaktadırlar.

Ülkemizde de sosyal güvenliği sağlamak bir devlet görevidir. Zaman içinde sosyal güvenliğin sağlanması konusunda önemli gelişmeler olmakla birlikte, bugün ülkemizde sosyal güvenlik sistemimiz bütünlükten yoksun norm ve standartları farklı çeşitli kurumlarca yürütülen karmaşık bir görünüm arz etmektedir.

Sosyal güvenlik sistemimizin aksaklıkları giderilerek çağdaş bir görünüme kavuşturulması için, organizasyon, kapsam ve hukuki açılardan tek bir merkezi teşkilat tarafından organize edilip, yönlendirilmesi gerekmektedir. Anayasamızın sosyal güvenlikle ilgili hükümleri bu yönde ileri ve çağdaş hükümler içermektedir.

Bu araştırmanın amacı, ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumları arasındaki farklılıkları ve dolayısıyla sistemi aksatan yönlerini ortaya koyarak yeni bir sosyal güvenlik sisteminin düzenlenmesi gerekliliğini desteklemektir.

T.C.
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ.

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI ARASINDAKİ
STANDART FARKLILIKLARINA İLİŞKİN
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Meltem ÖZMEN

ESKİŞEHİR

1996

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphanesi

A B S T R A C T

Social Security, in general, prevents human being from the results of several social insecurities by ensuring a certain income guarantee. With life conditions getting more complex and developing unprecedentedly, the people of today wants to reach a confident way of life at now and for the future and takes this as an absolute necessity. Nowadays, the states "Social States" are trying to carry out social security issues as well as economic ones.

In our country, it is also state's responsibility to ensure social security. Although it has been realized within time a number of progress to ensure social security, at present, our social security system not only presents an incomplete and complex image, but also it has different norms and standardizations carried out by various associations.

In order to remove its defects and to modernize it so that it has a contemporary look, our security system has to be reorganized and led by a central association with respect to contents and law. Articles of our Constitution related to social security can be considered advanced and contemporary.

The purpose of this study, is to conduct the differences of our social security institutions, and therefore to identify disfunctioning of the system. Thus supporting the necessity of reorganizing of a brand-new social security system.

İ Ç İ N D E K İ L E R

T A B L O L A R	XI
K İ S A L T M A L A R	XIII
G İ R İ Ő	1

B i r i n c i B ö l ü m

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

Ő.1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ.....	4
I. <i>SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI VE TEMEL NİTELİKLERİ</i>	4
1. Sosyal Güvenliğin Tanımı.....	4
2. Sosyal Güvenliğin Temel Nitelikleri.....	5
2.1. Bir Sistem Oluşturması.....	5
2.2. Bütün Toplumunu Kapsamaya Yönelmesi.....	6
2.4. Bir İnsan Hakkı ve Primli ve/veya Primsiz Rejimlerle Yerine Getirilen Bir Devlet Görevi Olması.....	7
II. <i>SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL RİSKLER</i>	8
1. Genel Olarak.....	8
2. Gelirlerin Elde Edilmesini Önleyen Sosyal Riskler.....	8
3. Gelirlerin Kullanılmasını Etkileyen Sosyal Riskler.....	9
Ő.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI	
I. <i>GELENEKSEL KORUMA TEKNİKLERİNİN YETERSİZLİĞİ VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI</i>	10
1. Geleneksel Koruma Teknikleri.....	10
1.1. Para Biriktirme (Tasarruf).....	10
1.2. Başkalarının Katılımını Gerektiren Teknikler.....	10

1.2.1. <i>Yardım</i>	10
1.2.2. <i>Hukuki Sorumluluk</i>	10
1.3. <i>Toplu Teknikler (Yardım Sandıkları)</i>	11
1.4. <i>Özel Sigortalar</i>	11
II. <i>SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN OLUŞUMUNU HAZIRLAYAN EKONOMİK VE SOSYAL KOŞULLAR</i>	12
III. <i>İLK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE ÖZELLİKLERİ</i>	13
1. <i>İş Kazaları ve Meslek Hastalıklarının Doğurdukları Zararın Tazminine İlişkin İlk Sistemler</i>	13
2. <i>İlk Sosyal Sigorta Sistemleri</i>	13
§.3. <i>ÇAĞDAŞ SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞI</i>	14
I. <i>ÇAĞDAŞ SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞININ ÖNEMİ</i>	14
II. <i>ÇAĞDAŞ SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞININ İLKELERİ</i>	15
1. <i>Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması</i>	15
1.1. <i>Kişiler Açısından Kapsamın Genişletilmesi</i>	15
1.2. <i>Sosyal Riskler Açısından Kapsamın Genişletilmesi</i>	15
2. <i>Yönetimde Birlik Sağlanması</i>	16
3. <i>Sosyal Güvenliğin Finansmanına Devletin Katkısı</i>	16

İ k i n c i B ö l ü m

ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

§.4. <i>ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİĞİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ</i>	21
I. <i>OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ</i>	21
II. <i>CUMHURİYETİN İLANINDAN ÖNCEKİ BÜYÜK MİLLET MECLİSİ HÜKÜMETİ DÖNEMİ</i>	22
III. <i>CUMHURİYET DÖNEMİ</i>	24
IV. <i>1961 ANAYASASINDAN SONRAKİ DÖNEM</i>	25
V. <i>1982 ANAYASASINDAN GÜNÜMÜZE KADAR</i>	26

§.5. ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI.....	28
I. GENEL OLARAK.....	29
II. PRİMLİ REJİM İÇİNDE YER ALAN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI.....	33
1. T.C. Emekli Sandığı.....	34
1.1. Sandığın Görevleri.....	34
1.2. Sandığın İdari Yapısı.....	34
1.2.1. Genel Kurul.....	34
1.2.2. Yönetim Kurulu.....	35
1.2.3. Genel Müdürlük.....	35
1.2.4. Sağlık Kurulu.....	35
1.3. Sandığın Mali yapısı.....	35
1.3.1. Sandığın Gelir Kaynakları.....	36
1.3.1.1. İştirakçilerin Katılım Payları.....	36
a.) Aylık Kesenek.....	36
b.) Giriş Keseneği.....	36
c.) Artış Keseneği.....	36
d.) Fiili Hizmet Zammı Keseneği.....	36
1.3.1.2. Çalıştıranların Katkıları.....	36
a.) Aylık Kesenek Karşılığı.....	36
b.) Ek Karşılıklar.....	37
c.) Öğrenci Keseneği.....	37
d.) Yönetim Giderlerine Katılma Payı.....	37
e.) Fiili Hizmet Zammı Karşılığı.....	37
f.) Emekli İkramesi Karşılığı.....	37
g.) Kadrosuzluk Tazminatı Karşılığı.....	37
h.) Ölüm Yardımı Karşılığı.....	38
1.3.1.3. Hazine Katkısı.....	38
1.3.1.4. Diğer Gelir Kaynakları.....	38
1.3.2. Sandığın Giderleri.....	39
1.4. Sandığın Ödemeler Dengesi.....	39
1.5. Sandığın Yatırım Alanları.....	40
2. Sosyal Sigortalar Kurumu.....	46
2.1. Kurumun Görevleri.....	47
2.2. Kurumun İdari Yapısı.....	47
2.2.1. Genel Müdürlük.....	47
2.2.2. Yönetim Kurulu.....	48
2.2.3. Genel Kurul.....	48
2.3. Kurumun Mali Yapısı.....	49
2.3.1. Kurumun Gelir Kaynakları.....	49
2.3.2. Kurumun Giderleri.....	49
2.4. Kurumun ödemeler Dengesi.....	49
2.5. Kurumun Yatırım Alanları.....	50

3. Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu).....	53
3.1. Kurumun Görevleri.....	53
3.2. Kurumun İdari Yapısı.....	54
3.2.1. Genel Müdürlük.....	54
3.2.2. Yönetim Kurulu.....	54
3.2.3. Genel Kurul.....	54
3.3. Kurumun Mali Yapısı.....	55
3.3.1. Kurumun Gelir Kaynakları.....	55
3.3.2. Kurumun Giderleri.....	55
III. PRİMSİZ REJİM İÇİNDE YER ALAN KURUM VE KURULUŞLAR.....	57
1. 2022 Sayılı 65 Yaş Kanunu.....	57
2. Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları.....	58
3. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu.....	58
4. Yeşil Kart Uygulaması.....	58
5. Gönüllü Kuruluşlar.....	58
Đ.6. ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI ARASINDAKİ FARKLILIKLAR.....	59
I. İDARİ YAPILARI AÇISINDAN.....	59
II. SAğLANAN YARDIMLARA HAK KAZANMA AÇISINDAN.....	62
III. SAğLANAN YARDIMLAR AÇISINDAN.....	65
1. Malürlük Sigortası.....	66
2. Yaşlılık Sigortası.....	68
3. Ölüm Sigortası.....	74
4. Tedavi Yardımları.....	77
5. Aylık Bağlanmasına Esas Aylıklar.....	77
6. Aylıkları Ödeme Zamanı.....	78
7. Emekli Aylığı Bağlandıktan Sonra Çalışanların Aylıklarının Ödenmesi.....	78
IV. KARŞILAŞILAN SORUNLAR AÇISINDAN.....	80
1. Ortak Temel Sorunlar.....	81
1.1. Kapsam Sorunu.....	81
2.2. Finansman Sorunu.....	82
2.3. Devletin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katılmaması.....	85
2.4. Prim Oranlarının Yüksek Oluşu ve Kayıt Dışı Sektörünün Olumsuz Etkisi.....	85

2. Kurumların Kendine Özgü Sorunları.....	86
2.1. T.C. Emekli Sandığının Sorunları.....	86
2.1.1. <i>Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar</i>	86
2.1.1.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Uygulaması.....	86
2.1.1.2. 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanununun Çıkmazları.....	87
2.1.2. <i>Diğer Sorunlar</i>	88
2.2 Sosyal Sigortalar Kurumunun Sorunları.....	89
2.2.1. <i>Sosyal Yardım Zammı Uygulaması</i>	89
2.2.2. <i>Erken Emeklilik Sorunu</i>	89
2.2.3. <i>Finansman Sorunu</i>	89
2.2.4. <i>Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar</i>	90
2.3. Bağ-Kur'un Sorunları.....	91
S O N U Ç V E Ö N E R İ L E R.....	94
F A Y D A L A N I L A N K A Y N A K L A R.....	i-vi

T A B L O L A R

No.	Tablonun Adı	Sayfa No.
1	AB Ülkelerinde Sigorta Kolları İtibariyle Devletin Sosyal Güvenliğe Katkısı	17
2	AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)	19
3	Bazı AT Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanına Katkı Oranları (1988)	20
4	1994 Yılı İtibariyle Sosyal Güvenlik Kapsamında Bulunan Nüfus Gruplarının Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Göre Dağılımı	29
5	Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Nüfus	31
6	Sosyal Güvenlik Sisteminde Hedefler	32
7	Aktif-Pasif Oranları	33
8	T.C. Emekli Sandığı İştirakçi Sayıları	41
9	T.C. Emekli Sandığı İştirakçilerinin Cinsiyet İtibariyle Dağılımı	41
10	T.C. Emekli Sandığından Emekli, Malül, Dul ve Yetim Aylığı Alanların Türlerine Göre Dağılımı	42
11	T.C. Emekli Sandığı Emekli, Malül, Dul ve Yetim Aylık Ödemeleri	42

12	T.C. Emekli Sandığı Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri	43
13	T.C. Emekli Sandığının Hazine ve Sair Kurumlar Adına Yaptığı Faturalı Ödemeler	43
14	T.C. Emekli Sandığı Hazinece Karşılanaan Sandık Açığı	44
15	T.C. Emekli Sandığı Yönetim Giderleri	44
16	T.C. Emekli Sandığı Emekli, Malül, Dul ve Yetimlere Yapılan Sağlık Yardımları	45
17	Sosyal Sigortalar Kurumunun Tahsilat Harcama Dengesi	50
18	Sosyal Sigortalar Kurumu Prim Oranları	51
19	Sosyal Sigortalar Kurumu Sigortalı Sayıları	51
20	Sosyal Sigortalar Kurumundan Aylık Almakta Olanların Sayısı	51
21	Sosyal Sigortalar Kurumu Aktif Sigortalı / Aylık Alan Dengesi	52
22	Sosyal Sigortalar Kurumu Aylık ve SYZ Ödemeleri SYZ'nin Aylık Ödemeler İçindeki Payı	52
23	Bağ-Kur'dan Aylık Alanların Sayıları	56
24	Bağ-Kur'a Kayıtlı Aktif Sigortalılar	56
25	Bağ-Kur'dan Yapılan Aylık Ödemeler	57
26	Sosyal Güvenlik Kuruluşları Emekli Aylıkları Mukayese Tablosu (1.4.1995-15.4.1995-1.5.1995)	70
27	Sosyal Güvenlik Kurumlarınca Uygulanan Sosyal Yardım Zammı Tutarları	79
28	OECD Ülkelerinde Emeklilik Yaşı (1991)	83
29	Türkiye'de Sosyal Güvenlik Harcamaları	83

K I S A L T M A L A R

AB	: Avrupa Birliği
AT	: Avrupa Topluluğu
A.T.A.U.M.	: Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi
A.İ.T.İ.A	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
A.Ö.F.	: Açıköğretim Fakültesi
A.Ü.	: Anadolu Üniversitesi
Bağ-Kur	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
B.	: Baskı
Bkz.	: Bakınız
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
C	: Cilt
Çev.	: Çeviren
Ç.S.G.B	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
İLO	: Uluslararası Çalışma Örgütü

İmp.	: İmparatorluk
İ.İ.B.F.	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
md.	: Madde
RG.	: Resmi Gazate
S.	: Sayı
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
S.K.	: Sayılı Kanun
T.	: Tarih
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
Ya.	: Yayın

G İ R İ Ő

İnsanın, iradesi dışında hastalık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik ve ölüm gibi sosyal tehlikelerle karşılaşması sonucunda, bazı ihtiyaçları ortaya çıkar. Özellikle ekonomik bakımdan zayıf olanların, kendi imkanlarıyla tehlikenin zararlarından kurtulması çok güçtür. Kişilerin sosyal tehlikelere karşı korunması için iyi teşkilatlanmış sosyal güvenlik sistemlerine ihtiyaç duyulmaktadır.

Anayasamızın 2. maddesinde belirtildiği gibi Türkiye sosyal bir hukuk devletidir. Yine Anayasamızın 60. maddesinde yer alan hüküm gereğince herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet sosyal güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar, şeklinde amir bir hüküm bulunmasına rağmen, ülkemizde herkes sosyal güvenlik hakkından ya hiç ya da yeterince yararlanamamaktadır. Bu durum elbetteki bir çok haklı sebepten ve aşılması çok güç bazı imkansızlıklardan kaynaklanmaktadır.

Ülkemizde, normları ve yönetim biçimleri birbirine uymayan, sigortalılara çalışılan dönemde ve çalışma hayatından çekildikten sonra farklı haklar sağlayan dağınık bir sosyal güvenlik sistemi bulunmaktadır. Değişik meslek gruplarına özgü yasaların farklı tarihlerde yürürlüğe konulması ve her rejimin idari yönetiminin farklı kurumlara verilmesi, sonradan yapılan idari ya da yasal düzenlemelerin birbirinden bağımsız bir seyir izlemesi, sistemi bütünlükten uzaklaştıran, standart farklılıklarına yol açan başlıca sebeplerden olmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarımızdan, T.C. Emekli Sandığı; memurların sosyal güvenliğini çalışma hayatından çekildikten sonra, yaşlılık, malüllük, ölüm risklerini karşılamaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu, kamu ve özel kesimde çalışan işçileri, işkazası ve meslek hastalığı, hastalık, malüllük, yaşlılık ve ölüm gibi risklere karşı korumaktadır. Bağ-Kur, kendi hesabına çalışanların yaşlılık, malüllük, ve ölüm sigortalarını karşılamaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının sosyal sigorta programlarını farklı norm ve standartlarda uygulamaları, sigortalılar arasında adil olmayan uygulamalara yol açmaktadır. Malüllük koşulları, emekliliğe hak kazanma yaş ve koşulları, emekli aylığı bağlama oranları, ölüm sigortasından yararlanma şartları, dul ve yetimlere aylık bağlama oranları ve uygulanan gösterge tabloları kurumdan kuruma farklılık taşımaktadır. Bunların yanı sıra kurumların kullandıkları teknik sigorta terimlerinde bile farklılıklar vardır; prim-kesenek-kesenek karşılığı, emekli aylığı-yaşlılık aylığı, dul ve yetim aylığı-ölüm aylığı, hastalık sigortası-sağlık sigortası gibi.

Sosyal güvenlik kurumlarımızda gelir ve aylık alanlar arasında iki katına varan farklılıklar bulunmakta, asgari bir geçim imkanı da vermemektedir. Emeklilikte yaş sınırları kurumlar arasında değişik olup genç yaşta emekliler ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarımızın sigortalılara sağlamış oldukları haklar da standart birliği sağlanması, meydana gelecek gelir artışlarının, refahı sosyal gruplara yansıtılmalarında bir denge sağlayacağından, kurumlardaki farklı norm uygulamalarının en aza indirilmesi gerekmektedir.

Kurumlar arsındaki standart farklılıklarını asgari seviyeye indirmek için yıllardır kanuni düzenlemeler yapılmasına rağmen sorunun çözümünü sağlama yerine daha da karmaşılaştırması ve mevzuatı izlenemez bir hale getirmesi, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumları Arasındaki Standart Farklılıklarına İlişkin Sorunlar ve bu konuda ne gibi önlemler alınması gerektiği konusunu ele alarak incelememizin öncelikli nedeni olmuştur.

“Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumları Arasındaki Standart Farklılıklarına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri” adlı çalışmamızda, esas itibariyle, sosyal güvenlik kurumlarımızın, sosyal sigorta programlarında uyguladıkları farklı norm ve standartlara açıklık getirmeye çalışırken, bu uygulamaların sosyal güvenlik sistemimiz açısından yarattığı temel sorunlarla, kurumların kendi içlerinde neden olduğu birtakım özel nitelikli sorunları edindiğimiz sayısal verilerle de destekleyerek incelemeye çalıştık.

Araştırmamız, girişten sonra iki bölümden oluşmaktadır.

Birinci Bölümde, sosyal güvenlik kavramı ve sosyal güvenlik sistemlerini tarihsel gelişim çizgisi içinde ana hatlarıyla inceledikten sonra, çağdaş sosyal güvenlik anlayışına geçişi sağlayan nedenlerle bu anlayışın önemi ve ilkeleri incelenmeye çalışıldı.

İkinci Bölümde, ülkemizde sosyal güvenlik sistemi, tarihsel bir bakış açısıyla incelendikten sonra, primli ve primsiz rejim içinde yer alan Kurumların uyguladıkları sosyal sigorta programları sayısal durumlarıyla birlikte ele alınarak, üç büyük sosyal güvenlik kuruluşumuz olan T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un; idari yapıları, sağlanan yardımlara hak kazanma koşulları, ve sağlanan yardımlar açısından aralarındaki farklılıklar ortaya konularak, bu konuda karşılaşılan sorunlar yine bu bölümde belirlenmeye çalışıldı.

Sonuç ve Öneriler kısmında ise, ağırlıklı olarak ikinci bölümde değinilen sorunlar çerçevesinde ne gibi önlemler alınabileceğine ilişkin bazı öneriler gündemdeki yerini korumakta olan tek çatı modeline de yer verilerek açıklanmaya çalışıldı.

B i r i n c i B ö l ü m

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

§.1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

I. SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI VE TEMEL NİTELİKLERİ

1. Sosyal Güvenliğin Tanımı

Maddi bakımdan geleceğinden emin olmak ve hayat tehlikelerine karşı korunmak ihtiyacı insanların ferdi ve toplu olarak tedbir almalarını zorunlu kılarken sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkmasında neden olmuştur. Sosyal güvenlik terim olarak 1935 yılında ABD’de kabul olunan SOCIAL SECURITY ACT adlı yasa ile ortaya çıkmış, daha sonra 1942’de ünlü BEVERIDGE RAPORU ile gerçek anlamını bulmuştur(1). 1944 yılında Filedelfiya’da toplanan (ILO) 26. Uluslararası Çalışma Konferansında ‘Sosyal Güvenlik’ deyimini geniş ölçüde kullanılmıştır(2).

Sosyal güvenliğin bütün ülkelerde geçerli bir model olarak kabul edilmesi, başta siyasi ve ekonomik olmak üzere çeşitli nedenlerle mümkün olmamıştır. Çünkü, ülkelerin kendilerine has demografik yapıları, kültürleri, ekonomik durumları ve hukuk düzenleri nedeniyle değişik sosyal güvenlik uygulamaları vardır. Uygulamalardaki bu farklılığa rağmen, sosyal güvenliğin çağımıza uygun tanımları yapılmıştır. Bu tanımlarda sosyal güvenlik vasıtasıyla insanların, sağlıklı ve düşkün hallerini madden emniyet altına alınma gayesinin güdüldüğü vurgulanmaktadır.

Prof. Dr. Cahit Talas, sosyal güvenliği geniş anlamda “Bir ülke halkının bugünü ve yarınına güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünüdür” şeklinde tanımlamakta devamla “Sosyal güvenliğin bir mesleksel, fizyolojik ya da sosyo ekonomik riskten ötürü geliri ya da kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama gereksinimlerini karşılayan bir sistem olduğunu söylemektedir(3).

(1) Kenan TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, B.5, İstanbul, 1990, s.1.

(2) Turan YAZGAN, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırmalar Vakfı 21, İstanbul, 1969, s.3.

(3) Cahit TALAS, Sosyal Ekonomi, “S” Yayınları, B.6, Ankara, 1983, s.2.

Devlet için "görev", Vatandaş için "hak" olan sosyal güvenlik, ekonomik ve sosyal gelişmelerin zorunlu kıldığı bir güvence sistemidir. Başka bir deyişle, ülkede yaşayanlar arasında hiç bir ayırım gözetmeksizin toplumun tüm fertlerinin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde bugünlerini ve yarınlarını güven altına almayı kendine hedef tayin eden bir sistemler bütünüdür(4).

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesinde Sosyal Güvenlik; "Ferdin işsizlik, yaşlılık ve iradesi dışında meydana gelen her türlü tehlikelere karşı emniyet içinde olmasıdır." şeklinde tarif edilmiştir(5). Bütün bu tanımlardan da anlaşılacağı gibi sosyal güvenlik bir sistemdir ve bu sistemi kurumlar işletir. Yani "Sosyal güvenlik kişilere gelirleri ne olursa olsun, belli sayıdaki tehlikeler karşısında güvence sağlama görevine sahip kurum veya kurumlar topluluğudur(6).

Görülüyor ki, Sosyal güvenlik, günümüzde tüm kalkınma kuram ve politikalarının kesin ve vazgeçilmez hedefi durumuna gelirken, sosyal refaha ilişkin göstergeler artık bir ülkede gerçek gelişmişliğin simgesi olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, sosyal güvenlik; sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi toplum refahının adaletle tevziine ait yöntemlerin tümünü kapsamalıdır(7).

2. Sosyal Güvenliğin Temel Nitelikleri

2.1. Bir Sistem Oluşturması

İnsanları sosyal tehlikelerin zararlarından korumayı ve kurtarmayı amaçlayan çeşitli tedbirlerin düzenli ve uyumlu bir bütün oluşturabilmesi için koordinasyona ve etkin uygulamayı sağlayacak bir örgüte ihtiyaç göstermesi, sosyal güvenliğin bir "sistem" olarak ele alınması gereğini ortaya çıkarmıştır(8). Bu zorunluluğu ilk defa ifade eden ve sosyal güvenliğin yönetiminde sistemli bir birlik sağlamayı öneren Lord Beveridge olmuştur(9). Sosyal güvenlik, sadece insanların geleceğini güvence altına almaya yönelik bir kurallar bütünü değil, her şeyden önce bir sosyal program ya da politikadır. Bu politka içinde, durmadan değişen amaç, kural ve ilkeler, türlü yöntemler ve önlemler yer almaktadır. Bu niteliği itibariyle sosyal güvenlik bir hukuk dalından çok bir sistemdir(10).

(4) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Raporu, Ankara, 1983, s.2.

(5) Birleşmiş Milletler İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Sağlama ve Koruma Türk Grubu, İnsan Hakları Yayını, Ankara, 1962, s.17.

(6) TUNÇOMAĞ, s.5.

(7) Sadık ŞİDE-Naci ÜNVER, Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik, Ankara, 1981, s.2.

(8) TUNÇOMAĞ, s.8.

(9) Ayrıntılı bilgi için bkz.Kadir ARICI, "Beveridge Planı", G.Ü. İ.İ.B.F. DERGİSİ, C.II, S.2, Ankara, 1986.

(10) Can TUNCAY, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, B.5, İstanbul, 1992, s.4.

2.2. Bütün Toplumunu Kapsamaya Yönelmesi

Sosyal güvenlik ülkede yaşayan herkesi kapsamalıdır(11). Çünkü, sosyal güvenliğin ideali, kapsamının hiç bir birey açıkta kalmaksızın ulusal ve uluslararası genişliğe ulaşması, etkinliğinin ülkenin gelişme seviyesine uygun olarak ve hiç bir zaman insan onuruna yaraşır bir düzeyin altına düşmemek şartıyla artmasıdır(12). Bu artış hiç bir zaman, çalışmayı baltalayacak, tasarrufu unutturacak ölçüde de kazanca bağlı olmalıdır(13).

Gelişmiş ülkeler, sosyal güvenliği, ulusal politikalarının en başta gelen konusu sayarken; az gelişmiş ülkeler, karşılıksız para harcamaları, kalkınma unsuru taşımayan bir fedakarlık ve baskı gruplarının sosyal talebi olarak değerlendirmekte, bu grupların baskıları ölçüsünde ve sadece bunlar için bazen lüks sayılabilecek düzeyde sosyal güvenlik sistemleri oluşturulmaktadır(14).

Sosyal güvenlik, toplumun bütün bireyleri için bir ihtiyaç olduğu gibi, bütün toplumlar içinde bir ihtiyaçtır. Bu durum, ülkede uygulanan iktisadi rejimle ilgili değildir(15). Ancak yoksul ülkelerde sosyal güvenlik ihtiyacının daha fazla kendini hissettireceği de açıktır(16).

2.3. Bazı Sosyal Tehlikeleri Konu Alması

Sosyal güvenlik sistemleri, çoğunlukla bütün tehlikelere karşı değil, bunlardan bazalarına karşı sosyal güvenlik sağlamayı amaçlamaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO)'nun 1952 tarihli ve 102 Sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi"nde, sosyal güvenlik sistemlerinin koruma sağlayacakları 9 sosyal tehlike sayılmıştır. Bunlar "uzun dönemli riskler"(long-term risks) olarak adlandırılan yaşlılık, malüllük ve ölüm ile; geçici işgöremezlik yarattığı için "kısa dönemli riskler"(short-term risks) olarak adlandırılan hastalık, analık, İş kazası, meslek hastalığı ve işsizlik riskleri ve genel amacı çocuklu ailelerin geçim ve bakım masraflarına katkıda bulunmak olan "aile yardımlarının" yapılmasını gerektiren durumlar olarak belirlenmiştir(17).

(11) Ayrıntı için bkz. William BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, London, 1942, s.92.

(12) DPT., *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*, Ankara, 1985, s.530.

(13) TALAS, s.319.

(14) Turan YAZGAN, "Sosyal Güvenlik Kavramı", *SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI*, 24.Kitap, İstanbul, 1972, s.207.

(15) YAZGAN, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi", s.9.

(16) Sait DİLİK, "Türkiye'de Sosyal Sigortalar", *İKTİSADİ AÇIDAN BİR TAHLİL DENEMESİ*, B.2, Ankara, 1972, s.13.

(17) J.Henry RICHARDSON, (Çev.Turan YAZGAN), *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*, İstanbul, 1970, s.3.

Batı ülkelerinin tamamı 102 sayılı sözleşmede belirtilen bütün riskleri karşılayan sosyal güvenlik sistemleri kurmuşlar, Yeni Zelanda gibi bazı ülkeler ise sosyal güvenlik sistemi içine doğa risklerini de sokarak onu aşmışlardır. Türkiye’de ise, aile yardımları yapılmasını gerektiren durumlar ve işsizlik dışında, diğer yedi sosyal tehlike için sosyal güvenlik sağlanmaya çalışılmaktadır(18).

2.4. Bir İnsan Hakkı ve Primli ve/veya Primsiz Rejimlerle Yerine Getirilen Bir Devlet Görevi Olması

Sosyal güvenlik, çağımızda bir “insan hakkı” olarak nitelenmektedir. 10.12.1948’de Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul edilen “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi”nin 22.maddesinde ve hemen hemen bütün anayasalarda sosyal güvenliğe insan haklarından birisi olarak yer verilmiştir.

Sosyal güvenlik bir insan hakkı olduğu kadar, aynı zamanda bir “Devlet görevi” olarak da kabul edilmektedir. Demokratik toplumlarda Devletin zenginliğinden önce insanın mutluluğu ve refahının ön planda olduğu ve zaten Devletin de insanlarla ve insanlar için varolduğu düşünüldüğünde, sosyal güvenliğin, başta gelen Devlet görevlerinden biri olduğu ortaya çıkmaktadır(19).

Çağımızda sosyal güvenliğin bir Devlet görevi olarak nitelendiği ve kişileri sefaletten kurtarmayı amaçladığı kabul edilince; eğitim, yatırımlar, para ve kredi politikaları gibi diğer bir çok devlet faaliyetinin de dolaylı olarak sosyal güvenlik kavramına dahil olduğu sonucuna varılmamalıdır(20). Bu nedenle, sosyal güvenliğin tanımlanmasında, amacın yanısıra, sosyal güvenliği sağlayacak araçların da dikkate alınması gereği ortaya çıkmaktadır(21).

Sosyal güvenliğin kendine özgü modern araçları bulunmaktadır. Bu araçlar, primle finanse edildiği için “primli rejim” olarak da anılan sosyal sigortalar ve genel vergi gelirleri ile finanse edilerek “primsiz rejim” adını alan sosyal yardım ve hizmetlerdir.

Primli rejimin temel araç olarak kullanıldığı, ülkemiz gibi ülkelerde, sosyal sigortalar teknik bir müessese olarak sosyal güvenlik alanında pek çok boşluk bırakılabilir. Bu bakımdan sistemin primsiz rejime dahil sosyal yardım ve hizmetlerle tamamlanması gerekir.

(18) TUNÇOMAĞ, s.5.

(19) DPT., “3 No.lu Alt Komisyon Raporu: Sosyal Güvenliğin Yeni Sistem Önerileri”, DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU:SOSYAL GÜVENLİK, Ankara, 1977, s.245.

(20) RICHARDSON, s.17; YAZGAN, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi”, s.5.

(21) Turan YAZGAN, “Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması ve Etkinliğinin Arttırılması”, 2.TÜRKİYE İKTİSAT KONGRESİ SOSYAL GELİŞME Ve İSTİHDAM KOMİSYONU TEBLİĞLERİ, C.III, (2-7 Kasım 1981), s.458-459.

Bazı ülkelerde, sosyal güvenlik primsiz rejim içinde karşılanır. Bu yolu seçen ülkelerde sosyal sigortalar, ek sosyal güvenlik sağlayan bir müessese olarak muhafaza edilebilir.

İster primli, ister primsiz rejim temel araç olarak alınsın, sosyal hizmetler her iki yaklaşımda da tamamlayıcı olarak yer almalıdır. Çünkü kimi zaman gelir güvencesi sağlamak, istenilen korumayı sağlamaya yetmez. Kendi günlük ihtiyaçlarını gideremeyecek durumda olan çocuk, sakat ve yaşlıların gerçek bir sosyal güvenliğe kavuşturulmaları, ancak sosyal hizmetler yoluyla mümkün olabilir.

II. SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL RİSKLER

1. Genel Olarak

Sosyal güvenlik kavramı herşeyden önce belirli risklere karşı güvence oluşturma amacı taşır. Bir ülkenin sosyal güvenlik sisteminin vardığı düzeyi belirleyen ölçülerden biriside kapsama alınan sosyal risk sayısıdır. Bu nedenle, sosyal güvenlik ile sosyal risk kavramları arasındaki ilişkiyi incelemek gerekir.

Sosyal risk, ne zaman gerçekleşeceği bilinmemekle birlikte ileride gerçekleşmesi muhtemel veya muhakkak olan ve buna maruz kalan kişinin malvarlığında eksilmeye neden olan olaydır(22).

Sosyal riskleri, sosyal güvenliğin anlamına uygun bir ayrıma tabi tutmak gerekir. Çünkü, farklı görünümüne karşın tüm sosyal riskler, bireylerin ekonomik durumlarını etkileme gibi ortak bir özelliğe sahiptirler. Bazıları bireyin mesleki kazançlarının (gelirlerinin) azalmasına, bazıları da giderlerinin artmasına neden olmaktadır(23).

2. Gelirlerin Elde Edilmesini Önleyen Sosyal Riskler

Çalışma gücünü azaltan veya yokeden hastalık, yaşlılık, ve sakatlık gibi fizyolojik riskler; çalışma gücünü etkilememekle birlikte, kullanımını önleyen sosyo-ekonomik bir risk olarak işsizlik, kişinin mesleki faaliyetinde elde ettiği kazançların eksilmesine neden olan hastalık hallerinde bireylere ücret yerine geçecek bir gelirin sağlanması zorunludur. Ayrıca, hastalığın tedavisine yönelik tıbbi yardımların yapılması da gereklidir. Yaşlılık döneminde, ücret gelirinden yoksun kalan kişinin, yaşamını sürdürebilmesi, çalışırken elde ettiği kazancın yerine geçecek bir gelire sahip olmasıyla olanaklıdır.

(22) TALAS, s.341.

(23) Ali GÜZEL-Ali Rıza OKUR, Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Ya.No. 474, B.4, İstanbul, 1994, s.3.

Sakatlık da kişinin çalışma gücünde azalmaya ve giderek bir gelir kaybına neden olmaktadır.

İş kazaları ve meslek hastalıkları, mesleksi nitelikte olan risklerdir. İşçi gördüğü bir işten dolayı sürekli ve geçici olarak çalışma gücünü yitirmektedir. Hastalık ve sakatlık durumları aynı riskin ortaya çıkardığı sonuçlardır. Bir yandan tıbbi yardımları, diğer yandan gelir kaybını ortadan kaldıran parasal yardımları zorunlu kılarlar.

Görülüyor ki, fizyolojik (hastalık, sakatlık, yaşlılık), sosyo-ekonomik (işsizlik) ve mesleksi (işkazaları ve meslek hastalıkları) risklerinin tümü, kişinin çalışma gücünü etkilemekte, onu ücret gelirinden yoksun bırakmakta, sonuçta birey, ekonomik güvensizlik ortamına itilmektedir(24).

3. Gelirlerin Kullanılmasını Etkileyen Sosyal Riskler

Bu grupta yer alan riskler, bireyin kazancını ne ortadan kaldırır, ne de bu kazancın miktarını azaltırlar Fakat neden oldukları olağanüstü giderlerle bireyin mali durumunu sarsıp, mevcut yaşam düzeyinde belirli bir gerilemeye yol açarlar. Örneğin, fizyolojik bir risk olan hastalık, bazı harcamaları(doktor, hastane,ilaç vb.) zorunlu kılar. Bireyin eski sağlığına kavuşması ve çalışma gücünü elde etmesi; bu harcamaların derhal yapılmasına bağlıdır.

Bunun gibi, doğum aile için mutlu bir olaydır, fakat beraberinde getirdiği mali yüklerde vardır. Doğum yapan kadın belirli bir süre çalışamaması nedeniyle ücret gelirinden yoksun kalmakta ve bazı tıbbi harcamalara da katlanmak zorunda kalmaktadır. Bunun dışında her çocuk ailede kişi başına düşen geliri azaltmakta, çocuğun eğitim, ve yetiştirilmesi görevini üstlenen annenin mesleki çalışmasını terketmeside söz konusu olabilecektir. İşte tüm bu nedenlerle çocuk sahibi olan ailelerin karşılaştığı mali yükü hafifletmek için "aile ödenekleri ya da yardımları" sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamına alınmıştır(25).

(24) GÜZEL-OKUR, s.4.

(25) Sait DİLİK, "Sosyal Güvenliğin Karşıladığı Riskler ve Türkiye'deki Durum", KAMU-İŞ, S.3 (Temmuz 1989), s.4.

§.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

I. GELENEKSEL KORUMA TEKNİKLERİNİN YETERSİZLİĞİ VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

Sosyal güvenlik, oldukça uzun bir tarihsel evrimin ürünüdür. Bugünkü sistemlerin varolmadığı dönemlerde anılan güvencenin nasıl sağlandığı sorusuna verilecek yanıt günümüz sosyal güvenlik sistemlerinin önem ve boyutlarını belirginleştirecektir.

1. Geleneksel Koruma Teknikleri

1.1. Para Biriktirme (Tasarruf)

Tasarruf tekniğinin değişik görünüşleri vardır: Bankalarda mevduat hesabı açtırma, tahvil, hisse senedi, altın ve döviz satın alma, özellikle sosyal güvenliğin yeterli düzeyde bir ekonomik güvence sağlayamadığı ülkelerde en sık başvurulan tasarruf yöntemleridir. Taşınmaz malları satın almak da tasarruf olarak nitelendirilebilir. Tek amaç geleceğin güvence altına alınmasıdır. Tasarrufun ekonomik açıdan etkinliği yeterli düzeyde olmasına bağlıdır. Gelirlerinin tümünü acil ihtiyaçları için harcamak durumunda olanların bu boyutta tasarrufta bulunmaları mümkün değildir(26).

1.2. Başkalarının Katılımını Gerektiren Teknikler

Kendi olanaklarıyla ekonomik güvencesini sağlamayan bireyin başka kişi ve kurumların devreye girmesini beklemekten başka çaresi bulunmamaktadır.

1.2.1. Yardım

Örf ve gelenekler, dini ve ahlaki etkenler aile bireyleri arasındaki yardımlaşma bilincini pekiştirmiştir. Varlıklı insanlar dinsel ve acıma duyguları etkisiyle hasta, sakat veya yaşlı olan yoksullara yardım etmeyi manevi bir yükümlülük olarak kabul etmişlerdir. Kamu otoriteleride yoksullara yardım amacıyla çeşitli kurumlar oluşturmuşlardır. Ancak yardım tekniğinin bireylerin ekonomik güvencelerini sağlama yeterli bir çözüm oluşturamadığı herkesçe kabul edilmiştir. Çünkü yardımın yapılıp yapılmaması , miktarı ve biçimi, yardımı yapacak kişinin karar ve isteğine bağlıdır. Bu nedenle yardım tekniği bireyin sosyal güvenliğini sağlamada etkin bir yöntem olmayacaktır(27).

(26) GÜZEL-OKUR, s.9-10'dan Jacques DOUBLET, *Securite Sociale*, Paris, 1972, s.30.

(27) İLO, *Dünya Çalışma Raporu 1*, Ankara, 1991, s.1227.

1.2.2. Hukuki Sorumluluk

Bir kimse başkasına bir zarar verdiğinde, yasanın aradığı koşulların gerçekleşmesiyle bu zararı tazmin etmekle yükümlüdür. Böylece birey başkasının tehlikeli eylemine karşı korunmuş olmaktadır.

Sorumluluğun dayandığı ilke ve koşullar onun sosyal güvence sağlamadaki yetersizliğinde yansıtılmaktadır. Çünkü, sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için üçüncü bir kişinin zarar verici eylemi gerekir. Burada da kusurun kanıtlanması ve sorumlu kişinin ödeme gücünün bulunması gerekir. Özellikle İş kazası halinde işverenin sorumluluğu açısından başvurulmuş bu yöntem tek başına kişiye ekonomik bir güvence sağlamada başarılı olamamıştır(28).

1.3. Toplu Teknikler (Yardım Sandıkları)

Yardım sandıkları, tasarruf ve yardım tekniklerine oranla, sosyal güvence açısından daha başarılı sonuçlar vermiştir. Ancak bugün hiçbir ülkede, sosyal güvenliğin birincil tekniği olarak varlığını sürdürememektedir. Bununla birlikte bazı ülkelerde, anılan sandıklar, zorunlu sosyal güvenlik rejimleri yanında, özellikle hastalık ve yaşlılık sigortaları açısından ek ya da tamamlayıcı bir yardım kurumları olarak varlıklarını sürdürmektedir(29).

1.4. Özel Sigorta

Özel sigorta ticari bir niteliğe sahiptir. Dolayısıyla kar amacına dayanır. Bu nedenle sosyal risklere karşı tam bir güvence sağlayamamışlardır. Sosyal korumaya en fazla gereksinimleri olanların özel sigortadan yararlanmaları, yüksek oranlarda prim ödeme zorunda kalmaları nedeniyle , hemen hemen imkansız hale gelmektedir. Sigortalının prim ödeyerek yaptığı katkı ile saptanan tazminat arasında ilişki kurulduğunda sağlanmak istenen güvencenin bedeli sigortalı açısından çok ağır olmaktadır(30). Bununla birlikte sosyal güvenliği esas olarak özel sigorta aracılığıyla sağlayan bir sistem yoktur(31).

Ancak, zorunlu sosyal güvenlik sisteminin garanti altına aldığı temel güvenliğe ek bir sosyal güvenlik sağlama işlevi özel sigortalarca üstlenilebilir(32).

(28) GÜZEL-OKUR, s.11'den J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Securite Sociale en Europe*, Paris, 1992, s.15.

(29) Bu konuda geniş bilgi için bkz. GÜZEL-OKUR, s.11 vd.;TUNCAY, s.12, TUNÇOMAĞ, s.12-13.

(30) DİLİK, "Sosyal Güvenliğin Karşılıdığı...", s.64.

(31) TUNCAY, s.13.

(32) DİLİK, s.65

II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN OLUŞUMUNU HAZIRLAYAN EKONOMİK VE SOSYAL KOŞULLAR

Ekonomik ve sosyal koşullar, sosyal güvenlik sistemlerinin hazırlayıcı ve yönlendirici faktörleri olmuştur. Bu nedenle ekonomi ve sosyal politika ile sosyal güvenlik arasında ayrılmaz bağlar vardır(33).

Endüstri öncesi toplumlarda aile, korporasyon, karşılıklı yardım sandıkları ve dinsel nitelikli hayır kurumları, yoksul hasta insanlara destek olma işlevini üstlenmişlerdir(34). XVI. yy.'dan itibaren kilisenin denetimindeki yardım kurumları yanında devletin oluşturduğu kurumlar ortaya çıkmaya başlamıştır. XVII.yy'da yine kilisenin sadaka kurumları sosyal koruma aracı olarak etkin bir rol oynamıştır.

Bu gelişmelere koşut olarak, XVIII. yy'dan itibaren felsefi düşüncelerde o güne kadar uygulanmakta olan yardım mekanizmaları hakkında köklü değişimler dikkati çeker(35).

1789 Fransız devrimi devlet ile birey arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı getirerek değişik bir yardım anlayışı ortaya çıkarmıştır. Kamu yardımlarından yararlanmanın bir hak olduğu, 1793 tarihli İnsan Hakları Bildirisi ile onaylanmıştır. Bu birdirge eşitlik ve özgürlük esaslarına dayalı irade özerkliği ilkesini benimser(36).

Ekonomik liberalizm öğretisi, "Bırakınız yapsınlar, Bırakınız geçsinler" ilkesinin uygulanmasıyla bireysel güç ve çabaların, hem bireyin kendisine hem de topluma büyük yarar sağlayacağı görüşünü savunur(37).

Ekonomik koşullar, bir yandan işçilerin büyük kentlerde toplanması, öte yandan ağır çalışma koşulları içinde olmaları sonucunu doğurmuştur. Tek geçim kaynağı emek geliri olan işçiler fizyolojik yada ekonomik nedenlerle çalışmadıkları dönemlerde, yaşam imkanlarından da tümüyle yoksun kalmışlardır(38). Liberal toplumun kurumsal düzeni, bu ekonomik ve sosyal koşulların etkisiyle, dini esaslara dayalı yardım anlayışı yerini yavaş yavaş hak kavramına terk etmiş, kişinin çalışma hakkı gibi ulusal gelirden pay sahibi olması, siyasal eşitlik yanında ekonomik eşitlik ilkesi kuramsal düzeyde de olsa benimsenmeye başlanmıştır. İşçi sınıfının güçlenmesi bu sınıf lehine bazı ödünlerin verilmesini kaçınılmaz kılmıştır.

(33) TUNÇOMAĞ, s.17.

(34) DİLİK, s.13.

(35) GÜZEL-OKUR, s.16'dan Roger JAMBU-MERLİN, *La Securite Sociale*, Paris, 1970, s.10.

(36) GÜZEL-OKUR, s.17'den DOUBLET, s.26.

(37) GÜZEL-OKUR, s.17'den JAMBU-MERLİN, s.13.

(38) DİLİK, s.41.

XIX.yy'ın sonlarından itibaren Batı ülkelerinin çoğunda, bireylerin ekonomik güvencelerini sağlamaya yönelik sosyal güvenlik mekanizmaları, pozitif hukuklara yansıma başlamıştır.

III. İLK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE ÖZELLİKLERİ

Tarihi gelişim içinde, *Bismark* tarafından oluşturulan *Sosyal Sigorta Mevzuatı*, sosyal güvenlik alanında ilk ve önemli çabayı sergiler.

1. İş Kazaları ve Meslek Hastalıklarının Doğurdukları Zararın Tazminine İlişkin İlk Sistemler

İş kazaları ve meslek hastalıkları riskine karşı güvence oluşturma çabaları öteki risklerden önce gelir. XIX.yy'ın sonlarıyla XX. yy. başlarında sanayi kesiminde çalışan işçileri, İş kazaları riskine karşı korumaya yönelik ilk yasaların çıkarılması bu yargıyı pekiştirmektedir. Söz konusu yasalar, genellikle hukuki sorumluluk ilkesini mesleki risk alanına uyarlarlar.

Almanya'da İş kazasına ilişkin sigorta sorumluluk ilkesi yanında kazanın yükünün işverene ait olduğu esasını benimserken, Fransız yasası işverenin şahsi sorumluluğu ilkesini benimsemiştir.

İşverenin sorumluluğunun kapsamı açısından 1898 tarihli yasa "maktu sorumluluk" esasını benimserken işverenin ödeme gücünün olmaması halinde kazaya uğrayan lehine "garanti fonu" oluşturulmasını öngörmekteydi(39).

2. İlk Sosyal Sigorta Sistemleri

Alman Sosyal Sigortalar Sistemi 1880-1890 tarihleri arasında yürürlüğe konulan yasalarla oluşturulmuştur. Bu oluşum ekonomik, siyasal ve hukuksal faktörlerin bir ürünüdür. Bismark'ın görüşlerini yansıtan yasalar, ücreti belirli bir miktarın altında kalan sanayi işçilerini kapsama almaktaydı.

Bismark'ın sistemi büyük ölçüde özel sigorta tekniğinin uygulanmasına dayanır. Bununla birlikte yasanın kapsamına giren işçiler zorunlu olarak sosyal sigorta kurumuna tabi olup primler, sigortalı ve işveren arasında sigortalıların kazançları esas alınarak, belirli oranlarda saptanmıştı. Belirtilen bu özellikleriyle Alman sistemi 1895 yılından itibaren Avrupa'nın başka ülkelerinde, bu modelden esinlenerek sosyal sigorta yasaları yürürlüğe konulmaya başlanmıştır(40).

(39) GÜZEL-OKUR, s.18'den Pierre LARAQUE, *Quarante ans de Securite Social*, Paris, 1985, s.7.

(40) TUNÇOMAĞ, s.19; DİLİK, s.46. vd.

İngiltere’de , 1911 yılında yürürlüğe giren “Ulusal Sigorta Yasası” hastalık ve sakatlık sigortası yanında işsizlik sigortasınida düzenlemekteydi. İngiliz sistemi sosyal sigortaların idari yönetimi açısından diğer ülke sistemlerinden kesin çizgilerle ayrılmaktaydı. Sistem devlet denetimi altına sokulmuş ve kamu otoritelerine geniş yetkiler tanınmıştı.

İngiliz Sosyal Güvenlik sistemi 1942 yılında yayınlanan “Beveridge Raporu” ile yepyeni boyutlar kazanmış ve çağdaş sosyal güvenlik düşüncesinin oluşumuna büyük katkılarda bulunmuştur.

Fransa’da ilk sosyal sigorta modelleri dağınık ve birbiriyle tutarsız haldeydi İlk yasa 1928’de yürürlüğe konulsada gelen tepkiler nedeniyle 1930’da yeni bir yasayla hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm risklerini kapsamına almaktaydı Ön ve kapsamlı bir plandan yoksun olan Fransız sistemi, bugünkü sisteminde temelini oluşturan 1945 reformuna kadar üç ayrı mevzuat içinde toplanmaktaydı: İş kazaları, sosyal sigortalar ve aile ödenekleri(41).

§.3. ÇAĞDAŞ SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞI

I. ÇAĞDAŞ SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞININ ÖNEMİ

Sosyal güvenliğin sadece işçileri değil, toplumun tüm bireyelerine yaygınlaştırılması ve buna bağlı olarak , öteki insan hakları yanında sosyal güvenlik hakkının da kabul edilmesi yeni bir sosyal güvenlik anlayışının doğmasına neden olmuştur. Belirtilen bu özellikleri taşıyan A.B.D., Yeni Zelanda ve Beveridge Raporu (İngiltere), çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin öncüsü olma ünvanını kazanmışlardır(42).

Çağdaş sosyal güvenlik politikalarına yön veren etkenlerin başında yoksulluk sorunu gelmektedir. Toplumlar, bireylere asgari bir yaşam düzeyi sağlayacak geliri sosyal güvenlik teknikleriyle sunmak durumundadır. Ayrıca sosyal güvenlik ekonomik sistemin dışında ve ona bir yük biçiminde değerlendirilmemelidir. Genel eğilim, sosyal güvenliği ekonomik büyüme içinde kabul etme yönündedir. Hedef, daha geniş sosyal katmanları ekonomik güvenceye kavuşturmadır. Sosyal risk kavramına bağlı kalmaksızın, gerçek ihtiyaçları karşılamak zorunlu hale gelmiştir. Karşılaşılan risk ne olursa olsun, bireye asgari bir sosyal gelir temin etme düşüncesi ön plana çıkmıştır(43).

(41) GÜZEL-OKUR, s.21’den Yves SAINT-JOURS, *Le Systeme Francais de Protection Sociale, Futuribles*, 1985, s.105.

(42) TUNCAY, s.23.

(43) İLO (Çev.Y.ALPER-İ.TATLIOĞLU), “21.Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik”, İstanbul, 1994, s.86.

Çağdaş bir toplum, doğal ve sosyal afetleri artık alınyazısı imiş gibi değerlendiremez. Hiçbir geliri bulunmayan yaşlılar, kendi yazgılarına terkedilemezler Tüm bu sorunlara çözüm getirmek için kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç vardır. Kapsamlı bir sosyal güvence için de yeni teknikler ve bu tekniklerin yaslandığı yeni ilkeler oluşturmak kaçınılmaz hale gelmiştir. Ana başlıklarıyla sıralayacağımız bu etkenler, sosyal güvenliğin çağdaş ilke ve eğilimlerini yönlendirici bir işleve sahiptirler.

II. ÇAĞDAŞ SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞININ İLKELERİ

1. Sosyal Güvenliğin yaygınlaştırılması

1.1. Kişiler Açısından Kapsamın Genişletilmesi

1942 tarihli ünlü Beveridge raporunda üzerinde önemle durulan bu ilkeye göre kişi mesleki faaliyetleri ne olursa olsun, toplumun bir üyesi olması sıfatıyla , sosyal güvenlikten yararlanma hakkına sahip olmalıdır. Bu ilke ilk kez İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22. maddesiyle resmi bir nitelik kazanmıştır ve kimi ülkelerde doğrudan devlet bütçesinden ayrılan fonlarla finanse edilen sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle, kimi ülkelerde de primli sosyal güvenlik rejimleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir(44).

1.2. Sosyal Riskler Açısından Kapsamın Genişletilmesi

Söz konusu eğilim, ilk kez 1938'de Yeni Zelanda'nın sosyal güvenlik sisteminde somut ifadesini bulmuştur. Yasa klasik sosyal riskler yanında; deprem, sel, kuraklık, yangın gibi doğal afetleri bile sosyal güvenlik kapsamına almıştır. Aynı eğilim 1942 Beveridge raporuyla da doğrulanarak Uluslararası düzeyde ise 1944 Filedelfiya Bildirisi ile ilk adımlar atılmıştır.

Bu bildiride, bireye fiziki varlığını tehdit eden olaylara karşı tıbbi yardımların tam olarak yapılması, ihtiyacı olanlara asgari bir gelirin bağlanması, işçilerin tüm risklere karşı yaşamlarının güvenceye kavuşturulması, aile yardımlarının verilmesi gibi temel hedefler belirlenmiştir(45).

(44) Tunç DEMİRBILEK, "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde Sosyal Güvenlik Hakları", KAMU-İŞ, S.4 (Nisan 1991), s.4.

(45) GÜZEL-OKUR, s.54'ten Guy PERRİN, La Securite Sociale au Passe et au Present, Rev.Fr. Aff. Soc., 1979 s.93.

2. Yönetimde Birlik Sağlanması

Çağdaş sosyal güvenlik politikalarının bir hedefinde sosyal güvenliğin etkinliği için örgütsel bütünlüğü sağlamaktır. Sosyal yardım tekniğinin ağırlıkta olduğu ülkelerde organizasyonda birlik ilkesi büyük ölçüde gerçekleşirken diğer ülkelerde ya devletin kapsamlı denetimi ya da sosyal güvenlik kurumlarının yönetim organlarına doğrudan hükümet temsilcilerinin atanması gibi yöntemlerle uyum sağlanmaya çalışılmaktadır. Her durumda devletin Sosyal Güvenlik Bakanlığı aracılığıyla, sosyal güvenlik kurumları üzerinde etkinlik sağlama eğilimi ön plana çıkmıştır.

Aralarında sistematik bir bütünlük oluşturulmamış değişik kurumların, sosyal güvenlik gibi bir kamu hizmetini yürütmeleri, kimi karmaşık sorunları da beraberinde getirir ve sosyal güvenliğin etkinliğini önemli ölçüde azaltır. Beverige raporundan bu yana tüm ülkelerde sosyal güvenlik rejimlerinin örgütsel birliğe kavuşturulması çabaları yoğunluk kazanmıştır. Özellikle sosyal sigorta yardımlarında eşitlik ilkesi bu yöndeki çabaları kaçınılmaz kılmaktadır(46).

3. Sosyal Güvenliğin Finansmanına Devletin Katkısı

Sosyal güvenliğin kişiler ve sosyal riskler açısından kapsamının genişlemesi, yapılan sigorta yardımlarının artması sosyal güvenliğin finansmanına yeniden güncellik kazandırmıştır. Bazı ülkeler (örneğin Yeni Zelanda)dışında, sosyal güvenliğin finansmanı işçi ve işverenlerden alınan primler ve devletin ulusal bütçeden yaptığı katkıyla karşılanırken bazı ülkelerde (örneğin Türkiye'de) devletin hiçbir katkısı bulunmamaktadır.

Finansman sorununa çözüm arayışlarında genel eğilim, sosyal güvenliğin finansmanına devletin artan oranda katılması ve işçi-işveren primleri yanında, vergi gelirlerinin bir bölümünün de sosyal güvenliğin finansmanına ayrılması yönündedir(47). (Bkz.Tablo.1)

(46) GÜZEL-OKUR, s.55'ten SAINT-JOURS, s.12-13.

(47) ILO (Çev. Y.ALPER-İ.TATLIOĞLU), s.98.

TABLO (1): AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE SİGORTA KOLLARI İTİBARIYLA DEVLETİN SOSYAL GÜVENLİĞE KATKISI

ÜLKELER	Yaşlılık, Malüllük ve Ölüm	Hastalık ve Analık	İş Kazası ve Meslek Hastalıkları	İşsizlik	Aile Yardımları
ALMANYA	Yıllık olarak sübvanseder.(yaşlılık sigortasına ilişkin toplam maliyetlerin yaklaşık % 14.6 sını, işsizlik ve doğum izninde geçen süreler için ödenmesi gereken primlerin % 17.7 sini karşılar.	Doğum yardımlarını ve doğum izinlerinden doğan maliyetleri sübvanseder. Ayrıca maden işçilerinin, emekli çiftçilerin ve öğrencilerin sağlık giderlerine katkıda bulunur.	Tarımsal kaza sigorta fonunu sübvanseder.	Bu sigorta kolunda oluşacak herhangi bir gelir gider farkını devlet kapatır.	Bütün maliyetleri devlet karşılar.
A.B.D	1968 yılından önce 72 yaşını geçmiş bazı kişilerin yaşlılık aylığını karşılar.	Sigortalı olmayan bazı yaşlı kişilerin hastane giderlerini karşılar.	Bu sigorta kolunda herhangi bir devlet katkısı yoktur.	Federal hükümet eyalet programlarının yönetimini giderlerini öder.	Çocuklu yoksul ailelere yardım amacıyla bir Federal Eyalet sistemi vardır.
BELÇİKA	Yıllık olarak sübvanseder.(Örneğin bu tutar 1990'da tüm harcamaların % 12 sini oluşturmuştur.)	Otomobil sigorta primleri üzerinden ayrıca alınacak % 5 lik pay bu sigortanın finansmanında kullanılır.Bunun dışında emekli,dul, yetim ve bunların bağımlılarına ilişkin sağlık yardımlarının yaklaşık %80 ini karşılar.	Belirli bazı kaza ve hastalık gruplarının sübvanseder.	Bu sigorta kolunda oluşacak herhangi bir gelir gider farkını devlet karşılar.	Bu sigorta kolunda oluşacak herhangi bir gelir gider farkını devlet karşılar.
DANİMARKA	Evrensel emeklilik programı tümüyle devlet tarafından finanse edilir	Hastalığın ikinci haftasından itibaren bütün maliyetleri devlet karşılar.	Hastalığın ikinci haftasından itibaren bütün maliyetleri devlet karşılar.	Bu sigorta kolunda oluşacak herhangi bir gelir ve gider farkını devlet kapatır.	Bütün maliyetleri devlet karşılar.
FRANSA	Bu sigorta kolunda devlet katkısı yoktur.	Otomobil sigorta primlerinin %12 si bu sigorta kolunun finansmanında kullanılır.	Bu sigorta kolunda herhangi bir devlet katkısı yoktur.	Dayanışma programlarının bütün maliyetini devlet karşılar..	Bu sigorta kolunda herhangi bir devlet katkısı yoktur

İNGİLTERE	Ödenen tüm primlerin % 5 i kadar bir oranda sisteme katkıda bulunur.	Ulusal sağlık servisinin bütün maliyetlerinin yaklaşık % 85 lik kısmını karşılar.	Ödenen tüm primlerin % 5 i kadar bir oranda sisteme katkıda bulunur.	Ödenen tüm primlerin % 5 i kadar bir oranda sisteme katkıda bulunur.	Bütün maliyetleri devlet karşılar.
JAPONYA	Ulusal emeklilik programı için ödenen emekli aylıklarının 1/3 ünü ve bu sigorta kolunun yönetim giderlerini devlet karşılar.	Ulusal sağlık sigortası giderlerinin % 50 si ile bu sigorta kolunun yönetim giderlerini devlet karşılar.	Ulusal bütçe sınırları içinde sistemi sübvanseder.	Tüm maliyetlerin % 25 ini karşılar.	Tüm maliyetlerin % 20 sini karşılar.
YENİ ZELANDA	Bütün maliyetleri devlet karşılar.	Bütün maliyetleri devlet karşılar.	Sistemi çeşitli şekillerde sübvanseder.	Bütün maliyetleri devlet karşılar	Bütün maliyetleri devlet karşılar
YUNANİSTAN	Gerekli olduğunda sisteme yıllık olarak katkıda bulunur.	Gerekli olduğunda sisteme yıllık olarak katkıda bulunur.	Bu sigorta kolunda herhangi bir devlet katkısı yoktur.	Bu sigorta kolunda herhangi bir devlet katkısı yoktur.	Bu sigorta kolunda herhangi bir devlet katkısı yoktur.
TÜRKİYE	Bu sigorta kolunda herhangi bir devlet katkısı yoktur.	Bu sigorta kolunda herhangi bir devlet katkısı yoktur.	Bu sigorta kolunda herhangi bir devlet katkısı yoktur.	Bu sigorta kolu uygulamada değildir.	Bu sigorta kolu uygulamada değildir.

KAYNAK: SSK (Social Security Programs Throughout the World)_1991 U.S.,
Social Security Administration

Yukarıdaki açıklamalar göz önünde tutulduğunda ve Tablo (1) 'deki bilgiler değerlendirildiğinde sosyal güvenliğin finansmanında çok çeşitli yöntemlere başvurulduğunu ve bunların aralarında önemli farklılıklar bulunduğunu söyleyebiliriz. Her ülke, sosyal güvenliğin finansmanını kendi sosyo ekonomik yapısına, anayasal ve siyasal rejimine, geleneklerine ve bütün bunlara bağlı olarak siyasal tercihlere göre belirlemektedir.

Günümüzde ülkelerdeki gelişme düzeylerinin ölçülmesinde, sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir içindeki payı da dikkate alınmaktadır. Ülkemizde sosyal güvenliğe milli gelirden ayrılan pay AB ülkelerine göre oldukça düşüktür. 1990 yılında AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH'ya oranı % 15 ile % 29 arasında değişirken, Türkiye'de bu oran % 6.8'dir(Bkz.Tablo 2).

TABLO (2): AB ÜLKELERİNDE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ PAYI (%)

ÜLKELER	1986	1987	1988	1989	1990
BELÇİKA	27.2	26.6	26.3	25.2	25.2
DANİMARKA	24.8	25.7	27.0	27.8	27.8
FRANSA	27.4	27.0	26.7	26.4	26.5
ALMANYA	24.7	25.0	25.1	24.1	23.5
YUNANİSTAN	20.6	20.8	20.4	20.9	-
İRLANDA	23.3	22.5	21.2	19.6	19.7
İTALYA	22.5	23.2	23.3	23.7	24.5
LÜKSEMBURG	24.4	25.9	25.3	26.6	27.3
HOLLANDA (EN YÜKSEK)	28.4	29.0	28.6	27.9	28.8
PORTEKİZ (EN DÜŞÜK)	14.3	14.9	15.9	14.9	15.3
İSPANYA	18.4	18.2	18.6	18.8	19.3
İNGİLTERE	23.9	22.9	21.9	21.3	22.3
TÜRKİYE	3.9	4.1	4.4	5.7	6.8

(*) Yunanistan'a ait rakam bulunmamaktadır

KAYNAK: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Topluluğu ve Türkiye, B.2.,Ankara, 1993

Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerde, Finansman açısından İşçi-İşveren-Devlet şeklinde üçlü katkı sistemi olduğu gibi işçi-işveren primlerinden sonra ortaya çıkan açığın devlet tarafından kapatıldığı sistemlerde bulunmaktadır.

(Bkz. Tablo 3)'de belirtilen rakamlar incelendiğinde AT ülkelerinde sosyal güvenlik sisteminin finansmanına Devletin katkısı açısından, ilk sırada Danimarka (% 77.52) olmak üzere İrlanda (% 61.12), İngiltere (% 43.35), Lüksemburg (% 37.23) lük oranlarla yer alırken Türkiye'de ilke olarak Devletin sosyal sigortanın finansmanına katılması söz konusu değildir.

TABLO (3): BAZI AT ÜLKELERİNDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN, FİNANSMANINA KATKI ORANLARI (1988)

ÜLKELER	Sosyal Güvenliğe İşverenin katkısı	Sosyal Güvenliğe Çalışan Katkısı	Devlet Katkısı	Diğer	Toplam
BELÇİKA (1987)	42.05	19.72	27.46	10.77	100.00
DANİMARKA	11.36	4.38	77.52	6.74	100.00
ALMANYA	41.09	30.44	25.23	3.24	100.00
İRLANDA	23.11	14.89	61.12	0.89	100.00
İNGİLTERE(1987)	27.93	16.96	43.35	11.76	100.00
İSPANYA(1987)	52.21	19.39	26.03	2.37	100.00
FRANSA	51.82	27.44	18.25	2.50	100.00
PORTEKİZ	49.37	20.33	25.56	4.74	100.00
İTALYA	52.42	14.95	29.88	2.76	100.00
LÜKSEMBURG	33.23	23.22	37.23	6.26	100.00
HOLLANDA	32.41	36.21	14.56	16.82	100.00
TÜRKİYE	58.21	41.79	-	-	100.00
TÜRKİYE(1993)	58.21	41.79	-	-	100.00

KAYNAK: Eurostat, 27. Edition, 1990.

NOT : Türkiye için verilen oranların hesaplanmasında SSK primi % 33,5 baz alınmıştır.

İ k i n c i B ö l ü m

ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

§.4. ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİĞİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Avrupa'da bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi için sanayi devrimiyle, sosyal koruma gereksinimi içinde olan bir işçi sınıfının ortaya çıkmasını beklemek gerekmiştir. Türkiye'de ise ekonomik ve siyasal koşullar çok farklı bir gelişim seyri izlemiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun sanayileşme sürecine girememiş olması gerçek anlamda bir sosyal politikanın oluşumunu engellemiştir. Sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir. Türkiye, sanayileşme sürecine Cumhuriyet döneminde 1930'lu yıllarda girmiştir. Modern anlamdaki sosyal sigortaların ilk temelleri ancak 1936 tarihli İş Kanunu ile atılabilmektedir.

I. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ

Osmanlı İmp.'da nüfusun çoğunluğu tarım alanında çalışmakla birlikte aynı zamanda tezgah ve el sanatlarına dayalı geniş bir faaliyet alanı da bulunmaktaydı. Sosyal risklere karşı güvence zorunlu esnaf birlikleri (loncalar) içersinde oluşturulan dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmıştır. Loncaların oluşturdukları bu sandıklara "orta sandığı" ya da "teavün sandığı" denilmekteydi. Sandıkların gelirleri usta ve kalfaların, haftada ya da ayda bir ödeme gücü ve geleneklere göre ödedikleri aidat, sandığa yapılan bağışlar, ve harçlardan oluşmaktaydı. Loncaların yardımlaşma sandıkları, Osmanlı İmp.'da XIX.yy'dan itibaren yıkılmaya yüz tutmakla birlikte yüzyılın sonlarına kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir(1).

Osmanlı imp.'da aile içi yardımlaşma ve meslek örgütleri dışında, öbür hayır kurumları da yoksul halkın korunması açısından önemli bir rol oynamıştır. Bireysel nitelikli bu sosyal dayanışma dışında imp.'ta yaygın bulunan vakıflar, özellikle "Avarız" ve "Müessesatı Hayriye" adını taşıyan vakıflar , bir tür sosyal yardım kurumları işlevini üstlenmişlerdir.İmp.'un son dönemlerinde "Darülaceze", "Darüleytamlar" ve "Kızılay" gibi kurumlar da sosyal yardımlar açısından önem kazanmışlardır(2).

(1) DİLİK, "Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi", KAMU-İŞ, S 6 (Nisan 1989), s.14.

(2) DİLİK, s.34; TALAS, "Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları", Ankara, 1953, s.69.

Osmanlı imp.'da işçilerin korunması ve sosyal güvenliklerinin sağlanması açısından yasal olarak kapsamlı bir önlem düşünülmemiştir. Bu dönemde çıkarılan mevzuat hükümleri;

- 1865 tarihli Dilaver paşa Nizamnamesi, Ereğli Kömür Havzası'nda, çalışma süresi ve ücret gibi konularda olumlu yenilikler içermiştir.
- 1869 tarihli Maaddin Nizamnamesi, maden ocaklarındaki zorla çalıştırma, sistemine son verirken İş kazalarına karşı önleyici ve koruyucu tedbirlerin alınması , madenlerde bir doktor ve gerekli ilaçların bulundurulmasını zorunlu kılmıştı.
- 1866 Askeri Tekahüt Sandığı, asker ve memurlarla sınırlı olarak çalışanların yaşlılık ve hastalık durumlarında korunmalarını öngörmüştür.
- 1881 sivil memurlar için kurulmuş olan emekli sandığı,
- 1890 Seyrisefain Tekaut Sandığı,
- 1909 Askeri ve mülki sandıkları,Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malüllük sandığı,
- 1910 Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalıkve kaza halleri için bir yardım sandığı,
- 1917 Şirketi Hayriye Tekaut Sandığı kurulmuştur.

Bütün bu yasal önlemler sınırlı , dar alanlı ve dağınık niteliktedir(3).

II. CUMHURİYETİN İLANINDAN ÖNCEKİ BÜYÜK MİLLET MECLİSİ HÜKÜMETİ DÖNEMİ

1921-1923 döneminde daha Kurtuluş Savaşı devam ederken çok ağır çalışma şartları içinde Zonguldak ve Ereğli Kömür bölgesinde uygulanmak üzere iki yasa çıkarılmıştır(4).

- 28 4.1921 tarih ve 114 Sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Falmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna dair Kanun" çıkarılmıştır. Bu yasadan hemen sonra,

(3) Mesut GÜLMEZ, Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi), Ankara, 1983, s.279.

(4) TALAS, Sosyal Ekonomi..., s.374.

- 10.9.1921 tarih ve 151 Sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" çıkarılmıştır. Bu yasalar uygulama alanı ve işçilere tanıdığı haklar yönünden, dönemin koşullarına göre, sosyal politika açısından önemli bir adımın başlangıcı olmuştur. Yasa ayrıca işçiler için "ihtiyat ve teavün sandıkları" kurulmasını öngörmüş ve buna dayalı olarak 1923'te bir yönetmelik çıkarılarak bu sandıklar "Amele Birliği" adı altında birleştirilmiştir. Bununla Türkiye'de sosyal sigortaların ilk uygulaması da gerçekleştirilmiştir(5).

Bakanlar Kurulunun 1975 tarihinde 506 S.K'nun hastalık sigortasına ilişkin hükümlerinin Ereğli Kömür Bölgesinde de uygulanacağını kararlaştırmasına kadar 151 S.K. içinde gerekli yardımlar yapılırken, bu tarihten sonra Amele Birliği, Ereğli Kömür işçilerine ek haklar sağlayan bir kurum olarak varlığını sürdürmektedir(6).

(5) TALAS, *İşçi Sigortaları...*, s.74. Bu konuda geniş bilgi için Bkz. Hasan Fehim ÜÇİŞİK, *Türk İş Hukukunda İşverenin İş Kazası ve Meslek Hastalığından Sorumluluğu*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1982, s.40.

(6) TUNÇOMAĞ, s.44.; TUNCAY, s.41.

III. CUMHURİYET DÖNEMİ

Cumhuriyetin ilanından 1961 Anayasasına kadar geçen dönemde özetlemesi zor fakat dar kapsamlı sosyal güvenlik kanunları çıkarılmış ve İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. En önemlileri şunlardır;

- 1926 tarih ve 895 S.K.'la. kurulan İmalatı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı 1939'da 3575 S.K.'la Askeri Fabrikalar Tekaüt ve Muavenet Sandığı adını almış bu da daha sonra 1968 tarih ve 991 S.K.'la Sosyal Sigortalar Kurumuna devredilmiştir.
- 1930 tarih ve 173 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu bir kısım işçilere zorunlu sağlık yardımı yapılmasını öngörmüştür.
- 1933 tarih ve 2097 sayılı Vilayet Hususi idareleri Tekaüt Sandığı,
- 2264 Sayılı İstanbul Mahalli İdaresiyle Ankara Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı,
- 1934 tarih ve 2454 sayılı DDY ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt sandığı,
- 1935'de Telefon ve Telgraf İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı,
- 1936 tarih ve 3008 sayılı ilk İş Kanunumuz sosyal sigortaların kurulmasına ilişkin ilk hükümleri içermişse de sosyal sigortaların kurulması 1945 yılından sonra mümkün olabilmıştır.
- 1937 tarih ve 3137 sayılı Deniz yolları ve Akay İşletmeleriyle Fabrika ve Havuzlar İdareleri Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Kanunu ,aynı yıl T.C. Ziraat Bankası Memurları Tekaüt Sandığı,
- 1938'de Emlak ve Eytam Bankasıyla Merkez Bankası Memurları Tekaüt Sandıkları,
- 1940 tarih ve 3803 sayılı Köy Öğretmenleri ve Köy Sağlık Memurları Tekaüt Sandığı,
- 1941'de Belediyeler ve Bunlara Bağlı Müesseseler ve Belediyeler Bankası Memurları Tekaüt Sandıkları,
- 1942'de İktisadi Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüt Sandığı,
- 1944 tarih ve 4517 sayılı Devlet Deniz Yolları Ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü Tekaüt Sandığı,

- 1945 tarih ve 4772 sayılı. İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları,
- 1949 tarih ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası,
- 1950 tarih ve 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası,
- 1957 tarih ve 6900 sayılı Malüliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları,

Sosyal sigortalarla ilgili kanun hükümlerini uygulamak için 9.7.1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmış ve daha sonra 506 S.K.'un 136. md.'si ile Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir.

İşçi kesiminde bu gelişmeler olurken memur kesiminde de 8.6.1949 tarihinde çıkarılan 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu dağınık halde bulunan bütün emekli kanun ve sandıklarını birleştirmiştir. Bu kanun 1950'de yürürlüğe girmiş ve bugüne kadar tam 120 defa değişikliğe uğramıştır.

- 1957'de Sosyal yardımlar alanında 6972 sayılı.Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında ki Kanun,
- 1959'da Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmasına dair 7355 S.K.'da kabul edilmiştir(7).

IV. 1961 ANAYASASINDAN SONRAKİ DÖNEM

27 Mayıs 1960 ihtilali, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal sorunlarına yeni bir yaklaşımın başlangıcı olmuş ve 1961 Anayasası ile sosyal haklara ve sosyal güvenliğe anayasal bir nitelik kazandırılmıştır(8).

1961 Anayasası herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu ifade etmiştir(md.48). Bu dönemde primli rejim açısından çıkarılan en önemli Kanun, 1964'de kabul edilip 1.3.1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'dur. Bu Kanun sosyal sigorta kollarını kapsamalarını genişleterek bünyesinde birleştirmiştir. Ancak birçok banka, sigorta şirketi, ticaret ve sanayi odaları bünyesinde bulunan özel sandıklar kanun kapsamına alınmamıştır. 506 sayılı. Kanun. daha sonra muhtelif tarihlerde bir çok değişikliğe uğramıştır.

(7) TUNCAY, s.42.

(8) TALAS, Sosyal Ekonomi, s.381.

2.9.1971 tarihide kabul edilen 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu da, bağımsız çalışanların yaşlılık, sakatlık ve ölüm risklerini karşılamak üzere çıkarılmıştır.

5.11.1985 tarih ve 3235 sayılı Kanun hastalık riskinide Bağ-Kur kapsamına almış bulunmaktadır.

29.8.1977 tarih ve 2108 sayılı. Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası ile muhtarların Bağ-Kur'a bağlanmaları kabul edilmiştir.

30.5.1978 tarih ve 2147 S.K. yurt dışında çalışan Türk vatandaşlarının yurt dışında geçen çalışma sürelerinin sosyal güvenlik haklarından yararlanabilmelerine olanak tanımıştır(9).

Primli rejim dışında, sosyal güvenlik alanında çıkarılan en önemli kanun 1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanun"dur. Ayrıca İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında 24.2.1986 tarih ve 1005 S.K.'la, Görevleri Nedeniyle Yaralanan Yahut Ölen Bazı Kamu Görevlilerine Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında 3.11.1980 tarih ve 2330 S.K., primsiz sosyal güvenlik rejimi bağlamındaki gelişmelerin somut örnekleridir(10).

V. 1982 ANAYASASINDAN GÜNÜMÜZE KADAR

12 Eylül 1980 hareketinden sonra hazırlanıp, 7.11.1982 tarihinde halk oylaması ile kabul edilen 1982 Anayasasının 60.md.'si "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."diyerek 1961 Anayasasındaki ilkeyi tekrarlamıştır. 1982 Anayasasının 61.md.'si sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenleri saymış, 62.md.'si ise devlete, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması konusunda ödevler yüklemiştir(11).

(9) TUNCAI, s.43.

(10) GÜZEL-OKUR, s.39.

(11) TUNÇOMAĞ, s.58; TALAS, Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Ankara, 1992, s.244-245.

Yeni Anayasanın kabulünden sonra 1983 yılından itibaren, sosyal güvenlik alanında yeni yasalar çıkartılırken, mevcut yasalarda önemli değişiklikler yapılmıştır.

24.5.1983'de kabul edilen 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, sosyal hizmetlerin yürütülmesini ve muhtaç çocuk, yaşlı ve sakatların korunması görevini Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na vermiştir(12). Aynı tarihte 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Daha sonra 17.10.1983 tarihinde kabul edilen iki kanun, tarım alanında faaliyet gösteren çalışanların büyük bölümünü sosyal güvenlik kapsamına almıştır. Bu kanunların ilki 2925 sayılı "Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu"dur. İkincisi 2926 sayılı "Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu" olup bu kesimde çalışanlara Bağ-Kur çerçevesinde sosyal güvenlik sağlanmıştır(13).

5.11.1983 tarih ve 3235 sayılı Kanun 1479 S.K.'da değişiklik yaparak mevcut sigorta kollarına sağlık sigortasını da eklemiştir(14).

Ayrıca muhtaç durumda bulunanlara yardım yapılmasını amaçlayan 3294 sayılı. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu da 14.6.1986'da yürürlüğe girmiştir(15).

5434, 506, 1479 ve 4792 Sayılı Kanunlar günümüze kadar sık sık değişikliğe uğramıştır. Bunlardan 506 S.K. 34 kez, 5434 S.K. ise 120 kez değiştirilmiştir. Hukukumuzda sosyal güvenlik mevzuatı kadar sık değişen ve yenilenen bir mevzuat alanı daha yoktur denilebilir(16).

(12) R.G., T. 27.5.1983, S.18059.

(13) R.G., T. 20.10.1983, S.18197.

(14) R.G., T. 9.11.1985, S.18925.

(15) R.G., T. 19.6.1986, S.19134.

(16) TUNCAY, s.45.

§.5. ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI

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

Primli Sosyal Güvenlik Kurumları:

- T.C.Emekli Sandığı,
- Sosyal Sigortalar Kurumu,
- Bağ-Kur,
- Vakıf Statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları,
- Munzam Sigorta Sandıkları
- Oyak ve Amele Birliği,

Primsiz Sosyal Güvenlik Sistemi İçinde Yeralan Kurumlar ve Kuruluşlar:

- 2022 Sayılı 65 Yaş Kanunu,
- Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonu,
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları,
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu,
- Yeşil Kart uygulaması,

Çalışmamızın bu kısmında ağırlık vereceğimiz kuruluşlar, ülkemizde primli rejim içinde yer alan üç büyük sosyal güvenlik kuruluşunun; amaçları, idari yapıları, kapsadıkları kişi ve kuruluşların sayıları, dayandıkları yasalar bakımından son faaliyet raporları ve istatistik yıllıklarından yararlanılarak hazırlanan tablolarla açıklanmaya çalışılacak, diğer ek hizmet sağlayan sosyal güvenlik kuruluşlarına değinilmeyecektir. Daha sonra primsiz sosyal güvenlik sistemi içinde yeralan sosyal yardım ve sosyal hizmet kuruluş ve organizasyonları hakkında özet bilgiler verilecektir.

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. Nitekim sayısal bazı veriler de sözü geçen kurumların sistem içindeki özel konumlarını ve önemlerini doğrulamaktadır.

I. GENEL OLARAK

TABLO (4): 1994 YILI İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA BULUNAN NÜFUS GRUPLARININ SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARINA GÖRE DAĞILIMI

SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI	SİG.SAY.	AYLIK ALANLAR	AİLE FERDİ	TOPLAM	GENEL NÜFUSA ORANI %
SSK TOPLAM	5.187.517	2.175.149	17.449.800	24.812.466	41
a) 506 S.K.'NA TABİ	4.202.616	2.175.000	16.597.700	22.975.465	37,9
b) İSTEĞE BAĞLI SİGORTA	771.906	-	-	771.906	1,3
c) TARIM SİGORTALISI	212.995	-	852.100	1.065.095	1,8
T.C. EMEKLİ SANDIĞI TOPLAMI	1.896.000	1.082.634	6.184.000	9.162.634	15,1
MADALYA AYL.VAT.HİZ. TER. AYLIĞI ALANLAR	-	49.530	-	49.530	0,1
2022 S.K.'NA GÖRE AYLIK ALANLAR	-	842.578	-	842.578	1,4
BAĞ-KUR TOPLAMI	2.700.398	825.595	8.297.316	11.823.309	19,5
a)1479 S.K.'NA TABİ OLANLAR	1.921.851	761.132	8.297.316	10.980.299	18,1
b)2926 S.K'NA TABİ OLANLAR (Tarım Sigortalıları)	778.547	64.463	-	843.010	1,4
506 S.K.GEÇ. 20 MD. KAPSAMINDA OLANLAR	71.037	47.114	139.838	257.989	0,4
TOPLAM	9.854.952	5.022.600	32.070.954	46.948.506	77,5

KAYNAK: Sosyal Sigortalar Kurumu, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1994, s.24

NOT : İsteğe bağlı ve tarım sigortasından aylık alanlar 506 S.K.'na tabi aylık alanların içinde gösterilmiştir.

Tablo incelendiğinde 1994 yılı sonu itibariyle ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı 9.854.925 aktif sigortalı, 5.022.600 aylık alan (emekli, malül, dul ve yetim aylığı), 32.070.954 aile ferdi olmak üzere toplam 46.948.506 kişi sosyal güvenlik kapsamında bulunmaktadır. Bu sayı genel nüfusun % 77.5 'ini teşkil etmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik kapsamında bulunan nüfus gruplarını sayısal açıdan daha iyi değerlendirebilmek için (Bkz. Tablo 5)'de yeralan sayısal verileri incelediğimizde 1993 yılında toplam 46.9 milyon sigortalının; 8.6 milyonu zorunlu aktif sigortalı, 3.8 milyonu pasif sigortalı ve 33.7 milyonu da bağımlıdır. Ülkemizde zorunlu aktif sigortalıların yaklaşık 4 milyonu Sosyal Sigortalar Kurumu'na; 1.8 milyonu T.C. Emekli Sandığına; 2 milyonu BAG-KUR'a; 72 bini de Özel Sandıklara tabidir.

TABLO (5) : SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDAKİ NÜFUS

KURULUŞLAR	1991	1992	1993
I.EMEKLİ SANDIĞI	8.726.852	9.568.396	10.090.128
1. Aktif Sigortalılar	1.600.000	1.730.000	1.812.000
2. Aylık Alanlar (Emekli,Malül,Dul ve Yetim)	878.758	940.000	999.783
3. Bağımsızlar	6.368.094	6.898.119	7.278.345
II.SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	19.939.472	21.278.379	22.545.302
1. Zorunlu Aktif Sigortalılar	3.598.315	3.796.702	3.976.202
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	300.000	361.863	438.843
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	93.756	115.174	177.145
4. Aylık Alanlar (Emekli, Malül, Dul ve yetim)	1.717.095	1.851.522	1.999.007
5. Bağımlılar	14.230.306	15.153.118	15.954.105
III. BAĞ-KUR.	13.509.314	13.923.311	14.028.954
1. Zorunlu Aktif Sigortalılar	1.989.650	2.038.438	2.002.266
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	103.366	99.170	92.068
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	732.526	752.863	776.634
4. Aylık Alanlar (Emekli,Malül,Dul ve yetim)	655.646	711.994	777.968
5. Bağımlılar	10.028.126	10.320.846	10.380.018
IV. ÖZEL SANDIKLAR	269.054	245.546	258.584
1. Aktif Sigortalılar	84.154	77.653	72.336
2. Aylık Alanlar (Emekli,Malül,Dul ve yetim)	37.201	41.761	45.909
3. Bağımlılar	147.699	126.132	140.339
V. SAĞLIK HİZMETLERİ BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTALAR KAPSAMI	32.243.366	34.434.458	36.103.621
VI. GENEL TOPLAM.	42.564.692	45.004.632	46.922.968
1. Zorunlu Aktif Sigortalılar	7.272.119	7.639.033	7.862.804
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	403.366	461.033	530.911
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	826.282	868.037	953.779
4. Aylık Alanlar (Emekli, Malül, Dul ve Yetim)	3.288.700	3.545.554	3.822.667
5. Bağımlılar	30.774.225	32.491.411	33.752.807
6. Aktif sig./ Pasif Sigortalı	2.6	2.5	2.4
7. Bağlılık Oranı	4.0	4.0	4.0
VII. SİVİL İSTİHDAM	18.669.000	18.462.000	18.632.000
VIII. SİVİL İŞGÜCÜ	20.145.000	20.073.000	20.080.000
IX. İSTİHDAM KAPSAMINDAKİ AKTİF SİGORTALILARIN TOPLAM SİVİL İSTİHDAMA ORANI (%)	43.4	45.4	46.2
X. İSTİHDAM KAPSAMINDAKİ AKTİF SİGORTALILARIN TOPLAM İŞGÜCÜNE ORANI (%)	40.2	41.8	42
XI. GENEL NÜFUS TOPLAMI	57.705.000	58.946.000	60.034.000
XII. SİGORTALI NÜFUS ORANI	73.8	76.3	78.2

KAYNAKLAR: DPT, 1995 Yılı Geçiş Programı, Ankara, 1993.

T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, İstatistik Bülteni, Ankara, 1993.

SSK Genel Müdürlüğü, Çalışma Raporu, Ankara, 1993.

BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1993.

Türkiye’de sosyal güvenlik garantisi sağlayan üç büyük sosyal sigorta kurumundan en önemlisi, esas olarak bir hizmet akdi ile başkasına bağımlı olarak çalışanları kapsamına alan SSK’dır. 1993 yılı itibariyle aktif ve pasif sigortalılarla bunların bağımlıları dikkate alındığında yaklaşık 23 milyon kişinin SSK şemsiyesi altında sosyal güvenliğe kavuştuğu görülmektedir. Buna göre, sosyal güvenlik programları kapsamındaki nüfusun % 49’u SSK’ya tabidir.

Kamu kesiminde çalışan asker ve sivil personelin sosyal güvenlik garantisini sağlayan T.C. Emekli Sandığı 10 milyon, kendi adına bağımsız çalışanları kapsamına alan Bağ-Kur’da 14 milyon kişiye hizmet vermektedir.

Ülkemizde 1993 yılında aktif-pasif sigortalı oranı 2.4, bağımlılık oranı da 4 olmuştur. İstihdam kapsamındaki aktif sigortalıların toplam sivil istihdama oranı ise % 46.2’dir(Bkz. Tablo 5).

1993 yılında sosyal sigorta programlarının kapsadığı nüfus oranları böyleyken Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında “Sosyal Güvenlik Sisteminde Hedefler” (Bkz. Tablo 6) şöyle belirlenmiş olup gerçekleştirmeler hemen yan sütunda verilmiştir.

TABLO (6) : SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE HEDEFLER

Yılı	Toplam Aktif Sigortalı Sayısı	Sigortalı Bağımlı Oranı (Yüzde)	Bağımlı Sayısı (Kişi)	Toplam Sigortalı Nüfus (Yüzde)	(Bin Kişi)	
					Top.Nüfus İçinde Sig.Oranı (Yüzde)	6. Plan Gerçekleşme
1990	8.955	3.05	27.312	36.267	64.11	72.6
1991	10.124	2.91	29.461	39.585	66.83	73.7
1992	10.928	2.77	30.269	41.197	69.55	75.5
1993	12.058	2.63	31.713	43.771	72.28	76.8
1994	13.248	2.50	33.121	46.369	75.00	?

KAYNAK: DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, Ankara, 1994.

Yukarıdaki tablonun ortaya koyduğu durum çok sevindiricidir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörülen hedefler hem kişisel kapsam, hem bağımlılar açısından aşılmıştır. Ancak Ülkemizin bütün insanları “Sosyal Güvenlikten” yararlanmadığı sürece çabalarımız devam edecektir.

Burada üzerinde önemle durulması gereken konu, aktif-pasif dengesinin hedefleri tutmasıdır(Bkz. Tablo.7).

TABLO (7) : *AKTİF-PASİF ORANLARI*

Yılı	Öngörülen Aktif-Pasif Oranı (yüzde)	Gerçekleşen Aktif-Pasif Oranı (Yüzde)
1990	3.05	2.16
1991	2.91	2.10
1992	2.77	2.04
1993	2.63	
1994	2.50	

KAYNAK: DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994.,Ankara, 1994.

II. *PRİMLİ REJİM İÇİNDE YER ALAN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI*

Sosyal Güvenlik Sistemimiz, "EDİM-KARŞI EDİM" prensibi içinde primli rejime dayanmaktadır. Genel uygulamada sosyal sigorta hakları, kişinin rizikolarına karşı alınan primler değil, gelir seviyesi baz alınarak, riziko oranları ölçüsünde alınan primlerle sosyal sigortaların finansmanı sağlanmaktadır.

Bugün için ülkemizde yürülükte bulunan Sosyal Güvenlik Sisteminin büyük bölümünü 3 ana Sosyal Sigorta Kurumu oluşturmaktadır. Bunlar; T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Esnaf ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu (Bağ-Kur) 'dur. Bu kurumlar; kapsamındaki kişilere, kanunlarında belirlenen risklerle karşılaşılması durumunda, yine kanunlarında sayılan yardımların yapılmasını öngörmektedirler(17).

Bu kısımda yukarıda bahsettiğimiz 3 büyük sosyal güvenlik kuruluşumuzun yerine getirdiği sosyal güvenlik hizmetleriyle, kapsamına aldıkları kişilerin yararlanacağı hakları en son elde edilen sayısal verilere de dayanarak ayrı ayrı ele alacak ve ana hatlarıyla yansıtmaya çalışacağız.

(17) İhsan ERKUL ve diğerleri, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, A.Ö.F. Ya. No. 26, 2.Fasikül, Eskişehir, 1991, s.236.

1. T.C. Emekli Sandığı

8.6.1949 tarihinde 5434 sayılı Kanunla 1.1.1950 yılından itibaren Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulan T.C. Emekli Sandığı; tüzel kişiliğe sahip, Devlet ve Devlet katkısıyla kurulmuş müesseselerin memur ve hizmetlilerinin emeklilik işlerini düzenleyen bir sosyal sigorta kurumudur(18).

1.1. Sandığın Görevleri

5434 sayılı Kanunla Sandığın ana amacı; İştirakçilerini yani kamu kesimi çalışanlarını uzun vadeli risklere karşı sosyal güvenceye kavuşturmak, iştirakçilerine ve onların aile bireylerine emeklilik, malüllük, yaşlılık ve ölüm durumlarında aylık bağlamaktır. Kısa vadeli risklere ilişkin olarak da pasif sigortalıların sağlık harcamalarını karşılamaktır.

Her ne kadar sandık, iştirakçilerinin emeklilik işlemlerini yerine getirmek görevini üstlenmişse de ayrıca, 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca şeref aylığı alanlarla, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanuna göre kendilerine aylık bağlanan muhtaç ve güçsüzlere ilişkin işlemlerin yürütülmesi gibi bazı görevleri de yerine getirmektedir.

Bu itibarla Sandık, bir sosyal sigorta kurumu olmasının yanısıra bazı sosyal tazmin ve sosyal yardım düzenlemelerinin de uygulayıcısı durumundadır(19).

1.2. Sandığın İdari Yapısı

5434 S.K.'un 2. mad.'si uyarınca; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük, ve Sağlık Kurulu İdari yapısına ilişkin olarak, sandığın organlarını oluşturmaktadır.

1.2.1. Genel Kurul

Sandığın en üst düzeydeki karar organıdır. 3465 say. kan.'a göre düzenlenmiş olan "İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu", sandığın da genel kurulu olarak kabul edilmiştir(20).

(18) İhsan ERKUL ve diğerleri, s.407.

(19) Ali ÇUBUK, Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik Kurumları, A.İ.T.İ.A. Ya.No. 175, Ankara, 1982, s.146.

(20) 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, md. 5.

1.2.2. Yönetim Kurulu

Genel Müdür, iki genel müdür yardımcısı, Başbakanın önerisiyle atanan bir ve Maliye Bakanının önerisiyle atanan iki üye olmak üzere toplam altı üyeden oluşur(21).

Yönetim Kurulunun başlıca görevleri arasında; Genel Müdürlükçe hazırlanacak yıllık bütçe ve kadroları inceleyip tespitlerini, Sandık gelirlerinin işletilmesi için Genel Müdürlükçe hazırlanan yatırım planlarını inceleyip uygun gördüklerini Maliye Bakanlığı'na sunmak, dava açmak, icra kovuşturması yapmak, imza yetkisi verileceklerle, genel hükümlere göre uzman yerli ve yabancı sözleşmeli personel çalıştırılmasına karar vermek yer almaktadır(22).

1.2.3. Genel Müdürlük

Genel Müdür ile sayısı üçten az olmamak üzere, Bakanlar Kurulunca belirlenecek genel müdür yardımcılarında oluşur(23). Sandığı temsil etme yetkisine sahip olan genel müdür, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin yanı sıra, Yönetim Kurulu kararlarına da uymak zorundadır(24).

1.2.4. Sağlık Kurulu

Milli Savunma Bakanlığınca ordu kadrosundan tayin olunacak bir uzman subay hekim, Sağlık Bakanlığınca tayin edilecek bir uzman hekimle Sandık kadrosundan bu Kurula memur edilecek bir uzman hekim olmak üzere üç üye bulunmaktadır(25).

Sağlık Kurulunun temel görevleri; İştirakçilerin malüllük raporlarını inceleyip karara bağlamak, ilgililerin malüllük derecelerini tesbit etmek ve kanundaki malüllükle ilgili düzenleme hakkında görüş bildirmektir(26).

1.3. Sandığın Mali Yapısı

Sandık hem bir işletme olarak faaliyetlerini sürdürmek hem de yasal yükümlülüklerini sürekli olarak yerine getirebilmek için birtakım gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Bu çerçevede Mali Yapı olarak öncelikle Sandığın gelir kaynaklarıyla giderlerini incelemek yerinde olacaktır.

(21) 5434 sayılı T.C. Emekli..., md. 3/1.

(22) md. 8.

(23) md. 6.

(24) md. 10.

(25) md. 7.

(26) md. 11

1.3.1. Sandığın Gelir Kaynakları

Sandığın temel gelir kaynaklarını; iştirakçilerden alınan keseneklerle bunları çalıştıran kamu kurum ve kuruluşlarının ödedikleri karşılıklar ve yatırımlardan elde edilen gelirler oluşturmaktadır.

1.3.1.1. İştirakçilerin Katılım Payları

Bu katılım payları KESENEKLER olarak ifade edilmektedir ki, bunlar:

a.) Aylık Kesenek

İştirakçilerin emeklilik keseneğine esas aylık tutarları üzerinden her ay % 15 oranında emeklilik keseneği alınacağı hükme bağlanmıştır(27).

b.) Giriş Keseneği

Emekli Sandığına bağlı bir göreve başlayanlardan emeklilik keseneğine esas ilk aylıklarının % 25'i giriş keseneği olarak alınır. Bunlardan o ay için ayrıca aylık kesenek alınmaz(28).

c.) Artış Keseneği

Emekliliğe esas aylık ya da ücretleri yükselenlerden ilk aylıklarının farkı, artış keseneği olarak alınır. Aylıkları önce düşürülüp sonra eski aylık düzeyine çıkan iştirakçilerden bu kesenek alınmaz. (29)

d.) Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Keseneği

Bu kesenek, fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek sürelerle ait istihkak toplamının % 10'unun yarısıdır.

1.3.1.2. Çalıştıranların Katkıları

T.C. Emekli Sandığında iştirakçileri çalıştıran kurum ve kuruluşların finansmana katkı payları KARŞILIK şeklinde ifade edilmektedir. Bunlar;

a.) Aylık Kesenek Karşılığı

İştirakçilerden alınan aylık keseneklere karşılık olarak çalıştıkları kurumlardan her ay % 20 oranında karşılık alınır(30).

(27) 5434 sayılı Kanununun 9.4.1990 Tarih ve 418 sayılı KHK'nin 46/c md.'si ile değiştirilen 14/a md.

(28) 5434 sayılı T.C. Emekli..., md. 14/b.

(29) 5434 S.K. md. 14/c.

b.) Ek Karşılıklar

Vazife malüllüğü aylıkları ile vazife nedeniyle ölenlerin hak sahiplerine bağlanacak dul ve yetim aylıkları için her yıl Kurum bütçelerinden aylık ya da ücret bölümlerindeki ödeneklerin % 4'ü oranında verilir(31).

c.) Öğrenci Keseneği

Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda Silahlı Kuvvetler hesabına okuyanların ve astsubay sınıf okulu öğrencilerinin harçlıklarıyla teğmen ya da astsubay çavuş aylıkları arasındaki farkın keseneği öğreniler adına kurumlarınca ödenen keseneklerdir(32).

d.) Yönetim Giderlerine Katılma Payı

Kurumlar, sandıpın yönetim giderlerine o yıl ödedikleri karşılıklar oranında katılır(33).

e.) Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Karşılığı

Fiili ve İtibari hizmet karşılığı eklenecek sürelerle ait istihkak toplamının %10'unun yarısıdır(34).

f.) Emekli İkramesi Karşılığı

Emekli,adi malüllük, vazife malüllüğü aylığı bağlanan ya da toptan ödeme yapılan asker, sivil tüm iştirakçilere her tam fiili hizmet yılı için ek 4.mad. göre hesap edilecek aylık bağlamaya esas tutarların bir aylığı emekli ikramiyesi olarak verilir. Ödenen ikramiyeler Sandık tarafından istenmesi durumunda en çok iki ay içinde faturası karşılığında iştirakçinin çalıştığı kurum tarafından Sandığa ödenir(35).

g.) Kadrosuzluk Tazminatı Karşılığı

Kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayrılan subaylara, maaşlarının belli oranında kadrosuzluk tazminatı, rütbelerinde yaş haddini doldurana kadar Sandık tarafından ödenir. Sandık üç aylık devreler halinde bunları faturası karşılığında Hazineden tahsil eder(36).

(30) 5434 S.K. md. 14/d.

(31) 5434 S.K. md. 14/f.

(32) 5434 S.K. md. 15/e.

(33) 5434 S.K. md.28.

(34) 5434 S.K. md. 34-38.

(35) 5434 S.K. md. 89; 1425 ve 2013 S.K.larla değişik ek md. 20/1.

(36) 926 S.K., 2870 S.K. ile değişik md. 54.

h.) Ölüm Yardımı Karşılığı

Sandıktan aylık almakta olanların ölümü durumunda, almakta oldukları aylığın bir aylık tutarı ölüm yardımı olarak beyanname vererek göstermiş oldukları kişiye, beyanname vermemişse ailesine ödenir. Bu yardım faturası karşılığında iki ay içinde ölen kişinin son çalıştığı kurumdan geri alınır(37).

1.3.1.3. Hazine Katkısı

Sandık ödediği bazı aylıkları daha sonra faturası karşılığında Hazineden geri alabilmektedir. Bu olanak, "Cumhurbaşkanı emekli aylığı" ile "Cumhurbaşkanı iken ya da ayrıldıktan sonra ölenlerin, vazifeden doğan kaza ve yaralanma nedeniyle tedavi edilmekteyken ölen veya vazife malüllüğü aylığı bağlandıktan veya aylığa hak kazandıktan sonra ölen erlerin dul ve yetimlerine bağlanan aylıklar" için geçerlidir(38).

1.3.1.4. Diğer Gelir Kaynakları

- İştirakçilerin aylık ya da ücretlerinden Kurumlarınca kesilip Sandığa gönderilecek olan disiplin para cezaları (39)

- Sandık gelirlerini zamanında tahakkuk edip kesmeyen ya da kesip de göndermeyen kurum sorumlusu memurlarından % 10 fazlasıyla tahsil edilecek paralar (40)

- Kurumlarda harç pulları dışında her çeşit pul, bilet ve yardım makbuzu satışlarından alınan gelirin yarısı (41)

- Sandık gelirlerinin işletilmesinden elde edilecek karlar (42)

- Bağışlar ve başka gelirler (43)

- Yıl sonu bütçesinin açık vermesi durumunda Genel Bütçeden yapılan katkı biçimindedir(44).

(37) 7.1.1959 tarih ve 7184 S.K. ile eklenen ek md. 4.

(38) 5434 S.K. md.. 42 15/j. - md. 81 66/a,d,e.

(39) 5434 S.K. md. 14/g.

(40) 5434 S.K. md. 14/h; 17.

(41) 5434 S.K. md. 14/i.

(42) 5434 S.K. md. 14/k.

(43) 5434 S.K. md. 14/l.

(44) 5434 S.K. Geçici md. 146.

1.3.2. Sandığın Giderleri

Sandığın sosyal sigorta faaliyetlerini yerine getirmek üzere yaptığı giderler;

- Emekli Aylıkları,
- Vazife Malüliyet Aylıkları,
- Adi Malüllük Aylıkları,
- Emekli, Dul Yetim Aylıkları,
- Adi Malül Dul yetim Aylıkları ile,
- Evlenme İkramiyeleri,
- Toptan Ödemeler,
- Kesenek İadeleri,
- Sağlık Yardımları ve
- Diğer Ödemeler

Emekli Sandığının Yasal Giderlerini oluşturmaktadır.

Bunun yanı sıra, Sandığın, kamu kurum ve kuruluşları adına yaptığı faturalı ödemeler ile diğer giderler, Emekli Sandığının İşletme Giderlerini oluşturmaktadır.

1.4. Ödemeler Dengesi

Sandığın ödemeler dengesi, 1982 den 1990'a kadar sürekli olarak açık vermiş 5434 S.K. Geçici 146.md.'si uyarınca Hazine tarafından kapatılmıştır. Kesenek ve Karşılık oranlarının yükseltilmesi sonucu 1990, 1991, 1992 yıllarında Sandık gelir fazlası vermiştir(Bkz. Tablo 14).

Bu durum çerçevesinde, fon esasına göre çalışmak üzere kurulan sandığın adeta dağıtım yöntemiyle çalışmaya başladığı ve bir yılın gelirleriyle o yılın giderlerini karşılayabildiği ileri sürülmektedir. Ancak 1993 yılı gerçekleşmesi bunu doğrulamamaktadır. Sandığın ödemeler dengesine ilişkin verilerin önümüzdeki yıllarda dikkatle izlenmesi gereklidir.

1.5. Sandığın Yatırım Alanları

5434 S.K.'nun 22.maddesine göre;

“Değişik gelirli kıymetlerin en fazla % 40'ı gayrimenkule yatırılır. Bu gayrimenkullerin Belediye hudutları içinde -turistik alanlar dışında da olabilir- gelişmeye açık ve en fazla gelir getirecek yerlerden seçilmesi gerekir. Yine bu kıymetlerin en fazla % 40'ı sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ait olan kurumlara ya da bunların katılacağı teşebbüslerce yatırılabilir. Ayrıca, Bakanlar Kurulu kararıyla özel şirketlerin hisse senetleri de alınabilir. Ancak bu kuruluşların ülke ekonomisinin gelişmesine yönelik ve güvenli olaması koşulu aranır.

Sabit gelirli kıymetler ise bono, tahvil ve gelir ortaklığı senetlerine, kamu ya da özel kuruluşların veya milli bankaların tahvillerine, milli bankalara vadeli ya da vadesiz hesap olarak yatırılabilir.

Bu gibi yatırımlar, Yönetim Kurulunca hazırlanıp, Maliye Bakanlığı'nın onayından geçirilerek beş yıllık bir yatırım planı çerçevesinde yürütülür(45).

T.C. Emekli Sandığı özetle anlatıldıktan sonra Sandığın yıllar itibariyle İstatistikî verilerinden derlenebilenler aşağıda tablolar halinde sunulmuştur.

(45) 5434 S.K. md. 22/1-2.

TABLO (8) : T.C. EMEKLİ SANDIĞI İŞTİRAKÇİ SAYILARI

YILI	İŞTİRAKÇİ SAYISI
1989	1.500.000
1990	1.560.000
1991	1.640.000
1992	1.730.000
1993	1.812.000
1994	1.896.000

KAYNAK: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Bülteni, Ankara, Ocak 1995.

TABLO (9) : T.C. EMEKLİ SANDIĞI İŞTİRAKÇİLERİNİN CİNSİYET İTİBARIYLA DAĞILIMI

KADIN	576.384	% 30.4
ERKEK	1.319.616	% 69.6
TOPLAM	1.896.000	% 100.0

KAYNAK: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Bülteni, Ankara, Ocak 1995.

TABLO (10) : T.C. EMEKLİ SANDIĞINDAN EMEKLİ, MALÜL, DUL VE YETİM AYLIĞI ALANLARIN TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI

	Y	I	L	L	A	R
SANDIKÇA ÖDENEN	1991	1992	1993	1994		
Emekliler	500.408	546.584	590.350			
Adi Malüller	17.992	18.318	18.264			
Vazife Malülleri	4.298	4.471	4.811			
Emekli Dul ve Yetim	301.093	315.122	325.832			
Adi Mal. Dul-Yetim	16.646	17.084	17.735			
Vazife Mal. Dul.-Yet.	38.321	38.698	42.815			
TOPLAM	878.758	940.277	999.807			
MALİYEYE FAT. ED.						
Madalya Ayl. Alan	2.054	1.796	1.310			
Vatani Hiz. Tertibinden	289	294	306			
Kore	4.652	14.381	14.338			
Kıbrıs	-	32.744	34.081			
TOPLAM	6.995	49.215	50.035			
GENEL TOPLAM	885.753	989.492	1.049.842			

KAYNAK: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Bülteni, Ankara, Ocak 1995.

NOT : Sandığa tabi hizmeti olup diğer sosyal güvenlik kuruluşlarından emekli aylığı alanlar dahil edilmiştir.

TABLO (11) : T.C. EMEKLİ SANDIĞI EMEKLİ, MALÜL, DUL VE YETİM AYLIK ÖDEMELERİ

(1994 Yılı IV. Devre Tahakkuk Tablosu)

TÜRÜ	ADET	Bir Aylık (Milyon TL)
Emekliler	509.414	3.062.346
Adi Malüller	18.003	85.125
Vazife Malülleri	310.101	969.205
Emekli Dul ve Yet.	17.461	46.684
Adi Malül Dul ve Yet.	41.556	135.850
Madalya Ayl. Alan	1.022	1.686
Vatani Hiz. Ter.Ayl.Alan	296	342
Kore	14.031	23.151
Kıbrıs	34.170	56.381
T O P L A M	951.026	4.408.122

KAYNAK: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Yıllığı, Ankara, Ocak 1995.

**TABLO (12) : T.C. EMEKLİ SANDIĞI
SOSYAL YARDIM ZAMMI ÖDEMELERİ**

YILI	MİKTAR (Milyon TL)
1988	434.095
1989	404.757
1990	88.830
1991	135.103
1992	337.937
1993	739.111
1994	1.296.544

KAYNAK: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Yıllığı, Ankara, Ocak 1995.

NOT : Sandığa tabi hizmeti olup, diğer sosyal güvenlik kuruluşlarından emekli olan 181.896 kişi hariçtir.

**TABLO (13) : T.C. EMEKLİ SANDIĞININ HAZİNE VE SAİR
KURUMLAR ADINA YAPTIĞI FATURALI ÖDEMELER**

(Milyon TL)

TÜRÜ	1993	1994
Sosyal Yardım Zammı	669.720	1.296.544
Emekli ikramiyesi	4.821.223	8.824.715
Ölüm Yardımı	33.622	47.000
Madalya Aylıkları	787.680	1.400.000
Subay Tazminatı	54.518	100.000
Diğ. Aylık Taz. Gid.	253.954	1.566.000
Müşterek Emekli Ayl.	850.028	1.500.000
2022 S.K. Göre Aylık	2.666.169	3.600.000
2978 S.K. Göre Ver. i.	1.155.752	2.000.000
Konut Edindirme Yardımı	120.948	174.000
Makam Tazminatı	507.100	1.200.000
Yönetim Giderleri	586.383	1.165.436
Tütün İkramesi	191.441	300.000
T O P L A M	12.698.518	23.173.695

KAYNAK: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Bülteni, Ankara, Ocak 1995.

NOT : Toptan ödeme ikramiyeleri emekli ikramiyelerinin içindedir.

**TABLO (14) : T.C. EMEKLİ SANDIĞI
HAZİNECE KARŞILANAN SANDIK AÇIĞI**

(5434 S.K. Geçici 146. Md. Gereği)

YILI	MİLYON TL
1982	1.205
1983	4.648
1984	6.427
1985	44.613
1986	775.522
1987	106.534
1988	223.365
1989	239.266
1990	253.590 (*)
1991	868.900 (*)
1992	1.363.554 (*)
1993	3.952.655
1994	6.293.834

KAYNAK: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Bülteni, Ankara, Ocak 1995.

NOT (*) : Gelir Artanı

TABLO (15) : T.C. EMEKLİ SANDIĞI YÖNETİM GİDERLERİ

YILI	HARCAMA (BİN TL)
1980	1.223.499
1981	1.580.000
1982	2.056.911
1983	2.706.620
1984	3.906.872
1985	5.407.512
1986	7.635.069
1987	11.465.475
1988	17.594.639
1989	37.610.874
1990	91.081.997
1991	155.527.428
1992	315.375.000
1993	586.382.901
1994	1.165.436.000

KAYNAK: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Bülteni, Ankara, Ocak 1995.

TABLO (16) :

T.C. EMEKLİ SANDIĞI
EMEKLİ MALÜL DUL VE YETİMLERE YAPILAN
SAĞLIK YARDIMLARI

YILI	TUTARI (MİLYON TL)
1980	788
1981	1.646
1982	2.927
1983	4.346
1984	7.232
1985	13.435
1986	24.351
1987	44.323
1988	85.353
1989	200.980
1990	312.783
1991	634.367
1992	1.510.610
1993	3.195.642
1994	7.326.620

KAYNAK: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Bülteni, Ankara, Ocak 1995.

KISA BİR DEĞERLENDİRME

Yukarıdaki istatistiki veriler dikkatle incelendiğinde, T.C. Emekli Sandığının Aktif-Pasif dengesinde negatif yönde bir bozulma trendi gözlenmektedir. Bu durumun öncelikle ve özellikle emekli olma koşullarının kolaylaştırılmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Sandığın finansman sisteminin biriktirme ve fon yaratma yöntemi olmasına rağmen Kurumun bu sistemden giderek uzaklaştığı görülmektedir. Özellikle 1990-1992 yıllarında karşılık ve kesenek oranlarının yükseltilmesi bir müddet Kurumun Gelir Fazlası vermesine neden olmuş, bu durum ise Kurum yönetiminin finansal politikasını biriktirme yöntemi yerine adeta dağıtım yöntemi politikası şekline dönüştürmüştür. 1982 yılından bu yana Hazine Yardımlarıyla Ödemeler Dengesi açıklarını kapatan Kurumda uygulama artık gerekli karşılıkların ayrılmaması şekline dönüşmüş bir durum arz etmektedir.

2. Sosyal Sigortalar Kurumu

16 7.1945 tarih ve 4792 sayılı "İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu" 1.1.1946 tarihinde yürürlüğe girmiş ve iş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak ve Çalışma Bakanlığı'na bağlı olmak üzere "İşçi Sigortaları Kurumu" kurulmuştur.

1.3.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Kanunla Kurumun adı, "Sosyal Sigortalar Kurumu" olarak değişmiştir. Kurum, mali ve idari bakımdan özerk ve tüzel kişilikte bir devlet kurumu olup Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmıştır.

SSK; 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu" hükümlerine göre, " Bir hizmet akdine dayalı olarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanları" kapsamına almaktadır(46). Bu kişilere İş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık ve ölüm hallerinde kanunda yazılı şartlarla sosyal sigorta yardımları sağlanır(47).

Kanunda, bazı istisnalar bulunmakla birlikte, çalıştıranların işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı sayılacakları sigortalı ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümlerinin sigortalının işe alındığı tarihte başlayacağı ve bu suretle sigortalı olmak hak ve yükümlülüğünden kaçınılamayacağı ve vazgeçilemeyeceği öngörülmektedir.

Sosyal Sigortalar Kanununa zorunlu olarak tabi olmak dışında Kanunda "İsteğe Bağlı Sigorta ve Topluluk Sigortası" uygulamasına da yer verilmiştir.

Ancak;

- Tarım işçileri,
- İşverenin ücretsiz çalışan eşi,
- Ev hizmetlerinde çalışanlar, (ücretle ve sürekli çalışanlar hariç)
- Askerlik hizmetini yapmakta olan yükümlülükler,
- Emekli Sandıklarından birine aidat ödemekte olanlar,

(46) 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, md. 2.

(47) 506 S.K., md. 1

- Meslek ve sanat okullarında uygulamalı mahiyette yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler,
- Yalnızca ceza ve islahavleri içindeki atölyelerde çalışan mahkumlar,
- Kendi nam ve hesabına çalışanlar,
- Sağlık kuruluşlarında işe alıştırılmakta olan hasta ve malûller,

506 sayılı kanuna göre sigortalı sayılmamaktadır(48).

2.1. Kurumun Görevleri

506 sayılı yasanın amacı; İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları, hastalık, analık, malûllük, yaşlılık ve ölüm hallerinde sigortalı veya hak sahiplerine gerekli sosyal güvenlik yardımlarının sağlanmasıdır.

Yasanın öngördüğü yardımlar sigorta kolları itibariyle şöyledir:

- İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası,
- Hastalık sigortası,
- Analık sigortası,
- Malûllük, Yaşlılık, Ölüm Sigortalarıdır.

2.2. Kurumun İdari Yapısı

2.2.1. Genel Müdürlük

Genel Müdür ve 5 Genel Müdür Yardımcısı ile 14 Daire Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Sağlık Uzmanlığı olmak üzere 17 merkez üniteden oluşmaktadır.

(48) 506 S.K. md. 3.

Taşra ise,

92 Sigorta Müdürlüğü

25 Sigorta Ödeme Bürosu

4 Sağlık İşleri Müdürlüğü ve 416 Sağlık Tesisinden oluşmaktadır.

Kurumun ayrıca 1 ilaç ve Tıbbi Sanayi Müessesesi, 1 Huzurevi, ile sağlık tesislerinin hemşire ve ebe ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş 6 Sağlık Meslek Lisesi bulunmaktadır.

2.2.2. Yönetim Kurulu

Kurumun en yüksek yönetim ve karar organı olan Yönetim Kurulu, bir başkan ve 4 üyeden oluşmaktadır. Genel Müdür Yönetim Kurulu'nun Başkanıdır. Üyelerden biri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının, biri Maliye bakanının önerisi üzerine müşterek kararla atanmaktadır. İşçi ve işverenleri temsil eden birer üye ise, Genel Kurul'da kendi temsilcileri tarafından seçilmektedir.

2.2.3. Genel Kurul

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, Maliye ve Gümrük, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'ndan iştirak edecek birer temsilciden,

Yüksek Öğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal güvenlik, sosyal politika ve ekonomi, İş Hukuku, Tıp dallarında uzman 5 öğretim üyesinden, En fazla işçiyi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonu tarafından, İş kollarına göre eşit sayıda seçilecek en az 50'şer işçi ve işveren temsilcisinden,

Kurumdan aylık veye gelir alanlarca kurulan kuruluşlardan en fazla üyeyi temsil ettiği, Bakanlıkça belirtilen kurulu tarafından seçilecek 10 temsilciden oluşmaktadır.

Kurumun Genel Kurulu 3 yılda bir en geç Haziran ayı sonuna kadar toplanır. Genel Kurul kurumun bilanço ve faaliyet raporları üzerine görüş bildirir(49).

(49) Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Sosyal Güvenlik, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ya.No.Genel.264, Böm:17, Ankara, 1993, s.151.

2.3. Kurumun Mali Yapısı

2.3.1. Kurumun Gelir Kaynakları

Kurumun gelirleri 506 sayılı kanununun 19.maddesinde;

- İşçi ve işverenlerin ödedikleri primler,
- Menkul ve gayrimenkul gelirleri,
- İş kanununa göre işçi ve işverenler hakkında hükmedilecek para cezaları
- Genel bütçeden yapılacak yardımlar, olarak sayılmakla birlikte, kurum devlet bütçesinden bugüne kadar herhangi bir yardım almamıştır. Kurumun ana gelir kaynağını prim gelirleri oluşturmaktadır(50).

2.3.2. Kurumun Giderleri

Kurumun başlıca giderleri, sigortalara yapılan ayni ve nakdi yardımlar dışında idari giderler, Kurumun ödediği tazminatlar ve sair masraflardan ibarettir(51).

2.4. Kurumun Ödemeler Dengesi

Kurumun mali yapısını tahsilat harcama yönünden incelediğimizde, giderlerin gelirlerden daha hızlı artarak gelir-gider dengesinin gelirler aleyhine bozulduğunu ve 1992 yılında gider fazlası verdiği görülmektedir(Bkz. Tablo 17).

(50) TOBB, Sosyal Güvenlik Raporu, s.156.

(51) TUNCAY, s.91.

**TABLO (17) : SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN
TAHSİLAT HARCAMA DENGESİ**

Yıllar	Tahsilat			(MilyarTl)	
	Prim Tah.	Diğer	Toplam	Gider Toplam	Fark
1985	514,0	65,3	579,3	519,6	59,7
1986	755,7	98,3	854,0	751,9	102,1
1987	1.528,2	145,1	1.673,3	1.214,6	458,7
1988	2.474,8	406,5	2.881,3	2.539,2	341,8
1989	4.704,6	669,4	5.374,0	4.692,2	681,8
1990	9.289,2	1.413,8	10.703,0	9.201,7	1.501,3
1991	15.426,4	3.085,3	18.511,7	18.341,4	170,3
1992	30.060,0	911,6	30.971,6	33.666,0	-2.694,4

KAYNAK: SSK Genel Müdürlüğü, Çalışma Raporu, Ankara, 1992.

Tabloda da görüldüğü gibi, yıllık giderlerin toplam tahsilat içindeki oranı % 85-90 arasında değişmekteyken, 1991 yılında bu oran %98'e yükselmiştir.1992 yılında bu oranın % 108'e ulaşması beklenmektedir.

2.5. Kurumun Yatırım Alanları

Kurum, 506 sayılı yasanın öngördüğü sigorta hizmetlerinin yerine getirilmesi için her yıl yatırım programı çerçevesinde gerekli görülen yerlerde sağlık ve sigorta tesisi inşa ederek, sağlık tesislerinin modern tıbbi cihazlarla donatılmasına çalışılmaktadır(52).

Sosyal Sigortalar Kurumu özetle anlatıldıktan sonra Kurumun yıllar itibariyle İstatistiki verilerinden derlenebilenler aşağıda tablolar halinde sunulmuştur.

(52) TOBB, Sosyal Güvenlik Raporu, s.158.

TABLO (18) : SOSYAL SİGORTALAR KURUMU PRİM ORANLARI

SİGORTA KOLU	İşveren	İşçi	Toplam
Malüllük, Yaşlılık, Ölüm	11	9	20
İş Kazaları Meslek	1,5-7	-	1,5
Hastalıkları	6	5	11
Hastalık Sigortası	1	-	1
Analık Sigortası			
T O P L A M	19,5	14	33,5

TABLO (19) : SOSYAL SİGORTALAR KURUMU SİGORTALI SAYILARI

YILI	KAMU	ÖZEL	TOPLAM	KADIN	ERKEK
1987	813.704	2.065.221	2.878.925	260.700	2.618.225
1988	886.155	2.253.916	3.140.071	303.919	2.836.152
1989	963.006	2.308.007	3.271.013	328.500	2.942.513
1990	966.875	2.479.627	3.446.502	376.802	3.069.700
1991	991.832	2.606.483	3.598.315	360.949	3.237.366
1992	1.055.338	2.741.364	3.796.702	387.037	3.409.665
1993*	1.076.722	2.899.480	3.976.202	405.575	3.570.627

KAYNAK: SSK, Faaliyet Raporu, Ankara, 1993.

(*) : 1993 yılı sigortalı sayısı geçicidir.

TABLO (20) : SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNDAN AYLIK ALMAKTA OLANLARIN SAYISI

YILI	YAŞLILIK	MALÜLLÜK	ÖLÜM	TOPLAM	ENDEX
1987	757.120	38.248	376.039	1.171.407	108.8
1988	832.750	39.767	418.013	1.290.530	119.8
1989	893.552	42.102	452.458	1.388.112	128.9
1990	967.442	45.375	488.797	1.501.614	139.5
1991	1.046.230	48.975	522.512	1.617.717	150.2
1992	1.138.153	52.701	561.091	1.751.945	162.7
1993	1.237.904	55.090	598.183	1.891.177	175.6

KAYNAK: SSK, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1993.

NOT : Sürekli işgöremez aylıkları ve ölenlerin hak sahipleri tabloya dahil edilmemiştir.

**TABLO (21) : SOSYAL SİGORTALAR KURUMU
AKTİF SİGORTALI / AYLIK ALAN DENGESİ**

YILI	AKTİF SİG.S.	ARTIŞ (%)	AYLIK ALAN S.	ARTIŞ (%)	AKTİF/PASİF (%)
1986	2.815.230	7.9	1.156.621	8.0	2.43
1987	2.878.925	2.3	1.254.285	8.4	2.30
1988	3.140.071	9.1	1.377.113	9.8	2.28
1989	3.271.013	4.2	1.478.176	7.3	2.21
1990	3.446.502	5.4	1.596.634	8.0	2.16
1991	3.598.315	4.4	1.717.095	7.5	2.10
1992	3.796.702	5.5	1.856.522	8.1	2.04
1993	3.976.202	4.7	1.999.007	7.7	1.98

KAYNAK: SSK, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1993.

**TABLO (22) : SOSYAL SİGORTALAR KURUMU AYLIK
ve SYZ ÖDEMELERİ ve SYZ'NİN
AYLIK ÖDEMELER İÇİNDEKİ PAYI**

YILI	SOS.YAR. ZAMMI	AYLIKLAR	TOPLAM	SYZ'NİN AYL.ÖD.İÇ. PAYI (%)
1986	188.765,8	359.384,6	548.150,4	34
1987	335.022,4	519.580,5	854.602,9	39
1988	724.918,9	1.149.540,7	1.874.459,6	38
1989	1.258.880,8	1.937.942,1	3.196.822,9	39
1990	2.760.410,3	3.488.651,6	6.249.061,9	44
1991	5.528.380,6	6.744.729,1	12.273.109,7	45
1992	10.838.018,0	12.437.561,7	23.275.579,7	47
1993	21.062.575,8	21.308.869,3	42.371.445,1	50

KAYNAK: SSK, Faaliyet Raporu, Ankara, 1993.

3. Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu)

Primli sosyal güvenlik rejiminin son halkasını bağımsız çalışanların sosyal güvenliği oluşturur. 2.9.1971'de kabul edilen ve kısa adıyla Bağ-Kur Kanunu olarak anılan 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamayı amaçlamıştır(53).

Ülkemizin kalkınma ve gelişmesine paralel olarak sosyal güvenlik kanunlarında da değişiklikler olmaktadır. 1479 sayılı Kanunda 1.10.1972 tarihinden itibaren devamlı değişim ve gelişim içinde olmuştur.

29.8.1977 tarihinde kabul edilen 2108 sayılı Muhtar denek ve Sosyal Güvenlik Yasası ile köy ve mahalle muhtarlarından herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayanlar 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu kapsamına alınmıştır.

1.10.1972 tarihinden günümüze kadar geçen sürede 1479 sayılı kanunda 8 defa değişiklikler yapılmış ve bu yapılan değişiklikler ile kısmi düzenlemelere rağmen gerek sigortalıların gerekse emekliler ile hak sahiplerinin sosyal güvenlik haklarında arzu edilen hedefin gerçekleşmesini sağlayamamıştır(54).

3.1. Kurumun Görevleri

Sigortalılarına, malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası sağlamak üzere görev yapan Bağ-Kur'a, 1.1.1986 tarihinde uygulamaya konulan 3235 sayılı kanun ile üç yıllık bir süre içinde kademeli olarak sağlık sigortası uygulama görevi de verilmiştir. Yine Bağ-Kur, ev kadınları ile herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmayan kişileri de isteğe bağlı olarak kapsamına almaktadır.

Ayrıca 2926 sayılı yasa Tarımda Kendi Adına ve Hesabına alışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'nun uygulama grevide Bağ-Kur'a verilmiştir(55).

(53) TUNCAY, s.302.

(54) TOBB, Sosyal Güvenlik Raporu, s.162.

(55) s.163.

3.2. Kurumun İdari Yapısı

Bağ-Kur, 1479 sayılı Kanuna göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliği'dir(56).

Bağ-Kur Kurumunun organları, Genel Müdürlük Kuruluşu, Yönetim Kurulu ve Genel Kurul'dan oluşur(57).

3.2.1. Genel Müdürlük

Genel Müdür ile Genel Müdür Yardımcıları, merkez kuruluşu ile bölge ve şube müdürlüklerinden oluşur(58). 1976 tarihine kadar merkezi sistemle çalışan Bağ-Kur geliştikçe tescil, prim tahsilatı, tahsis işlemlerini hızlandırmak ve daha sağlıklı yürüterek hizmeti sigortalının ayağına götürmek için Bölge ve Şube Müdürlükleri kurulmuştur. 1980 yılında örgütlenme tüm illerde tamamlanmış; 15 Bölge Müdürlüğü, 15 Merkez Şube Müdürlüğü, 52 Şube Müdürlüğü ve bir irtibat bürosu olmak üzere toplam 83 ünite kurularak ülke çapında örgütlenme tamamlanmıştır(59).

3.2.2. Yönetim Kurulu

Kurumun en yüksek yönetim ve karar organıdır. Bir başkan ve 4 üyeden oluşur. Genel Müdür yönetim kurulunda başkanıdır. Bir üye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının, bir üye Maliya Bakanının önerisi üzerine ortak kararla atanır. Sigortalıları temsil edecek iki üye bağlı oldukları en yüksek meslek kuruluşlarınca gösterilecek ikişer aday arasından genel kurulca seçilir. Yönetim Kurulunun görev süresi 3 yıldır. Süresi biten tekrar seçilebilir(60).

3.2.3. Genel Kurul

Sigortalıların bağlı buldukları meslek kuruluşlarınca belli sayıdaki temsilcilerden; Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sağlık, Sanayi ve Ticaret, DPT, SSK, T.C. Emekli sandığı tarafından gönderilecek iki temsilciden, Yüksek Öğretim Kurumu öğretim üyeleri arasından sigorta, sosyal politika, ekonomi konularında uzman 3 kişiden oluşur(61).

(56) 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu, md.1.

(57) 1479 S.K. md.2-13.

(58) 1479 S.K. md. 3.

(59) GÜZEL-OKUR, s.382.

(60) 1479 S.K. md. 8.

(61) 1479 S.K. md. 11.

3.3. Kurumun Mali Yapısı

3.3.1. Kurumun Gelir Kaynakları

- Sigortalıların ödeyecekleri primler,
- Bu kanun gereğince hükmedilecek para cezaları,
- Bağış ve vasiyetler,
- Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarının gelirleri,
- Genel bütçeden yapılacak yardımlar,
- Kurum iştirak ve kuruluşlarının gelirleri ile sair gelirlerdir(62).

3.3.2. Kurumun Giderleri

Kurumun başlıca giderleri;

- Üyelerine sağlık, sakatlık ve ölüm yardımları yapmak,
- Bu yardımları almaya hak kazandıkları anlaşılan sigortalı ve hak sahiplerine ileride alacaklarından mahsup edilmek üzere verilen avanslar(63),
- Sağlık kontrolleri için Kurumca başka yere gönderilen kişilere veya refakatçilerine ödenecek yolluk ve zorunlu giderler(64),
- Kurumun yönetim ve personel giderleri, genel yıllık gelirlerinin % 10'unu aşamaz(65).

Bağ-Kur Kurumu özetle anlatıldıktan sonra Kurumun yıllar itibariyle İstatistiki verilerinden derlenebilenler aşağıda tablolar halinde sunulmuştur.

(62) 1479 S.K.. md. 15.

(63) 1479 S.K.. md. 61.

(64) 1479 S.K. md. 62.

(65) 1479 S.K. md. 48/2.

TABLO (23) : BAĞ-KUR'DAN AYLIK ALANLARIN SAYILARI

YILI	MALÜLLÜK	YAŞLILIK	ÖLÜM	TOPLAM	ARTIŞ (%)
1987	13.053	248.955	107.828	346.836	14.7
1988	14.106	307.562	118.955	440.623	19.2
1989	14.931	349.684	134.910	499.525	13.4
1990	15.864	383.041	150.985	549.890	9.2
1991	16.424	405.259	173.887	595.570	7.7
1992	17.076	432.769	193.121	642.966	7.9
1993					
1994				863.428	

KAYNAK: BAĞ-KUR, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1995.

TABLO (24) : BAĞ-KUR'A KAYITLI AKTİF SİGORTALILAR

YILI	YASA	KADIN	ERKEK	TOPLAM	ARTIŞ (%)
1988	1479	225.349	1.748.771	1.974.120	1.9
	2926	14.534	609.994	624.528	
	TOPL.	239.883	2.358.765	2.598.648	
1989	1479	-----	-----	2.051.015	3.9
	2926	-----	-----	711.049	
	TOPL.			2.762.064	
1990	1479	244.584	1.828.814	2.073.398	1.1
	2926	14.927	737.148	732.526	
	TOPL.	259.511	2.565.962	2.805.924	
1991	1479	247.318	1.845.698	2.093.016	1.0
	2926	-----	-----	732.526	
	TOPL.			2.825.542	
1992	1479	256.488	1.881.120	2.137.608	
	2926	14.340	738.523	752.863	
	TOPL.	270.828	2.619.643	2.890.471	
1993	1479	-----	-----	2.094.334	
	2926	-----	-----	776.634	
	TOPL.			2.870.968	
1994	1479	-----	-----	1.919.465	
	2926	-----	-----	780.680	
	TOPL.	-----	-----	2.700.000	

KAYNAK: BAĞ-KUR, Faaliyet Raporu, Ankara, 1995.

NOT : 1994 Yılı 1479 sayılı yasa toplamına son 10 yıl içinde hiç prim ödemeyen 155.384 kişi dahil değildir.

TABLO (25) : BAĞ-KUR'DAN YAPILAN AYLIK ÖDEMELER

YILI	ÖDENEN AYLIK (TL)	ARTIŞ (%)
1987	119.083.390.391	49
1988	246.264.174.549	107
1989	460.375.160.076	78
1990	835.034.199.662	45
1991	1.470.335.480.005	76
1992	3.771.329.037.884	157
1993(*)	6.757.725.552.851	179

KAYNAK: BAĞ-KUR, Bağ-Kur Rehberi, Ankara, 1994.

NOT (*): Tarım Sigortası dahildir.

III. PRİMSİZ REJİM İÇİNDE YER ALAN KURUM VE KURULUŞLAR

Ülkemizde primsiz rejim, sosyal güvenlik sistemimizin tamamlayıcısı olarak yerini almıştır. Primsiz rejimin belirleyici özelliğini, yardımlardan yararlananların, bu yardımlar için yapılan giderlere katılmamaları oluşturur. Bu rejimin finansmanı sadece devlet bütçesinden karşılanır. Primsiz rejim genellikle sosyal gereksinmeye en fazla ihtiyacı olanlara hizmet götürmeyi amaçlar(66).

Çalışmamızın bu kısmında ülkemizde primsiz sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan sosyal yardım ve sosyal hizmet kuruluş ve organizasyonları hakkında özet bilgiler verilecektir.

1. 2022 Sayılı 65 Yaş Kanunu

1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı Kanun'la; 65 yaşını doldurmuş, muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk Vatandaşlarına yaşlılık aylığı bağlanması öngörülmüştür.

2022 S.K 'na göre bağlanacak aylıklar ve bu Kanunun gerektirdiği ödemeler için her yıl devlet bütçesine gerekli ve yeterli ödenek konmakta, ancak aylıklar hak sahiplerine T.C. Emekli Sandığı aracılığıyla bağlanmakta ve ödenmektedir(2022 / md.2).

Bu Kanuna göre 1.1.1993 tarihinden itibaren ödenecek aylık tutarı: 300 (gösterge) x 740 (katsayı) = 222.000 TL'dir. Bu aylıklardan yararlananlara aynı zamanda Devlet Hastanelerinde ücretsiz tedavi edilme hakkı da tanınmış bulunmaktadır(2022 / md.7).

(66) GÜZEL-OKUR, s.450.

2. Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları

28.5.1986 tarih ve 3294 sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. Fonun amacı; sosyal güvenlik kuruluşları kapsamı dışında olan fakir ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilleşmesini sağlamak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir. Sosyal Yardımlaşma Fonu Başbakanlığa bağlıdır. Fonun denetimi ise Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na aittir. 3294 S.K.'nın öngördüğü amaca uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulmuştur. Söz konusu Fon tarafından finanse edilen bu vakıflar, yardım talep eden vatandaşlara münferit ödemeler şeklinde yardımlar yapmaktadırlar(67).

3. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

24.5.1983 tarih ve 2828 S.K'la kurulan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu; korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç; aile, çocuk, sakat ve diğer kişilere götürülecek Sosyal Hizmetleri yürütmekle görevli ve yükümlü kılınmıştır. Kurum, kamu tüzel kişiliğine sahip katma bütçeli bir kuruluş olup esas itibariyle genel bütçeden yapılan Hazine Yardımı ile Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

4. Yeşil Kart Uygulaması

18.6.1992 tarihli ve 3816 Sayılı "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun" ile hiç bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık giderlerini karşılayamayacak durumda olan Türk vatandaşlarının bu giderlerinin Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilinceye kadar Devlet tarafından karşılanması öngörülmüştür. Bu uygulamanın finansmanı Sağlık Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten karşılanmaktadır.

5. Gönüllü Kuruluşlar

Ülkemizde sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında pek çok gönüllü kuruluş; dernek ve vakıf statüsü altında, tüzüklerinde ve vakıf senetlerinde öngörülen amaçlar doğrultusunda faaliyet göstermektedir. Bu kuruluşlar; bağışlar ve kendi sosyal ve iktisadi faaliyetleri sonucunda elde edilen gelirlerle finanse edilmektedir(68).

(67) TOBB, Sosyal Güvenlik Raporu, s.196.

(68) s.197.

§.6. ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI ARASINDAKİ FARKLILIKLAR

Ülkemizde üç büyük sosyal güvenlik kuruluşu olan T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve özel sandıklar sosyal sigorta programlarını farklı norm ve standartlarda uygulamaktadırlar. Bu farklılıklar sosyal güvenlik hakkından yararlanma bakımından sigortalılar arasında adil olmayan uygulama çeşitliliğine neden olmaktadır. Malütlük koşulları, emekliliğe hak kazanma yaş ve koşulları, emekli aylığı bağlama oranları, ölüm sigortasından yararlanma şartları, dul ve yetimlere aylık bağlama oranları, ve uygulanan gösterge tabloları kurumdan kuruma farklılık taşımaktadır. Bunların yanısıra kurumların kullandıkları teknik sigorta terimlerinde bile farklılıklar vardır; prim-kesenek-kesenek karşılığı, emeklilik aylığı-yaşlılık aylığı, dul ve yetim aylığı, hastalık sigortası-sağlık sigortası gibi. Kurumlar arasındaki standart farklılıklarını asgari seviyeye indirmek için yıllardır kanuni düzenlemeler yapılmış, bu sorunun çözümünü sağlama yerine daha da karmaşıktırdığı gibi mevzuatı izlenemez bir hale getirmiştir.

Bu paragrafta, temel sosyal sigorta kurumlarımız olan Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'u idari yapıları, primler (sağlanan yardımlara hak kazanma koşulları) ve , sağladıkları yardımlar açısından yan yana getirerek ana öğeleriyle karşılaştırmaya çalışacağız.

I. İDARİ YAPILARI AÇISINDAN

	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SSK	BAĞ-KUR
Bağlı Oldukları Bakanlık	Maliye ve Gümrük Bakanlığı	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Teşkilat Biçimleri	Genel Müdürlük	Genel Müdürlük	Genel Müdürlük
İdari Organları	Genel Kurul Yönetim Kurulu Genel Müdürlük Kuruluşu Sağlık Kurulu	Genel Kurul Yönetim Kurulu Genel Müdürlük Kuruluşu	Genel Kurul Yönetim Kurulu Genel Müdürlük Kuruluşu

Yönetim Kurulunun Oluşumu	6 Kişi Genel Müdür(1) Genel Müdür Yrd.(2) Başbakanın teklifi ile atanan (1) Maliye Bak.'nın teklifiyle atanan (2) üye	5 Kişi Başkan (1) Maliye Bak.'nın teklifiyle atanan (1) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bak.'nın teklifiyle atanan (1) Genel Kurulca Seçilen: İşçileri temsilen (1) İşverenleri temsil eden (1) üye	5 Kişi Başkan (1) Maliye Bak.'nın teklifiyle atanan(1) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bak.'nın teklifiyle atanan (1) Genel Kurulca Seçilen: Sigortalıları temsil eden (2) üye
Denetim	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Devlet Denetleme Kurulu	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Devlet Denetleme Kurulu	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Devlet Denetleme Kurulu

MERKEZ KURULUŞU

A) Ana Hizmet Birimleri	-Tahsisler, -Borç verme -Ödemeler, -Kararlar, -Yaşlılar ve Sos. Güv. -Sağlık, -Emekliler Vergi İadesi -Hizmet Borçlanması ve İşlemleri Daire Başkanlıkları	-Tahsisler -Sağlık -Sigorta İşleri ve Primler -Yurtdışı İşçi Hizmetleri -İş Kazaları Daire Başkanlıkları	-Tahsisler -Sigortalılar -Daire Başkanlıkları
B) Danışma ve Denetim Birimleri	-Bilgi İşlem -Araştırma Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlıkları -Teftiş Kurulu Başkanlığı -Hukuk Müşavirliği	-Bilgi İşlem -Araştırma Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlıkları -Teftiş Kurulu Başkanlığı -Hukuk Müşavirliği	-Bilgi İşlem -Araştırma Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlıkları -Teftiş Kurulu Başkanlığı -Hukuk Müşavirliği
C) Yardımcı Birimler	-Personel ve Eğitim -İdari İşler -Arşiv -Muhasebe ve Mali İşler İnşaat ve Emlak İşleri Daire Başkanlıkları	-Personel ve Eğitim -İdari İşler -Arşiv -Muhasebe ve Mali İşler İnşaat ve Emlak İşleri Daire Başkanlıkları	-Personel ve Eğitim -İdari İşler -Arşiv -Muhasebe ve Mali İşler İnşaat ve Emlak İşleri Daire Başkanlıkları
TAŞRA TEŞKİLATI	Yedi İlde Bölge Müdürlüğü.	-24 Bölge Müdürlüğü -92 Sigorta Müdürlüğü -25 Sigorta Müdürlüğü	-76 İlde İl Müdürlükleri

Sosyal güvenlik kurumlarımıza idari yapıları açısından baktığımızda, Emekli Sandığı bir sosyal güvenlik kuruluşu olmakla birlikte, Maliye ve Gümrük Bakanlığına bağlıdır ve bu Bakanlığın mali ve idari vesayeti altında bulunmaktadır. Kurumun Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlüğü bütünüyle atama yoluyla oluşturulmaktadır. Maliye Bakanlığının asli görevleri göz önünde tutulduğunda, Emekli Sandığının bu Bakanlığa bağlı olması gerekçesinin sosyal güvenlikle hiçbir ilgisi olmadığı söylenebilir. Bununla birlikte, Sandığın Bakanlıktan ayrılması ve diğer sosyal güvenlik kurumlarıyla birleştirilmesi gereğine en büyük direnç Maliye Bakanlığı ve Emekli Sandığı tarafından gösterilmektedir.

Örneğin, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Grubu içinde yer alan Bakanlık ve Sandık temsilcileri, Kurumların birleştirilmesine karşı çıkarken gerekçe olarak, memurların statü farklılıklarından dolayı Dünya genelindeki uygulamalarda da sosyal güvenlik bakımından ayrı bir teşkilata bağlı olduklarını, ayrıca bütün müesseselerin bir kurum çatısı altında teşkilatlandırılmasının aşırı büyümeye yol açacağını, idari zorluklar doğuracağını ileri sürmüşlerdir(69).

Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlıdır. Emekli Sandığına nispeten idari açıdan daha serbest olmakla birlikte, bu kurumların çalışma hayatı gibi karmaşık ve kapsamlı bir alana yönelik bir Bakanlığa bağlı olmaları, her ne kadar sosyal güvenlikle çalışma hayatı arasında yakın ilişkiler varsa da, eleştirilebilir bir durumdur. Kaldı ki bugünkü haliyle Bakanlığın adı Çalışma ve Sosyal Güvenlik değil, Çalışma ve Sosyal Sigortalar Bakanlığı olmalıydı.

Sosyal güvenlik sisteminde sorumluluğun merkezileştirilmesi için, sosyal güvenliği sağlamak bir Devlet görevi olduğuna göre, bütün sosyal güvenlik kurum ve programlarının tek bir Bakanlık teşkilatı çatısı altında toplanması gerekmektedir. Ancak geçmiş yıllarda bu konuda yaşanan bir tecrübe vardır. 1974 yılında Kalkınma Planlarında öngörülen hedeflere uygun olarak, 4951 sayılı Kanuna dayanılarak, 17.12.1974 tarihli Cumhurbaşkanlığı yazısıyla, Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuştur. Bu Bakanlık Emekli Sandığı dışarda bırakılarak, diğer kurumları şeklen çatısı altında toplamış bulunmakla birlikte teşkilat kanunu bile çıkarılamamış, daha sonra kaldırılmıştır(70). Bu tecrübe, bir Bakanlık tahsis edilerek, mevzuat norm ve standartları bakımından birbirinden farklı kurumların idari yapıları korunarak bu Bakanlığa bağlanmalarının sorunun çözümü olmadığını ortaya koymuştur.

(69) DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Sosyal Güvenlik, Ya.No.DPT/1956-ÖİK/245. Ankara, 1977, s.309-310.

(70) Ali Sait YÜKSEL, "Sosyal Güvenlikte Bütünlük", MİLLİYET, 21.12.1981.

II. SAĞLANAN YARDIMLARA HAK KAZANMA AÇISINDAN

T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin sosyal güvenliklerini sağlayan Sandık Kanunu, bunların görevlerinin devamlılık özelliği göz önüne alınarak düzenlendiği için Sandık iştirakçileri ile diğer sosyal güvenlik kurumları mensupları arasında hem sağlanan yardımlara hak kazanma hem de sağlanan kısa ve uzun vadeli haklar yönünden oldukça büyük farklılıklar bulunmaktadır.

- Kısa vadeli sigorta kolları ile sağlanan yardımlar (hastalık, doğum, analık ve sağlık yardımları gibi) Sosyal Sigortalar Kurumu'nda sigortalıların ödedikleri primlere dayandırıldığı halde, Devlet memurları veya emeklileriyle bunların hak sahiplerine Devletçe veya Sandık tarafından ayrıca prim alınmadan sağlanmaktadır.

- Uzun vadeli sağlanan yardımlarda da üç sosyal güvenlik kurumunda bunlara hak kazanma şartlarında ve yardımlarının mahiyeti arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır.

Sağlanan yardımlara hak kazanma koşullarının, üç sosyal güvenlik kuruluşumuz için bu kuruluşların kapsamına aldıkları kişilerden alınan primlere bağlı olduğu düşünülerek karşılaştırma yapılacak olursa;

PRİMLER

PRİM ORANLARI (%)	T.C.EMEKLİ SANDIĞI		SSK		BAĞ-KUR
	İştirakçi (Kesenek)	Kurum (Karşılık)	Sigortalı	İşveren	Sigortalı
-İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası	-	-	-	1,5-7	-
-Hastalık Sigortası	-	-	5	6	12
-Analık Sigortası	-	-	-	1	-
-Malüllük, Yaşlılık, Ölüm Sigortası	12	20	9	11(13)	20
PRİM TOPLAMI		32		33,5 - 39(41)	32
PRİME ESAS MATRAH	Aylık+Yan Ödeme		Ücret+Prim+İkramiye +vb.		Bulunulan Basamak Göstergesi

**SİGORTA PRİMİNE
ESAS AYLIKLAR**

Emekli keseneğine esas aylığın tesbitinde hizmet süreleri rol oynadığı gibi, bir derecelendirme ve bir skala bulunmamaktadır.

Prime esas aylığın tesbitinde çalışılan süre rol oynamadığı gibi bir skala da bulunmamaktadır. Alınan ücret en yüksek ve en düşük gösterge rakamı tutarını geçemediği gibi en düşük gösterge rakamı tutarından da az olamamaktadır. En düşük gösterge rakamı tutarının asgari ücretin altında kalması halinde asgari ücretten prim kesilmektedir.

Prime esas aylığın tesbitinde bir derecelendirme ve skala bulursa da, bunun tesbitinde çalışılan sürenin bir rolü bulunmamaktadır.

**GÖSTERGELER ve
TUTARLAR**

En alt ve en üst derecedeki aylıklar arasında (ek gösterge hariç) 1/3 oranı

En alt ve en üst derecedeki aylıklar arasındaki açıklık 1/6 oranında

En alt ve en üst derecedeki aylıklar arasındaki açıklık 1/3 oranında

**BASAMAK ve
DERECE
YÜKSELMESİ**

Her yıl 1 kademe,
Her 3 yılda 1 derece
İlkokul mezunları, 7.
Ortaokul mezunları, 5.
Lise mezunları, 3.
Yüksekokul mezunları
1.derecenin son kademesine kadar yükselbilmektedir.

Derece ve kademe yükselmesi esas bulunmadığından ilgililerin çalıştıkları sırada aldıkları aylıklar rol oynamakta ve prime esas aylığın yükselbilmesi için bekleme süresi bulunmamaktadır.

1-5. basamaklar arasında her yıl mecburi olarak, 6-12 basamaklar arasında istek üzerine 2 yılda bir, 13-23. basamaklar arasında da istek üzerine yılda bir defa yükselme yapılabilmektedir.

**BASAMAK ve
DERECE
YÜKSELME FARKI**

Prime esas aylıkların yükselmesi halinde ilk aya ait artış farkı kesilmektedir.

Böyle bir artış farkı bulunmamaktadır.

Prime esas aylıkların yükselmesi halinde ilk aya ait artış farkı kesilmektedir.

GEÇİKME ZAMMI

Primlerin yatırılmasında gecikmeye görevli sebep olmuşsa % 10, Sandık sebep olmuşsa % 30 faiz uygulanmaktadır.

Gecikme zammı oranı her ay için % 7'dir.

Gecikme zammı ilk ay % 10 takip eden her ay için % 5'dir. (Tarım sektöründe ise gecikme zammı bulunmamaktadır).

Sosyal sigortalar yapacakları her türlü yardım ve ödemelerle, her çeşit idari giderlerini karşılamak üzere kanunlarında belirtilen esaslara göre sigortalılarla, bağımlı çalışan sigortalıların işverenlerinden prim almaktadırlar. Ülkemizde sosyal sigortaların uyguladıkları prim yöntemleri de birbirinden farklıdır. ve bu konuda karma bir sistem uygulandığı söylenebilir. Yukarıdaki bilgiler ışığında üç sosyal güvenlik kuruluşumuzda, sigortalılara sağladıkları yardımlara hak kazanma koşulları açısından; uyguladıkları prim oranları, prime esas aldıkları kazançlar, kullandıkları göstergelerle, basamak ve derece yükselmeleri, buna ilişkin farklar ve primlerin yatırılmasındaki gecikmelere ait zamlarda farklı yöntemler uygulamaktadırlar.

Genel bir değerlendirme yapacak olursak, Emekli Sandığında tektip (yeknesak) prim sistemi uygulanmaktadır. Bu kurum uyguladığı sigorta programları için oranı zaman içinde değişen, tek bir prim almaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumunda ise, kısa vadeli sigorta kolları için çok prim yöntemi uygulanmakta, uzun vadeli sigorta kollarının hepsi için tektip prim yöntemi uygulanmaktadır. Bağ-Kur sağlık sigortası uygulamasına başlamadan önce, malüllük, yaşlılık ve ölüm sigorta programları için tektip prim sistemini uygulamaktaydı. Sağlık sigortası programını başlattıktan sonra, bu sigorta primlerini ayırık tutmuş ve böylece çok prim yöntemini benimsemiştir. Aslında çok prim yöntemi sigorta programlarının yavaş yavaş ve kademeli bir biçimde yaygınlaştırılması nedeniyle benimsenen bir yöntemdir. Tek prim yöntemi ise, gelişmiş sosyal güvenlik sistemlerinde uygulanmaktadır. Hangi yöntem uygulanırsa uygulansın, alınan primlerle edimler arasında doğru bir bağıntı kurabilmek ve prim miktarlarının hesaplanmasında sosyal adalet ve gelirin yeniden dağıtım gerekliliklerini göz önünde tutabilmektir. Prim miktarlarının hesaplanması Emekli Sandığı ve SSK'da maaş ve ücrete bağlı tutulurken Bağ-Kur'da prim miktarları bir ölçüde isteğe bırakılarak, basamak seçme esasına göre düzenlenmiştir. Ayrıca Bağ-Kur sigortalılarının gelir yelpazelerinin çok açık olması nedeniyle, prim miktarlarının hesaplanmasında sorunlar vardır. Ülkemizde sigortalıların primleri gelirlerinden düşüldükten sonra, kalan gelirleri gelir vergisine esas matrah olarak alınmaktadır. Böylece primlerin bir bölümü dolaylı olarak Devletçe karşılanmış olmaktadır. Ancak Bağ-kur'da götürü usul vergi mükelleflerinin vergileri hesap edilirken sigorta primleri dikkate alınmadığı için, bunlara prim yoluyla bir Devlet katkısı olmadığı söylenebilir(71). Prim miktarının hesaplanmasında ve aylıkların bağlanmasında esas alınan gösterge tabloları ve basamaklar, her kurum için ayrı ayrı belirlenmektedir ki standart farklılıklarının bir nedeninin de bu olduğu söylenebilir.

(71) Orhan ARIKAN, "Bağ-Kur ve Sorunları", MALİYE YAZILARI DERGİSİ, S.4 (Aralık 1986-Ocak 1987), İstanbul, 1987, s.22-23.

III. SAĞLANAN YARDIMLAR AÇISINDAN

	T.C.EMEKLİ SANDIĞI	SSK	BAĞ-KUR
<i>GENEL. OLARAK</i>	*Emeklilik Aylığı	*İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası	*Malüllük Sigortası -malüllük Aylığı
	*Malüllük Aylığı	-Sağlık Yardımı	
	*Dul ve Yetim Aylığı	-Geçici İşgöremezlik Ödeneği	*Yaşlılık Sigortası -Yaşlılık Aylığı -Toptan Ödeme
	*Toptan Ödeme	-Sürekli İşgöremezlik Geliri	
	*Kesenek İadesi	*Hastalık Sigortası	*Ölüm Sigortası -Ölüm Aylığı -Toptan Ödeme -Cenaze Yardımı
	*Cenaze Yardımı	-Sağlık Yardımı	
	*Sağlık Yardımı	-Geçici İşgöremezlik Ödeneği	*Sosyal YardımZammı
	*İkramiye	*Analık Sigortası	*Vergi İadesi
	*Sosyal Yardım Zammı. (Yakacak Yardımı)	-Sağlık Yardımı	*Sağlık Sigortası -Sağlık Yardımı
		-Geçici İşgöremezlik Ödeneği	
*Vergi İadesi	-Maktu Doğum Yardımı		
	*Malüllük Sigortası -Malüllük Aylığı		
	*Yaşlılık Sigortası -Yaşlılık Aylığı -Toptan Ödeme		
	*Ölüm Sigortası -Ölüm Aylığı -Toptan Ödeme -Cenaze Yardımı		
	*Sosyal Yardım Zammı		
	*Vergi İadesi		

1. Malüllük Sigortası

	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SSK	BAĞ-KUR
MALÜL SAYILMA ŞARTLARI	<p>*Her ne sebeple olursa olsun vücudundaki bir arıza veya tedavisi imkansız bir hastalık nedeniyle görevini yapamayacak duruma düşme</p> <p>*Vazife Malüllüğü -Göreve ilişkin olarak meydana gelen malüllük</p> <p>*Harp Malüllüğü -Savaş ve yurt savunması nedeniyle ortaya çıkan malüllük</p> <p>*Adi malüllük -Vazife Malüllüğüne neden olan sebepler dışındaki nedenlerle ortaya çıkan malüllük -Malüllüğün raporla tesbiti</p>	<p>*Çalışma gücünü en az 2/3 oranında yitirmiş olma</p> <p>*Hastalık nedeniyle 6-18 aylık iyileşme döneminde çalışabilir duruma gelememe</p> <p>*İş Kazası ve Meslek Hastalığı nedeniyle meslekte kazanma gücünü % 60 oranında yitirme</p> <p>*Malüllüğün Kurum Raporuyla tesbiti</p> <p>*Malüllüğün işe başladıktan sonra meydana gelmiş olması</p>	<p>*Çalışma gücünü 2/3 oranında yitirmiş olma</p> <p>*Malüllüğün raporla tesbiti</p> <p>*Malüllüğün işe başladıktan sonra meydana gelmesi</p>
MALÜLLÜK SİGORTASINDAN YARARLANMA ŞARTLARI	<p>*Malül olmak</p> <p>*Kuruma Başvurmak</p>	<p>*Malül olmak</p> <p>*Toplam 1800 gün prim ödemiş olmak</p> <p>*En az 5 yıl sigortalı olma ve yılda ortalama 180 gün prim ödemiş olmak</p> <p>*İşten Ayrılma ve Kuruma Başvurmak</p>	<p>*Malül Olmak</p> <p>*En az 5 tam yıl prim ödemiş olmak(malüllük İş kazası ve meslek hastalığından doğmuşsa bu şart aranmaz).</p> <p>*Kuruma Başvurma</p>
MALÜLLÜK AYLIĞI ORANI (Taban/Tavan)	<p>% 65-% 100 (%75 oranı esas alınarak) (Vazife malüllüğünde % 100 oranı geçilebilir.) (Harp Malüllüğünde ek olarak 6 malüllük derecesine göre Harp Malüllüğü zammı)</p>	<p>% 70-% 80 (Üst göstergeden yararlanacaksa %50)</p>	<p>% 70-% 80</p>

AÇIKLAMA: En yüksek taban malüllük aylığı S.S.K.'nca verilmekte, bunu Bağ-Kur izlemektedir. En yüksek tavan malüllük aylığını Bağ-Kur veriyormuş gibi görülsede uygulamada Bağ-Kur sigortalısının en az 10 yıldan önce 24. basamağa ulaşması beklenemeyeceğinden, en yüksek tavan malüllük aylığının SSK tarafından verildiğini söylemek daha doğru olacaktır.

Sosyal Güvenlik Kurumlarımız arasındaki farklılıkları sigortalılara sağlanan yardımlar açısından yukarıdaki bilgiler ışığında değerlendirdiğimizde T.C. Emekli Sandığı'nda malüllük aylığı bağlanabilmesi için en az 10 yıl fiili hizmet şartı aranmakta ve kişinin görevini yapamayacak duruma gelmiş olması gerekmektedir.

Adi malüllük aylığı fiili hizmet süreleri en az 10 yılı tamamlamış iştirakçinin fiili ve itibari hizmet sürelerinin toplamına göre görevden ayrılacakları sırada almakta oldukları keseneğe esas aylık veya ücretleri üzerinden, emekli aylığı gibi aynı esas ve oranlara göre hesaplanır. Yani 25 yıllık hizmeti olanlar için % 75 oranı, 25'in altındaki her yıl için bu oran % 1 eksiltir, üzerindeki her yıl için % 1 arttırılır.

Vazife malüllüğü aylığının hesabında, ilgilinin aylık almakta olduğu gösterge ve ek gösterge esas alınır. Aylığın, aylık bağlanmasına esas aylığın % 100'ünü geçmemesi kuralı vazife malüllüğü hakkında uygulanmaz. Harp ve vazife malüllerine ayrıca harp malüllüğü zammı ödenir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nda 5 yıl(1800 gün) prim ödenmiş süre veya en az 5 yıl sigortalılık süresi bulunması, her yıl ortalama 180 gün prim ödenmesi ve çalışma gücünün 2/3'ünün kaybedilmesi şarttır.

Bağ-Kur'da ise çalışma gücünün 2/3'ünün kaybolması ve 5 yıllık hizmetin bulunması şarttır. Ancak malüllük İş kazası ve meslek hastalığından doğmuşsa bu şart aranmamaktadır.

Malüllük aylığı oranı Emekli Sandığı'nda % 75 oranı esas alınırken bu oran vazife malüllüğü için % 100'ü geçebilir, harp malüllüğünde ek olarak 6 malüllük derecesine göre Harp malüllüğü zammı verilir(72).

Sosyal Sigortalar Kurumu'nda malüllük aylığı hesabına 2422 sayılı Kanunla getirilen gösterge sistemi uygulanmaktadır. Göstergeler, derece ve kademeler halinde, gösterge ve üst gösterge tablolarında belirtilir. Katsayı olarak, 657 sayılı Kanuna tabi devlet memurlarına uygulanan katsayı kullanılır. Malüllük aylığının oranı % 70, sigortalı başkasının bakımına muhtaçsa % 80, üst göstergeden yararlanacaksa % 50-59,9 dur(73).

Bağ-Kur'da malüllük aylığı, sigortalının son defa prim ödediği gelir basamağının % 70'i üzerinden hesaplanır. Sigortalı başkasının sürekli bakımına muhtaçsa bu oran % 80'e çıkarılır. Sigortalıya ayrıca sosyal yardım zammı da ödenecektir(74).

(72) Bkz. GÜZEL-OKUR, s.360-363.

(73) s.257-260.

(74) s.406.

2. Yaşlılık Sigortası

	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SSK	BAĞ-KUR
YAŞLILIK (EMEKLİ) AYLIĞINDAN YARARLANMA ŞARTLARI	<p>*İstek üzerine emeklilik</p> <p>-Fiili hizmet süresi 30 yılı dolduranlar</p> <p>-Haklarında emeklilik keseneklerinin geri verilmesi şartı gerçekleşmiş olanlardan fiili hizmet süreleri 20 yıl olan kadınlardan 45 yaşını dolduran 25 yıl olan erkeklerden 50yaşını dolduran</p> <p>-Yaş haddini doldurmuş olanlardan 60 yaş ve 10 fiili hizmet yılını dolduranlar</p> <p>-Emeklilik kesenekleri geri verilmemiş olanlardan 60 yaşını bitirenler</p> <p>-Fiili hizmet süreleri 20 ve yaşları 50'yi dolduran kadınlarla, fiili hizmet süreleri 25 ve yaşları 55'i dolduran erkekler (1990 sonrası için yaş sınırı 55-60)</p> <p>*Resen Emeklilik</p> <p>-30 hizmet yılını dolduranlar</p> <p>-Yaş haddini dolduranlar</p>	<p>*Belli bir yaş, belli bir prim ödeme,belli bir sigortalılık süresi</p> <p>(a)Kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmak ve en az 5000 gün prim ödemiş olmak veya</p> <p>(b)Kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmak, 15 yıldan beri sigortalı bulunmak ve en az 3600 gün prim ödemiş olmak veya</p> <p>(c)Kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmuş olmakla birlikte kadın ise 20, erkek ise 25 yıldan beri sigortalı olmak ve en az 5000 gün prim ödemiş olmak</p> <p>3246 S.K'la 10.1.1986 ile 1.1.1990 arasında kalan dönem için (a) ve (b) şartları aynen korunmuş (c) şartı için sigortalılık süresi esas alınarak özel düzenlemeler öngörülmüştür Buna göre;</p> <p>*En az 15 yıl sigortalılığı olanların hakları aynen korunmuştur.</p> <p>*15-10 (dahil) yıl sigortalılığı olanlardan kadın ise 41, erkek ise 46 yaşını doldurma şartı</p> <p>*10-5(dahil) yıl sigortalılığı olanlardan kadın ise 43, erkek ise 48 yaşını doldurma şartı aranacaktır.</p>	<p>*Belli bir yaş, belli bir prim ödeme, belli bir sigortalılık süresi</p> <p>Tam Aylık</p> <p>-Kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmuş olmak</p> <p>-En az 25 yıldan beri sigorta primi ödemek</p> <p>-Yazılı talepte bulunma</p> <p>-Kuruma borcu olmama</p> <p>Kısmi Aylık</p> <p>-Kadın ise 50,erkek ise 55 yaşını doldurmuş olma ve 15 yıl sigorta primi ödeme (25 yıldan eksik her tam yıl için aylık bağlama oranından %1 indirim yapılır.)</p>

- Ahlak, yetersizlik ve disiplin sicili nedeniyle
- *Yaş Haddi ile Emeklilik
- Kural olarak 65 yaşını dolduranlar
- *10.1.1986-1.1.1990 arasında sigortalı olanlar (c) şartından yararlanamayacaktır
- *1.1.1990'dan sonra sigortalı olacaklar için getirilen yeni düzenlemede kadın ise 55 erkek ise 60 yaşını doldurmak, 5000 gün prim ödemek , 15 yıl sigortalı olmak şartı

**YAŞLILIK
AYLIĞI ORANI**

% 75
En fazla % 100
25 yıl hizmet süresi fiili+itibari hizmet süreleri

*Hizmet süreleri 25 yıldan fazla ise %75 oranı her tam yıl için %1artar, eksik ise %1 azalır.

% 60
Fazla her yaş için ve5000 günden fazla her 240 günlük prim için % 1 arttırılır, aksi durumda % 1 azaltılır.
(en fazla % 85)

Üst göstergeden bağlanacak aylık oranı % 50 'dir.

%70
25 yıldan fazla ödenen ve kadınlar için 50, erkekler için 55 yaştan sonra ödenen her tam yaş için % 1 arttırılır, aksi durumda % 1 azaltılır.
(en fazla % 90)

**TOPTAN
ÖDEME
ŞARTLARI**

Emekli aylığı alma şartları oluşmamışsa

*Malüllük/Yaşlılık aylığı almaya hak kazanamamak

*Kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmuş olma

*Kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmak veya 50 yaşını doldurmuş olmakla birlikte erken yaşlanmış olduğu sağlık kurulu raporuyla saptanmış bulunmak

*Malüllük/Yaşlılık aylığına hak kazanamama

*Sigortalı olarak çalışılan işten ayrılma

*İşten ayrılmak ve Kuruma yazılı olarak talepte bulunmak

*Kuruma yazılı olarak talepte bulunma

**TOPTAN
ÖDEME
MİKTARI**

Fiili+İtibari+Borçlanma hizmet sürelerinin her tam yılı için, emekli keseneğine esas aylığın 2 katı kadar

Ödenmiş olan malüllük, yaşlılık, ölüm, sigorta primleri toplamı

Ödenmiş olan malüllük,yaşlılık,ölüm sigorta primleri toplamı

TABLO : (26)

SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI EMEKLİ AYLIKLARI MUKAYESE TABLOSU

(1.4.1995 - 15.4.1995 - 1.5.1995)

Katsayı: 1225 Taban Aylık Kat: 4490 Aylık Bağ. Oranı: %60-70

B A Ğ - K U R					SOSYAL SİĞORTALAR KURUMU					T.C. EMEKLİ SANDIĞI					
Der.	Basamak	AYLIK	S.Y.Z	BAGLANAN AYLIK	Der.	Gös.	AYLIK	S.Y.Z.	BAGLANAN AYLIK	Der.	Gös.	Ek Gös.	AYLIK	Diğ.Öde.	BAGLANAN AYLIK
1	1860	1.594.950	100.000	1.694.950	12/1	1136	974.120	4.690.000	5.664.120	14/1	515		473.157	6.096.188	6.569.345
2	2090	1.792.175	100.000	1.892.175	11/1	1184	1.015.280	4.690.000	5.705.280	13/1	530		486.938	6.096.188	6.583.126
3	2320	1.989.400	100.000	2.089.400	10/1	1232	1.056.440	4.690.000	5.746.440	12/1	545		500.719	6.096.188	6.596.907
4	2550	2.186.625	100.000	2.286.625	9/1	1280	1.097.600	4.690.000	5.787.600	11/1	560		514.500	6.096.188	6.610.688
5	2780	2.383.850	100.000	2.483.850	8/1	1328	1.138.760	4.690.000	5.828.760	10/1	590		542.063	6.096.188	6.638.251
6	3040	2.606.800	100.000	2.706.800	7/1	1376	1.179.920	4.690.000	5.869.920	9/1	620		569.625	6.096.188	6.665.813
7	3300	2.829.750	100.100	2.929.750	6/1	1424	1.221.080	4.690.000	5.911.080	8/1	660		606.375	6.096.188	6.702.563
8	3560	3.052.700	100.000	3.152.700	5/1	1472	1.262.240	4.690.000	5.952.240	7/1	705		647.719	6.096.188	6.743.907
9	3820	3.275.650	100.000	3.375.650	4/1	1520	1.303.400	4.690.000	5.993.400	6/1	760		698.250	6.096.188	6.794.438
10	4080	3.498.600	100.000	3.598.600	3/1	1568	1.344.560	4.690.000	6.034.560	5/1	835		767.157	6.096.188	6.863.345
11	4340	3.721.550	100.000	3.821.550	2/1	1616	1.385.720	4.690.000	6.075.720	4/1	915	800	1.575.657	6.096.188	7.671.845
12	4600	3.994.500	100.000	4.044.500	1/1	1664	1.426.880	4.690.000	6.116.880	3/1	1020	1100	1.947.750	6.096.188	8.043.938
13	5450	4.673.375	100.000	4.773.375	1/9	1696	1.454.320	4.690.000	6.144.320	2/1	1155	1600	2.531.157	6.096.188	8.627.345
14	6300	5.402.250	100.100	5.502.250	10/1(2)	1700	1.249.500	4.690.000	5.939.500	1/1	1320	2200	3.234.000	6.096.188	9.330.188
15	7150	6.131.125	100.000	6.231.125	9/1	2200	1.617.000	4.690.000	6.307.000	1/4	1500	2200	3.399.375	6.096.188	9.495.563
16	8000	6.860.000	100.000	6.960.000	8/1	2700	1.984.500	4.690.000	6.674.500	1/4	1500	2600	3.766.875	6.096.188	9.863.063
17	8850	7.588.875	100.000	7.688.875	7/1	3200	2.352.000	4.690.000	7.042.000	1/4	1500	3000	4.134.375	6.096.188	10.230.563
18	9700	8.317.750	100.000	8.417.750	6/1	3700	2.719.500	4.690.000	7.409.500	1/4	1500	3600	4.685.625	6.096.188	10.781.813
19	10.550	9.046.625	100.000	9.146.625	5/1	4200	3.087.000	4.690.000	7.777.000	1/4	1500	4800	5.788.125	6.096.188	11.884.313
20	11.400	9.775.500	100.000	9.875.500	4/1	4700	3.454.500	4.690.000	8.144.500	1/4	1500	5800	6.706.875	6.096.188	12.803.063
21	12.250	10.504.375	100.100	10.604.375	3/1	5200	3.892.000	4.690.000	8.512.000	1/4	1500	6400	7.258.125	6.096.188	13.354.313
22	13.100	11.333.250	100.000	11.333.250	2/1	5700	4.189.500	4.690.000	8.879.500	1/4	1500	7000	7.809.375	6.096.188	13.905.563
23	13.950	12.062.125	100.000	12.062.125	1/1	6200	4.557.000	4.690.000	9.247.000	1/4	1500	7600	8.360.625	6.096.188	14.456.813
24	14.800	12.791.000	100.000	12.791.000	1/10	6650	4.887.750	4.690.000	9.577.750	1/4	1500	8000	8.728.125	6.096.188	14.824.313

KAYNAK: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Raporu, Ankara, 1995.

NOT : 1-T.C. Emekli Sandığı aylıklarının hesabında % 75 oranı esas alınmıştır.

2-506 S.K.'a göre bağlanan üst gösterge aylıklarının hesabında % 60 oranı esas alınmıştır

Bağ-Kur Bağ.Ayl. =(Basamak x Kats) x Ay.B.O =AYLIK+S.Y.Z. =BAĞL.AYL.(1860 x 1225) x % 70 = 1.594.950 + 100.000=1.694.950

S.S.K. Bağ.Ayl. =(Gösterge x Kats) x Ay.B O.=AYLIK+S.Y.Z. =BAĞL.AYL.(1136 x 1225) x % 70 = 974.120 + 4.690.000=5.664.120

Em.San. Bağ.Ayl =(Gös. Ek G.x Kats) x Ay.B.O.=AYLIK+Diğ.Öde.=BAĞL.AYL.(515+0 x 1225) x % 75 = 473.157 + 6.096.188=6.096.345

Sosyal güvenlik kurumlarımız sigortalılarına sağladıkları yaşlılık (emeklilik) aylığı yardımları açısından da büyük farklılıklar içermektedirler. Şöyle ki, 5434 sayılı Kanunda üç tür emeklilik düzenlenmiştir: İstek üzerine emeklilik, resen emeklilik, yaş haddi nedeniyle emeklilik. Ancak genel olarak kadınlarda 20 yıl, erkeklerde 25 yıl fiili hizmet şartına dayanmaktadır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda yaşlılık aylığı genel olarak üç alternatife dayandırılmıştır.

-Kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmuş olmak ve en az 5000 gün malüllük, yaşlılık, ölüm sigortası primi ödemiş olmak.

-Kadın ise 50, erkek 55 yaşını doldurmuş olmak, 15 yıldan beri sigortalı bulunmak ve en az 3600 gün malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemiş olmak.

-Kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmuş olmakla birlikte kadın ise 20, erkek ise 25 yıldan beri sigortalı olmak ve 5000 gün malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemiş olmak şartları gerekmektedir.

1479 sayılı Bağ-Kur Kanununda Tam aylık açısından kadın ise 20 tam yıl, erkek ise 25 tam yıl sigorta primi ödemiş olmak, Kuruma yazılı talepte bulunma ve her türlü borcunu ödemiş olmak, Kısmi aylık açısından kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmuş olma ve 15 yıl sigorta primi ödeme ancak 25 yıldan eksik ödenen her yıl için % 1 indirilecektir.

Bu bilgiler ışığında T.C. Emekli Sandığı Kanunu'na göre yaşlılık aylığına hak kazanmak için fiili hizmet süresi şartını yerine getirmek esası benimsenmişken, Sosyal Sigortalar ve Bağ-Kur Kanunu'na göre sigortalılık süresi içinde primi ödenmiş süre şartını yerine getirme esası benimsenmiştir.

Yaşlılık aylığı hakkını bir örnekle pekiştirecek olursak,

30 yaşında memur olan bir kişinin Emekli Sandığı Kanunu'na göre emekli olabilmesi için fiilen 25 yıl hizmet etmesi dolayısıyla 55 yaşında emekli olmak hakkına kavuşması söz konusudur.

30 yaşında işçi olan bir kişi, 55 yaşını doldurduğu güne kadar olan süre içinde 13 yıl, 10 ay, 20 gün karşılığı olan 5000 gün prim ödemiş olması veya 15 yıl sigortalılık süresini kapsayacak ilk işe giriş kaydı ile birlikte yalnız 10 yıl sigorta primi ödenmiş süresi bulunması halinde yaşlılık aylığına hak kazanacaktır.

Konuyu yaş unsuru olmadan değerlendirecek olursak;

Memur olarak çalışanların kadın 20 yıl, erkek 25 yıl, fiili hizmet süresi şartını yerine getirmelerine karşılık,

İşçi statüsünde çalışan kadının 20 yıl, erkek 25 yıl sigortalılık süresi içinde 13 yıl, 10 ay, 20 gün karşılığı olan 5000 gün prim ödeme koşulunu yerine getirmeleri yeterli olacaktır(75).

Diğer bir konuda aylık bağlama sistemindeki farklılıklardır. T.C. Emekli Sandığı Yasasında yaşlılık aylığı bağlamaya esas derece ve kademelerin tesbiti öğrenim durumu artı kadro durumuna bağlıdır.

Örneğin; Yüksek okul mezunu bir devlet memuru 1'inci derecenin son kademesine kadar ilerleyerek emekli olma hakkını kazanabilir. Ayrıca Devlet memurluğu sistemi barem esasına dayalı olmasından dolayı, kişinin açıklanan bu hakları kazanabilmesi için durumuna uygun boş bir kadroya atanması gerekmektedir.

Sosyal Sigortalar Yasasının da yaşlılık aylığı bakımından temeli sigortalıların ücreti, bu ücret üzerinden alınan malüllük, yaşlılık, ve ölüm sigortaları primidir. Sistem sigortalıların prime esas kazançlarına ve bu kazanç üzerinden ödedikleri prime dayandırılmaktadır. Ancak Yasa, sigortalıların hak kazanacağı yaşlılık aylığı ödemeleri arasındaki aktüaryal dengenin sağlanması için Prime Esas Kazancın alt ve üst sınırlarını tesbit etmiştir. Prime Esas Kazancın alt sınırı İş Kanunu kapsamında çalışan işçiler için asgari ücret miktarı, üst sınırı ise Üst Gösterge Tablosunun en üst kademesinin katsayı ile çarpımına göre bulunacak miktardır.

Bu konuda üzerinde durulması gereken diğer bir hususta aylık bağlama oranları olup T.C. Emekli Sandığında bu oran 25 yıllık fiili hizmete karşılık % 75'dir. 25 yıldan eksik her bir fiili hizmet yılı için bu oran % 1 düşmekte, fazla her bir fiili hizmet yılı için bu oran % 1 artmaktadır. Aylık bağlama oranının tavanı ise % 100'e ulaşabilmektedir (Bkz.Tablo.26).

(75) Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Sosyal Güvenlik Kurultayı Tebliğler-Yorumlar, Ankara, 1992, s.127-129.

Belirtilen bu uygulamayı örneklersek;

20 yıl fiili hizmetinden dolayı emekli olan bir kadın memurun aylık bağlama oranı % 70 olacaktır. 50 yıl fiili hizmetinden dolayı emekli olan bir memurun aylık bağlama oranı % 100 olacaktır.

Sosyal Sigortalar Kanununda primi ödenmiş süre, gün hesabına dayanmasından dolayı aylık bağlama oranı primi ödenmiş güne göre hesaplanmaktadır. Gösterge tablosundan aylık bağlanması durumunda 5000 gün prime esas kazanç üzerinden aylık bağlama oranı % 60 olarak belirlenmektedir.

Her 240 gün prim ödenmiş süreye karşılık bu oran % 1 arttırılmakta,

Her 240 gün primi eksik ödenmiş süreye karşılık bu oran % 1 azaltılmaktadır.

Üst gösterge tablosundan aylık bağlanması durumunda 5000 gün prim ödenmiş süreye karşılık aylık bağlama oranının tabanı (1700 gösterge üzerinden) % 59,9 tavanı (6650 gösterge üzerinden) % 50'dir.

Ara gösterge, kademeleri için aylık bağlama oranları ise (% 59,9 ile % 50) arasında değişmektedir. Genel sistem içinde aylık bağlama oranı tavanı % 85'dir(76).

Bütün bu yaptığımız açıklamalardan da anlaşılacağı gibi kurumların kapsama aldıkları kişilere sağladıkları yardımlara hak kazanma koşulları ve bağlanacak aylıklara ilişkin hesaplama oranlarında kullandıkları göstergeler birbirinden tamamıyla farklıdır. Hatta farklılıklar o kadar gariptir ki, SSK'nın kendi bünyesi içinde kullandığı göstergelerle, normal SSK'lılar için kullandığı göstergeler farklıdır. Yani hem kurumlar arası, hem de aynı kurum içinde farklılıklar vardır.

(76) Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, s.131-133.

3. Ölüm Sigortası

	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SSK	BAĞ-KUR
ÖLÜM AYLIĞINDAN YARARLANMA ŞARTLARI	<p>*İştirakçinin Ölümü -En az 10 yıl fiili hizmeti varken</p> <p>-Emeklilik/Malüllük Aylığı almakta iken</p> <p>-Vazifeden doğma nedenlerden</p> <p>-Fiili hizmet süreleri en az 10 yıl olup kesenek iadesi yapılmamış ve 60 yaşını doldurmamışken</p> <p>İştirakçinin Gaipliği</p> <p>-Fiili hizmeti 15 yıl ve daha fazla olan</p> <p>-Yazılı talep</p>	<p>*Sigortalının Ölümü</p> <p>-Malüllük/Yaşlılık aylığı yeniden çalışmaya başlama nedeniyle kesilmişken</p> <p>-Toplam olarak 1800 gün veya 5 yıldan beri sigortalı olup ortalama yılda 180 gün prim ödemişken (bu şart eksikse borçlanma ve hizmet canlandırması (ihya) yoluyla tamamlanabilir.)</p> <p>-Yazılı Talep</p>	<p>*Sigortalının Ölümü</p> <p>-3 tam yıl sigorta primi ödemiş olma</p> <p>-3 tam yıl prim ödemiş, toptan ödeme talep etmiş henüz alamamışken</p> <p>-Malüllük/Yaşlılık aylığı almakta veya hak kazanmışken</p> <p>-İş Kazası ve Meslek Hastalığı nedeniyle</p> <p>-Malüllük/Yaşlılık aylığı yeniden çalışma nedeniyle kesilmişken</p> <p>-Yazılı talep</p>
ÖLÜM AYLIĞINDAN YARARLANACAKLAR	<p>*Dul Eş, Çocuklar</p> <p>*Sandığa bağlı olmayan ana ile Sandığa bağlı olmayan muhtaç ve 65 yaşını doldurmuş baba</p>	<p>*Dul Eş, Çocuklar</p> <p>*Ana-Baba: Dul eş ve çocuklara bağlanan aylığın sigortalının aylığından düşük olması ve bakımlarının sigortalıca sağlanıyor olması.</p>	<p>*Dul Eş, Çocuklar</p> <p>*Ana-Baba: Dul eş ve çocuklara bağlanan aylık, esas aylıktan az ise</p>
ÖLÜM AYLIĞINA ESAS AYLIK	<p>*Ölene bağlanmış veya bağlanacak olan emekli/malüllük aylığı</p>	<p>*Sigortalı aylık almakta iken ölmüşse bu aylık</p> <p>*Çalışmakta iken ölürse, bulunduğu gösterge rakamının katsayı ile çarpımının % 60'ı</p>	<p>*Sigortalının almakta olduğu veya hakettiği malüllük/yaşlılık aylığı</p> <p>*Çalışmakta olan sigortalı ölürse, 15 tam yıl prim ödenmiş gibi hesaplanan kısmi aylığı.</p>

**ÖLÜM AYLIĞININ
HAK SAHİPLERİ
ARASINDA
PAYLAŞIMI**

*Dul ve Yetim
Aylığına esas
aylığın:

-Dul eşe, yalnızsa
%75

-Çocuk varsa dul eşe
% 50, çocuk ve ana
-babaya %25'er

-Bağlanacak aylık
esas aylıktan fazla
olamaz

*Ölüm Aylığına esas
aylığın:

-Çocuğu olmayan dul
eşe, %75'i

-Çocuklar varsa dul
eşe % 50, çocukların
her birine en fazla
% 25'i.

-Bağlanacak aylık
esas aylıktan fazla
olamaz.

*Ölüm aylığına esas
aylığın:

-Dul eşe %75'i

-Çocuklu dul eşe %
50' si, çocukların
her birine en fazla
% 25'i

.-Bağlanacak aylık
esas aylıktan fazla
olamaz

**ÖLÜM AYLIĞINA
ESAS AYLIĞIN VE
ÖLÜM AYLIĞININ
ALT SINIRI**

*Esas aylık 14.
derecenin2.kademesi
üzerinden 30 fiili
hizmet yılı için
hesaplanacak
mikyardan az
olamaz

*Dul ve Yetim Aylığı
bu esas aylığın hak
sahibi

3 kişi ise % 100'ü
2 kişi ise % 90'
1 kişi ise % 80'inden
az olamaz.

*Esas aylık en düşük
gösterge rakamının
katsayı ileçarpımının
% 70'inden az
olamaz.

*Ölüm aylığı bu
aylığın hak sahibi

1 kişi ise %
80'inden,
2 kişi ise %90'ından
az olamaz.
Ancak her halde
% 100'ünü geçemez

*Esas aylık
1.basamağın
% 60'ından az
olamaz

*Ölüm aylığı bu
aylığın hak sahibi;

1 kişi ise % 80'inden
2 kişi ise %90'ından
2'den fazla ise %100
'ünden az olamaz.
Ancak her halde
% 100'ünü geçemez.

TOPTAN ÖDEME

*Yaşlılık sigortasında
olduğu gibi,
paylaşımında ölüm
aylığı paylaşımı
geçerli

*Yaşlılık sigortasında
olduğu gibi,
paylaşımında ölüm
aylığı paylaşımı
geçerli

*Yaşlılık sigortasında
olduğu gibi,
paylaşımında ölüm
aylığı paylaşımı
geçerli

**CENAZE (ÖLÜM)
YARDIMI**

*Emeklilik/Malüllük
aylığı alanların
ölümü halinde
aldıkları aylığın bir
aylık tutarı

*1.10.1986 gün ve
86/11065 Sayılı BKK
ile 440 gösterge
rakamının katsayı
ile çarpımı kadar.

*1.10.1986 gün ve
86/11065 Sayılı BKK
ile 440 gösterge
rakamının katsayı
ile çarpımı kadar.

T.C. Emekli Sandığına kayıtlı iştirakçilerin ölümleri halinde hak sahiplerine dul ve yetim aylığı adı altında bir aylık bağlanır. SSK ve Bağ-Kur'da ise ölüm sigortası kapsamı içinde sigortalıların geride kalan hak sahiplerine ölüm aylığı adı altında bir aylık bağlanmaktadır.

Bu aylıklara hak kazanma koşulları, aylıktan yararlanacak olanlar, ölüm aylığının hesaplanmasında esas alınacak aylık miktarı ve bu aylığın hak sahipleri arasında paylaşımına ilişkin uygulamalar kurumdan kuruma değişmektedir. Şöyle ki;

5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununa göre, iştirakçinin yukarıda saydığımız hallerden biri nedeniyle ölmesi ve iştirakçinin gaipliğine karar verilmesi durumlarında iştirakçinin dul eş ve çocuklarıyla Sandığa bağlı olmayan ana ve 65 yaşını doldurmuş babasına, ölene bağlanmış veya bağlanacak olan emekli/malüllük aylığı esas alınarak belli oranlarda dağıtılır. Dul ve yetim aylığına esas aylığın; dul eşe, yalnızsa % 75, çocuk varsa dul eşe % 50, çocuk ve ana-babaya % 25'i oranında aylık bağlanır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa göre sigortalı, aylık almakta iken ölürse hak sahiplerine bu aylık üzerinden, malüllük halinde başka birinin bakımına muhtaç olması halinde % 80 oranında aylık almakta ise, ölüm aylığı % 70 oranında hesaplanır. Malüllük/yaşlılık aylığı yeniden çalışmaya başlama nedeniyle kesilmişken ölen sigortalının çalışmış olduğu sürelerde ödediği primlerde dikkate alınarak yeniden hesaplanan aylık üzerinden, çalışmakta iken ölmesi halinde, toplam olarak 1800 gün veya 5 yıldan beri sigortalı olup ortalama yılda 180 gün prim ödemesi durumunda bulunduğu gösterge rakamının katsayı ile çarpımının % 60'ı oranında hesaplanacak aylık hak sahiplerine dağıtılır. Ölüm aylığına esas aylığın, dul eşe yalnızsa % 75, çocuk varsa dul eşe % 50, çocuk ve ana-babaya % 25 oranında aylık bağlanır.

1479 sayılı Bağ-Kur Kanununa göre sigortalının, belirtilen ölüm aylığına hak kazanma koşullarını sağlaması halinde, almakta olduğu veya hakkettiği malüllük/yaşlılık aylığı, çalışmakta iken ölürse, 15 tam yıl prim ödenmiş gibi hesaplanacak kısmi aylığı üzerinden dul eşe % 75'i, çocuklu dul eşe % 50'si, çocukların her birine % 25'i oranında aylık bağlanır. Bağlanacak aylıklar her üç kurumda da esas aylıktan fazla olamayacaktır.

Ayrıca, üç kurumda ölüm aylığına esas aylığın ve ölüm aylığının alt sınırı farklı olarak belirtilmiştir. Buna göre;

T.C. Emekli Sandığında bağlanacak esas aylık 14. derecenin 2. kademesi üzerinden 30 fiili hizmet yılı için hesaplanacak miktardan az olamaz. Dul ve yetim aylığı bu esas aylığın hak sahibi 3 kişi ise % 100'ü, 2 kişi ise % 90'ı, 1 kişi ise % 80'inden az olamaz.

SSK'da bu aylık, en düşük gösterge rakamının katsayı ile çarpımının % 70'inden az olamaz, hak sahibi 1 kişi ise % 80'inden 2 kişi ise % 90'ından az olamaz ve her halde % 100'ünü geçemez.

Bağ-Kur Kanununda bağlanacak ölüm aylığı, 1.basamağın % 60' ından az olamaz, bu aylığın hak sahibi 1 kişi ise % 80'inden, 2 kişi ise % 90'ından az olamaz ve her halde % 100'ünü geçemez.

Emekli Sandığında Emeklilik/Malüllük aylığı alınların ölümü halinde aldıkları aylığın 1 aylık tutarında ölüm yardımı yapılırken, SSK ve Ba-Kur'da 1.10.1986 sayılı BKK ile 440 gösterge rakamının katsayı ile çarpımı kadar cenaze yardımı yapılır.

Üç büyük sosyal güvenlik kuruluşumuz olan T.C. Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un kapsadıkları kişilere sağladıkları yardımlar açısından saptayabildiğimiz diğer farklılıklar ise aşağıda başlıklar halinde sunulmuştur.

4. Tedavi Yardımları

-T.C. Emekli Sandığı'nca prime dayalı olmaksızın, hizmet satın alarak tedavi yardımı yapılmaktadır.

-Sosyal Sigortalar Kurumun'da prime dayalı olarak genelde kendi kurduğu tesislerden sağlanmaktadır.

-Bağ-Kur 'da ise prime dayalı olarak ve hizmet satın alınmak suretiyle tedavi yardımı sağlanmaktadır.

5. Aylık Bağlanmasına Esas Aylıklar

-T.C.Emekli Sandığı'nda son defa emekli keseneği kesilen derece ve kademe aylığı ile diğer unsurlar aylık bağlamaya esas alınmaktadır.

-Sosyal Sigortalar Kurumu'nda son 5 yılın prime esas kazanç tutarlarının ortalaması esas alınmaktadır.

-Bağ-Kur'da ise aylıklara esas alınacak basamakta tam bir yıl prim ödenmiş olması şarttır

6. Aylıkları Ödeme Zamanı

-T.C.Emekli Sandığı'nda 3 ayda bir ve toplam 3 aylık olarak ayın ilk günü ödenmektedir.

-Bağ-Kur'da her ayın 10 ve 12'sinde,

-Sosyal Sigortalar Kurumu'nda ise her ayın 21 ve 23'ünde 1 aylık olarak ödenmektedir.

7. Emekli Aylığı Bağlandıktan Sonra Çalışanların Aylıklarının Ödenmesi

-T.C. Emekli Sandığı'ndan emekli aylığı alanlardan (sandığa tabi kurum ve kuruluşlarda görev alanlar hariç) diğer sosyal güvenlik kurumlarına tabi bir işyerinde görev alanların aylıkları kesilmemektedir. Keza, diğer sosyal güvenlik kurumlarından aylık bağlanmış olanlardan emekliliğe tabi bir göreve girenlerinde aylıklarının ödenmesine devam edilmektedir.

-Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan veya diğer sosyal güvenlik kurumundan aylık alanlardan, Sosyal Sigortalar Kurumu'na tabi bir göreve girenlerden de dayanışma primi adı altında bir prim alınmaktadır. Bu primi ödemeyenlerden Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan aylık alanların aylıkları kesilmektedir.

Dayanışma primi (çalışanlardan % 6, İşverenden % 18) % 24 kesilmekte ve sadece İş kazasına uğrama halinde dayanışma primi ödeyen kişiye ayrıca İş kazası aylığı bağlanmaktadır.

-Bağ-Kur'dan aylık bağlananların tekrar Bağ-Kur'a tabi olmalarını istemeleri halinde aylıkları kesilmektedir.İstemezlerse ödenmeye devam edilmektedir. Diğer sosyal güvenlik kurumlarından aylık alanların ise Bağ-Kur'a tabi bir yerde çalışmaları halinde aylıkları kesilmemektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarımız uyguladıkları sosyal yardım zammı tutarları açısından da farklılıklar göstermektedir. Bunların yıllar itibariyle uyguladıkları sosyal yardım zammı tutarları (Tablo 27)'de gösterilmiştir.

**TABLO (27) : SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINCA UYGULANAN
SOSYAL YARDIM ZAMMI TUTARLARI**

SOSYAL SİGORTALAR KURUMU		BAĞ-KUR GENEL MÜDÜRÜĞÜ		T.C.EMEKLİ SANDIĞI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	
Uygulama Tarihi	SYZ Tutarı	Uygulama Tarihi	SYZ Tutarı	Uygulama Tarihi (Taban Aylık)	SYZ Tutarı
1.01.-30.06.1990		1.7.-30.9.1987	10.675	01.01.1991	280.000
1.07.-31.12.1990	175.000	1.10.1991		01.07.1990	355.000
1.01.-30.06.1991	225.000	Sonrasında	100.000	01.01.1991	480.000
1.07.-31.12.1991	290.000			01.07.1991	640.000
1.01.-30.06.1992	390.000			01.01.1992	823.000
1.07.-31.12.1992	550.000			01.07.1992	1.137.000
1.01.-30.06.1993	710.000			01.01.1993	1.575.000
1.07.-31.12.1993	975.000			01.07.1993	1.775.000
1.01.-30.06.1994	1.380.000			01.01.1994	2.275.000
1.10- 31.12.1994	1.960.000			01.07.1994	2.570.000
1.01.-31.03.1995	2.580.000			01.10.1994	3.575.000
1.04.-30.06.1995	3.150.000			01.01.1995	4.135.000
15.04.1995	3.390.000			01.04.1995	4.490.000
	4.690.000				

KAYNAK: Ç.S.G.B. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü,
Çalışma Raporu, Ankara, 1995.

1977 yılından önce avans olarak gerek T.C. Emekli Sandığına gerekse Sosyal Sigortalar Kurumuna uygulanmaya başlayan Sosyal Yardım Zammı, 1982 yılında yasallaşarak her iki Kurum yönünden yasal bir hak olmuştur. Temmuz 1991'de yapılan yasal değişiklikle T.C. Emekli Sandığı sisteminde Taban Aylık ve Kıdem Aylığı uygulamasına geçilmiştir.

Başlangıçtan 1989 yılına kadar Emekli sandığında Sosyal Yardım zammı ödemeleri Hazinece karşılanırken, Sosyal Sigortalar Kurumu'nca yapılan Sosyal Yardım Zammı ödemeleri Kurum'un öz kaynaklarından karşılanmaktadır.

1989 yılında T.C. Emekli Sandığı, dul ve yetimlerine uygulanan Taban Aylık sisteminde yapılan ödemeyi formüle edecek olursak;
Taban Aylık Göstergesi x Katsayı x Aylık Bağlama Oranı

Sosyal Sigortalar Kurumunda ise Sosyal Yardım Zammı primli bir sisteme dayanmaktadır. Buna ek olarak Sosyal Yardım Zammı maktu bir miktar olarak Bakanlar Kurulunca belirlenmekte, herkese eşit olarak ödenmektedir(77).

(77) Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, s.134-135.

Genel olarak bakıldığında, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, normları ve yönetim biçimleri birbirine benzemeyen, aralarında akılcı bir uyum sağlanamamış bir mozaik görünümündedir. Değişik meslek gruplarına özgü yasaların farklı tarihlerde yürürlüğe konulması ve her rejimin idari yönetiminin farklı kurumlara verilmesi, sonradan yapılan idari ya da yasal düzenlemelerin birbirinden bağımsız bir seyir izlemesi, sistemi bütünlükten uzaklaştıran, standart farklılıklarına yol açan başlıca sebeplerdir(78)

Normlardaki farklılıklar değişik sosyal sigorta kurumlarına tabi gruplar arasında bir hak yarışmasına yol açmıştır. Örneğin, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun uygulamaya girdiği 30 küsur yıldan bu yana 30'a yakın değişiklik yapılmış ancak sızlanmaların önü bir türlü alınamamıştır. Bazen haksızlıkları giderme uğruna aynı sigorta kurumuna bağlı sigortalılar arasında dahi bazı farklılıklar yaratılmıştır. Hatta emeklilik yaşı konusu bile politik hesaplar neticesinde bir indirilir bir yükseltir hale gelmiştir.

IV. KARŞILAŞILAN SORUNLAR AÇISINDAN

Yukarıda saydığımız söz konusu gelişmeler, sosyal güvenlik alanında dikey gelişmeleri hızlandırmış ve sosyal güvenlik giderlerini arttırırken telafi edilmesi gittikçe zorlaşan sorunlarla karşılaşılmasına neden olmuştur.

Çalışmamızın bu paragrafında öncelikle Türk sosyal güvenlik sistemimizin çeşitli nedenlerle karşılaştıkları ortak temel sorunlar ana başlıklar halinde anlatılmaya çalışılacak, daha sonra bu sisteminin temel yapısını oluşturan kurumlarımızın kendilerine özgü sorunları ve dolayısıyla sistemi aksatan yönlerine açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

(78) Sait DİLİK, "Türkiye'de Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Düşünceler", A.Ü.-SBF DERGİSİ, C.XI, S.1-4 (Aralık-Ocak 1985), Ankara, 1985, s.19.

1. Ortak Temel Sorunlar

1.1. Kapsam Sorunu

Sosyal risklere karşı kişilerin korunmasını ifade eden sosyal güvenlik, ülkemizde anayasal bir hak olmasına rağmen toplumun tamamını kapsayacak şekilde genişletilip yaygınlaştırılamamıştır. Ülkenin bütün insanların sosyal güvenlik kapsamına alınması elbetteki ekonomik ve sosyal açılardan güç bir olaydır. Her şeyden önce, toplum içinde değişik sosyal gruplar bir arada bulunmaktadır. Doğal olarak her grubun kendi içinde ortak, fakat diğer grupları doğrudan ilgilendirmeyen özellikleri, yaşama tarzları, problemleri vardır. Hatta her grubun karşı karşıya kaldığı sosyal risklerde farklılıklar söz konusudur. Örneğin; İş kazası riski beden gücü beden gücü ile çalışan ücretliler için büyük bir önem taşırken, bağımsız ya da hizmet sektöründe çalışan ücretliler için aynı oranda önemli değildir. Analık riski doğrudan kadınlar için önemli bir risktir. Toplumun bütününe kapsayan bir sosyal güvenlik sisteminin önemli bir başka sorunu, yeterli mali kaynak bulabilmektir.

Bugün ülkemizde, sosyal güvenlik mevzuatı oldukça dağınık olmasına rağmen, çalışan kesimlerin hemen hemen hepsini kapsar hale gelmiştir. Çalışanlar; maaşlılar, ücretliler ve bağımsız çalışanlar olmak üzere üç büyük gruba ayrılarak, çeşitli zamanlarda çıkarılan kanunlarla kapsama alınmışlardır. Bu kanunlar sosyal güvenliğin normları bakımından farklı düzenlemeler öngörmektedirler.

Mevzuat açısından çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmaları tamamlanmış olmakla birlikte, uygulamada henüz çalışan kesimlerin bütünü kapsanabilmiş değildir(79).

1994 yılı sonu itibariyle ülkemizdeki sosyal sigorta kuruluşlarına kayıtlı (aktif sigortalılar+aylık alanlar+bağımlılar) 46.948.479 kişi sosyal güvenlik kapsamında bulunmaktadır. Bu sayı toplam nüfusun % 77.5'ini teşkil etmektedir. Yani ülke nüfusunun % 22.5'i sosyal sigortaların kapsamı dışında bulunmaktadır(80).

Sosyal sigortalardan yararlanamayan nüfusun küçük bir bölümü sosyal yardım almaktadır. Bunların sayısı hakkında 2022 sayılı Kanundan yararlananlar dışında yeterli veriler bulunmamaktadır.

(79) Kenan TUNÇOMAĞ, s.32-33.

(80) Sosyal Güvenlik Kapsamında Bulunan Nüfus Grupları İçin Bkz. Tablo.5., s.31.

1.2. Finansman Sorunu

Türk sosyal güvenlik sistemi son yıllarda önemli bir finansman darboğazı içine girmiştir. Yüksek enflasyon, aktif sigortalılar ile pasif sigortalılar arasındaki dengelerin bozulması, özellikle KİT'lerin ve Belediyelerin tahsil edilemeyen prim borçları, fonların verimli bir şekilde değerlendirilememesi ve etkin bir fon yönetiminin sağlanamayışı, erken yaşta emeklilik, süper emeklilik, borçlanma gibi uygulamaların kurumların aktüaryal dengesini olumsuz etkilemesi, prim karşılığı olmadan sosyal yardım zammı ödemeleri başta finansman olmak üzere çeşitli sorunlara neden olmuştur.

Gelişmiş Avrupa ülkelerinde emeklilik yaşının genellikle 60-67 arasında değiştiği görülmektedir(Bkz.Tablo.28). Türkiye'de 27 Şubat 1992 tarih ve 3774 sayılı Kanunun getirdiği değişiklikle yaş sınırlarına bakılmaksızın kadınların 20, erkeklerin 25 hizmet yılını doldurmuş olmaları koşulu, yaşlılık aylığı bağlanması için yeterli görülerek; Türk sosyal güvenlik sisteminin son yıllarda önemli bir finansman darboğazı içine girmesine sebep olmuştur. Batı ülkelerinde kadının 38, erkeğin 43 yaşında emekli olabilmesi mümkün değildir. Dünyanın hiçbir yerinde 13,5 yıl(5000 gün) prim ödeyerek 25 yıl emekli maaşı veren ve bu maaşı dul ve yetimlerine de 15 yıl daha ödeyen bir sistem yoktur. Buna ek olarak, yüksek enflasyon, tahsil edilemeyen prim borçları, erken yaşta emeklilik, süper emeklilik, borçlanma gibi uygulamalarda kurumların aktüaryal dengesini olumsuz etkileyerek finansman sorunlarına neden olmuştur(81).

OECD üyesi ülkelerde emeklilik yaşı 1991 yılı itibariyle aşağıda tablo 28.'de gösterilmiştir.

(81) Salim KAYNAR, Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı ve SSK Uygulama Sorunları ve Çözüm Önerileri, A.Ü., Sos. Bil. Enstitüsü (Tez.Yük.), Ankara, 1993, s.78.

TABLO (28) : OECD ÜLKELERİNDE EMEKLİLİK YAŞI(1991)

ÜLKE ADI	ERKEK	KADIN
OECD ORTALAMASI	64	62
DANİMARKA	67	67
FRANSA	60	60
ALMANYA	60	65
YUNANİSTAN	65	60
İRLANDA(a)	65	65
A.B.D.	65	65
TÜRKİYE(b)	55	50

KAYNAK: OECD, Social Data Bank, 1991.

(a) Primli Sistem için. Primsiz sistem için standart yaş, kadın ve erkek için 66'dır.

(b) Ülkemizde T.C. Emekli Sandığında zorunlu emeklilik yaşı 65'tir. 506 sayılı Yasaya göre kadın ise 20, erkek ise 25 yıllık çalışma süresinde 5000 gün prim ödemişler, yaş şartına bakılmaksızın emekli olabilmektedirler.

Sosyal güvenliğin finansmanı, iştirakçilerle bunları çalıştıranların ödedikleri primlerden oluşmaktadır. Günümüzde devlet esas olarak sosyal yardımları finanse etmekte, mevcut sosyal sigorta kuruluşlarına, ilgili kanunlarında öngörülmesine rağmen, kısmen Emekli Sandığı dışında, yardım yapmamaktadır(82).

Sosyal sigorta kuruluşlarının finansman sorunu primler aracılığıyla çözülmeye çalışılmaktadır. İştirakçilerle bunları çalıştıranlardan toplanan primler çeşitli yöntemlerle değerlendirilmekte sosyal güvenliğin mali dengelerinin kurulmasında kullanılmaktadır(83).

Sosyal sigorta kurumları faaliyetleri sırasında zorunlu harcamalar yapmaktadırlar. Türkiye'de sosyal güvenlik harcamaları yıllar itibariyle Tablo 29'da gösterilmiştir.

(82) Can TUNCAY, s.93.

(83) Metin KAZANCI, "Sosyal Güvenlik Örgütlerinde Yönetim ve Fonların Kullanımı", ARMAĞAN KANUN-U ESASİ'nin 100 YILI, A.Ü. SBF Ya.No.423, Ankara, 1978, s.464.

TABLO (29) : TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI
Y I L L A R (Cari fiyatlarla
Milyar TL.)

HARCAMALAR	1991	1992	1993	1994*
AYLIKLAR (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve Özel Sandıklarca ödenen aylıklar).	16.427,9	30.877,4	47.680,0	73.245,4
SOSYAL YARDIM ZAMMI (Sosyal Yardım Zammı ve Maliyenin doğum+ölüm+giyecek +konut edindirme ve S.Y.Z. niteliği taşıyan diğer yardımlar).	10.384,3	18.393,1	32.579,8	50.062,2
HASTALIK (Hastalık Sigortası, Sağlık Sigortası kapsamına giren harcamalar ve maliyenin tedavi giderleri).	6.932,7	13.206,3	22.074,7	33.968,5
İŞ KAZALARI VE MESLEK HASTALIKLARI (SSK'nın İş kazalarına ilişkin harcamaları).	401,0	1.247,2	1.059,8	439,0
ANALIK (SSK'nın Analık Yardımına ilişkin harcamaları)	104,7	200,7	320,0	570,0
YÖNETİM GİDERLERİ	867,3	1.522,5	2.632,0	4.911,0
TOPLAM HARCAMA	35.117,9	65.447,2	106.347,3	163.196,1
GAYRİSAFİ YURTİÇİ HASILA HARCAMALAR/GSYİH(Yüzde)	630.117 5.5	1.093.368 5.9	1.981.867 5.3	

KAYNAK: Ç.S.G.B., Çalışma raporu, Hazırlayan.Bayram SANCAR, Ankara, 1995.

NOT(*) : 1994 Yılı için SSK'nın rakamları tahminidir.

Sosyal güvenlik sistemimiz açısından çok önemli bir sorun kaynağı olan finansman sorununa burada genel olarak değinilmiştir. Ayrıca Kurumların kendine özgü sorunları kısmında kurumlar tek tek ele alınarak finansman ve harcamalar konularına ayrıntılı olarak yeniden yer verilecektir.

1.3. Devletin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katılmaması

Bugün Türkiye’de tüm yükün işçi ve işveren üzerinde olduğu bir sigorta sistemi vardır ve yüksek prim oranlarının yanı sıra devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı yok denecek kadar azdır. Ancak ödenen yüksek primlere karşılık sosyal güvenlik kuruluşlarının, özellikle de SSK’nın verdiği hizmetlerin yetersizliği söz konusudur. Bu durumun en önemli nedeni ise, devletin finansmanına katılmadığı sosyal sigortaları yönetip kontrol etme yoluna gitmesidir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının son yıllarda yaşadığı mali ve idari krizler bunun en açık delili olmaktadır(84).

Anayasamıza göre devlet sosyal güvenliği sağlamakla görevli olmasına rağmen, sigortanın finansmanına işçi ve işveren kesimleri gibi prim ödeyerek doğrudan katkıda bulunmamakta, sadece kuruluş masraflarını karşılama, işlemlerini vergi ve harçlardan muaf tutma şeklinde dolaylı yoldan iştirak etmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde ise devletin doğrudan primlere iştirak etmek şeklinde sosyal sigortanın finansmanına katkısı sağlanmış bulunmaktadır(85).

1.4. Prim Oranlarının Yüksek Oluşu ve Kayıt Dışı Sektörünün Olumsuz Etkisi

Ülkemiz yüksek seviyelerdeki sigorta prim oranları ile Avrupa Birliği ülkeleri arasında ilk sırada yer almaktadır(86). Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılmaması nedeniyle sistemin yükü çalışan ve çalıştıranlar üzerinde kalmıştır. Yüksek oranlı sosyal sigorta primleri, Zorunlu Tasarruf Fonu, Konut Edindirme Fonu gibi sosyal amaçlı fon ödemeleri ile birlikte işgücü maliyetlerini yükselterek, işverenlerin ek işçi istihdamını engellemekte, yeni yatırımlara ayrılacak kaynakları sınırlamakta, kaçak işçi istihdamını artırarak kayıtdışı sektörü büyütmede ve işçinin net ücretini azaltmaktadır.

Prim oranlarının yüksek oluşu nedeniyle sigorta kaçağı, yani sigortasız işçi çalıştırma ülkemizde maalesef çok yaygındır. Hizmetler sektöründe % 60, sanayi sektöründe % 40 dolayında kaçak işçi çalıştırıldığı tahmin edilmektedir(87).

(84) Yusuf ALPER, “1990’lı Yılların Başında Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nin Karşılaştığı Temel Problemler, ÇİMENTO İŞVEREN, S.6 (Kasım 1990), s.31.

(85) AB. Ülkelerinde Sigorta Kolları İtibariyle Devletin Sosyal Güvenliğe Katkısı için, Bkz.Tablo.1., s.17.

(86) Bazı AT Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanına..., Bkz.Tablo.3., s.20.

(87) Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, s.77.

DİE istatistiklerine göre Türkiye'deki toplam ücretli sayısı 7.6 milyondur SSK' ya kayıtlı işçi sayısının yaklaşık 4 milyon, devlet memurları sayısının da 1.6 milyon olduğu düşünüldüğünde, resmi kayıtlarda yer alan ücretli sayısının 5.6. milyonda kaldığı, 2 milyon civarında kişinin kayıtdışı sektörde ücretli olarak çalıştığı sonucuna varılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, 4 milyon sigortalı işçiye karşılık 2 milyon kaçak işçi bulunmaktadır.

Kayıtdışı sektör, ücret düzeyi düşük ve sosyal haklardan mahrum kaçak işçi çalıştırma oranını yükseltmekte, buna bağlı olarak sosyal güvenlik kapsamının daralmasına ve sigorta prim gelirlerinin düşmesine neden olmaktadır(88).

2. Kurumların Kendine Özgü Sorunları

Bugün sosyal güvenlik sistemimizin karşılaştığı en önemli sorunlardan birisi, sosyal güvenlik kuruluşlarının bundan önceki paragrafta ayrıntılı bir şekilde açıklamaya çalıştığımız gibi birbirinden çok farklı norm ve standartlar uygulayarak kapsamına aldıkları kişilere değişik haklar tanımaları ve farklı hizmetler sunmaları olmuştur.

Bu nedenle, bu kısımda Türk sosyal güvenlik sisteminin temel yapısını oluşturan kurumlardan her birinin çeşitli sebeplerden kaynaklanan değişik nitelikli sorunları ve dolayısıyla sistemi aksatan yönlerine kısaca değinilmeye çalışılacaktır.

2.1. T.C. Emekli Sandığının Sorunları

2.1.1. *Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar*

2.1.1.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Uygulaması

Ülkemizde devlet memurlarının emeklilik işlemlerini T.C. Emekli Sandığı yürütmektedir. Bugünkü duruma bakacak olursak 5434 S.K'nun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun bir uzantısı olduğunu görebiliriz. Bir Devlet Memuru öğrenim durumuna göre belirli bir derece ve kademedен aylık almaya başlamakta ve o derece ve kademenin karşılığı olan göstergeye göre de Emekli Sandığına kesenek ödemektedir.

(88) Murat ŞEHABETTİNOĞLU, *Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri*, A.T.A.U.M., (Temel Eğitim Kursu Ödevi), Ankara, 1995, s.25-27.

Normal göstergelerin yetersiz hale gelmesi yeni arayışlara neden olmuş ve ek gösterge, yan ödeme, özel hizmet tazminatı, makam tazminatı gibi adlarla sosyal güvenlik sistemini bozan ve direkt olarak Hazineden karşılanan unsurlar devreye sokularak emekliye ayrılan memurun çalışırken aldığı ücretin yarısını hatta daha azını alır hale gelmesine, bu nedenle de cazip olmaktan çıkmasına neden olmuştur.

2.1.1.2. 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanununun Çıkmazları

- Sosyal güvenliğin temelini "nimet-külfet dengesi"ne ya da "ödenen prime göre hak" ilkesine dayanması gerekir.

Emekli Sandığı açısından ödenen prime göre bir sosyal güvenlik sisteminin oluştuğunu söylemek zordur. Tamamen devletçe belirlenen gösterge ve katsayılara göre ve statüyü esas alan bir sistemle Emekli Sandığını gerçek bir sosyal güvenlik kuruluşu saymak oldukça zordur. Sandığın yaptığı görevi her bir kamu kurumu kendi içinde rahatlıkla yapabilir. Çünkü, aynı aylık taban aylığı, ek göstergeler ve katsayılar hem çalışanlar hem de emekliler açısından geçerli olup, Sandığın yaptığı bütün bu işleri tek elden yürütmekten ibarettir.

- Emekli Sandığı Kanunu'na göre iştirakçilerden kadınlar 20, erkekler ise 25 yıl fiili hizmetten sonra emekliye ayrılabilirler. Fiili hizmet zammı uygulaması halinde bu süreler daha da azalmaktadır. böylece 18 yaşında iştirakçi olan bir kadın 34-38 yaşlarında emekli olabilmektedir. 38 yaşında emekli olan kadına ortalama 69 yaşına kadar en az 30 yıl aylık ödendiği sağlık yardımı yapıldığı düşünülecek olursa 20-25 yıl kesenek almaya karşılık 30-40 yıl aylık ödemek gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır ki, hiçbir sosyal güvenlik kuruluşunun bunun altından kalkması mümkün değildir.

- Emekli Sandığı Kanunu uygulamasından ortaya çıkan diğer sorunlar; ek gösterge, makam tazminatı, fiili hizmet zammı konularında kendini göstermektedir. Şöyle ki; Bir devlet memurunun en üst derece olan 1. derecenin 4. kademesinden emekliye ayrılabilmesi için 20-25 yıl çalışması sonucunda hak kazanacağı gösterge rakamı 1500'dür. Buna karşılık ek göstergesi olan herhangi bir görevde 1 ay bulunduğu taktirde 4000-6000 ek göstergeden bütün emeklilik süresi boyunca yararlanması mümkün olmaktadır. Yani Sandık 20-25 yıl hizmet karşılığında 1500 göstergenin karşılığını aylık olarak öderken, 1 aylık hizmeti karşılığında 4-6 bin göstergenin karşılığını da aylık olarak ödemek durumunda kalmaktadır. Dolayısıyla Emekli Sandığı açısından, ödenen kesenek değil belli görevlerde 1 ay boyunca çalışmış olmak yeterli olmaktadır.

Belirli görevlerde bulunan kamu görevlilerine makam tazminatı verilmekte, 2 yıl bu görevlerde kaldıktan sonra emekliye ayrıldıkları takdirde makam tazminatını emekliliklerinde alabilmektedirler. 1992 yılı içinde çıkarılan yasalarla makam tazminatını alacak personelin kapsamı genişletildiği gibi 1993 yılı başında yürürlüğe giren yasa ile makam tazminatına hak kazanan kamu görevlilerinin dul ve yetimlerine de bu ödemenin yapılması kabul edilerek Hazineye fatura edilen makam tazminatının tutarının çok yükselmesine neden olmuştur. Ayrıca, bazı kamu görevlilerine çok yıprandıkları veya işlerinin zor olduğu gerekçesiyle fiili hizmet zammı verilerek emsallerine nazaran 3 ile 6 ay fazla çalışmış gibi işlem görmeleri sağlanmıştır..

- Emekli Sandığı açısından sorun yaratan diğer bir hususta Emekli İkramesi ödemelerinde ortaya çıkmakta, Sandıkla bir ilgisi olmayıp tamamen çalışılan kurumu ilgilendiren bu ödemeler Sandığın nakit sıkıntısı çekmesine neden olmaktadır.

- Emekli Sandığı Kanunu'nun geçici 139. md.'si uyarınca Sandıktan aylık alanlara 1973 yılından beri sağlık yardımları yapılmakta ve karşılığında iştirakçi veya emeklilerinden herhangi bir kesenek alınmamaktadır. 139.'uncu md. ile getirilen bu uygulama, aradan 20 yılı aşkın bir süre geçmesine rağmen Kanunla genel sağlık sigortası kurulamadığı için sürekli bir hale dönüşmüş bulunmaktadır(89).

2.1.2. Diğer Sorunlar

- Yatırım Gelirlerinin Yetersizliği;

T.C. Emekli Sandığının kuruluş yılları ve 1960'lı yıllarda turizm yatırımlarına ağırlık verilmiştir. Kaynak fazlalığının söz konusu olduğu bu yıllarda en önemli yatırım alanlarının gayrimenkul yatırımı olduğunu görülmektedir. Bugün ise sosyal güvenlik kuruluşlarında artık fon fazlalığının söz konusu olmadığını bu nedenle yatırım kaynaklarının ya tamamen bittiğini ya da mevcut yatırımların korunmasına çalışıldığını görüyoruz.

- İştirakler;

T.C. Emekli Sandığının bir kamu kuruluşu olması ve iştirakçilere ait kesenek ve karşılıklarının bu kamu kuruluşunun yönetimine bırakılması, kesenek ve karşılıklardan oluşan meblağın da kamuya bir başka deyimle devlete ait olduğu anlamına gelmez. Nitekim, 5434 S.K.'nun 22. md.'si de söz konusu kesenek ve karşılıkların nemalandırılmak üzere ve en fazla gelir getirecek şekilde işletilmesine amir bulunmakta ve dolayısıyla mevcut karar ve uygulama 5434 S.K.'nun anılan hükmü ile bağdaşmamaktadır(90).

(89) Ayrıntılı Bilgi İçin, Bkz. TOBB, s.200-204.

(90) Bkz. TOBB, s.213-216.

2.2. Sosyal Sigortalar Kurumunun Sorunları

2.2.1. Sosyal Yardım Zammı Uygulaması

Sosyal Sigortalar Kurumundan gelir ve aylık almakta olanlara her ay aylıklarına ek olarak en son 15.04.1995 tarih itibariyle 4.690.000 TL S.Y.Z. ödenmektedir.

Vergilerle karşılanması gereken bu yardım türü sigortacılık ilkelerine ters bir uygulama olarak 1977'den beri Kurumun hizmetleri arasında yer almaktadır. 1978 yılında S.Y.Z. ödemeleri prim gelirlerinin % 8'i ile karşılanırken, bugün prim gelirlerinin yaklaşık % 30'u bu yardımlar için harcanmaktadır. Bu durum Kurumu ciddi bir finans krizi ile karşı karşıya bırakmıştır(91).

2.2.2. Erken Emeklilik Sorunu

506 S K.'a göre, sigortalılar kadın ise 20, erkek ise 25 yıllık sigortalılık süresi içinde 5000 gün prim ödeyerek emekli olabilmektedir. Belli bir yaşa ulaşma koşulu aranmadan emekliliğe hak kazanılmasının, sadece sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısına bağlı olması, sigortacılıkta erken emeklilik olarak nitelendirilmektedir. Böylece 35 yaşın altında bir çok sigortalı 20-25 yıllık sigortalılık süresinde 5000 gün prim ödeyerek emekli olmuşlardır.

Avrupa ülkelerinde emekliliğe geçiş yaşı 60-65 yaş arasında değişirken kurumumuzdan yıllardan beri emekli aylığı almakta olanların bugünkü ortalama yaşı 56'dır(92).

2.2.3. Finansman Sorunu

SSK'nın başlıca gelir kaynağı primlerdir. Tüm gelirlerin % 86,53'ünü primler, % 2'sini tahvil gelirleri, % 0,26'sını kira gelirleri, % 6,19'unu faizler oluşturmaktadır(93). Fonların işletilmesinden elde edilen gelirlerin hiçbir önemi olmadığı gibi, bunlar enflasyonla eriyip gitmektedir.

1992 yılında % 75 olan SSK'da prim tahsilat oranı, 1993 yılında % 74,4 olmuştur. Kurumun 1994 yılında Nisan ayı itibariyle gecikme zammı dahil özel kesimden 10,8 trilyon, kamu kuruluşlarından 9,6 trilyon lira muaccel prim alacağı ve 11,8 trilyon lira S.Y.Z. ile diğer alacaklar olmak üzere toplam 34,8 trilyon lira alacağı bulunmaktadır.

(91) Sosyal Güvenlik Kurumlarında uygulanan S.Y.Z. Tutarları için Bkz.Tablo.27.,s.79.

(92) OECD Ülkelerinde Emeklilik Yaşı için Bkz.Tablo 28., s.83.

(93) SSK, Faaliyet Raporu, Ankara, 1990, s.125.

Bu nedenle primlerin zamanında tahsil edilememesi veya hiç tahsil edilememesi ile kurumların organizasyon yapılarının yenilenememesi finansman sıkıntılarını artırmıştır. Ayrıca, Kurumun aktif-pasif sigortalı dengesi sürekli olarak Kurumun aleyhine bozulmuştur(94).

2.2.4. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

- SSK'nın bugün en önemli sorunlarından birisi, denetim hizmetlerinin yetersiz oluşudur. Kurum yaş ortalaması 50'nin üzerinde olan 441 sigorta müfettişi ile işyerlerinin denetimini yürütmeye çalışmakta, bir çok sigorta müdürlüğü de müfettiş bulunmadığından civar illerden rotasyonla müfettiş gönderilmekte yani etkin bir denetim hizmeti verilememektedir.

- Diğer bir sorun; sigortalı çalıştıran işverenlerin, işyerlerini ve sigortalıları 1 ay içinde Kuruma bildirme yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde kendilerine uygulanan idari para cezalarının bugün caydırıcı özelliğini kaybetmesi nedeniyle Kuruma bildirilmeyen, sosyal güvenlikten yoksun sigortasız işçilerin sayısının artması ve Kurumun da bu yüzden önemli bir prim kaybına uğramasına neden olmasıdır.

- SSK'da aylık bağlama işlemlerinde kullanılan gösterge tabloları Bakanlar Kurulu'nca sigortalıların son 5 takvim yılında ödedikleri primlere göre belirlenmekte, yani aylık hesaplama sistemi, son 5 takvim yılında üst sınırdan prim ödeyen sigortalıların en yüksek göstergeden aylık almalarını sağlayan bir denge üzerine kurulmuş bulunmaktadır.

- 1986 tarih ve 3320 sayılı Kanun ile, 10 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde sigortalılar adına işverenlerden bu Kanun'da belirtilen esaslara göre Konut Edindirme Yardımı alınması,

- 1988 tarih ve 3417 sayılı çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesine Dair Kanunla da, 10 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan sigortalılar için işçi ve işverenlerinden kesinti yapılması öngörülmüştür. Bu uygulama işverenlerin sigortalı sayılarını 10'un altına indirmelerine veya 9'dan fazla işçiyi Kuruma bildirmemeleri gibi bir soruna neden olmuştur(95).

(94) M.ŞEHABETTİNOĞLU, s.17.

(95) Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. TOBB, s.221-234.

2.3. Bağ-Kur'un Sorunları

Ülkemizde kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar; diğer çalışan kesimlere(hizmet akdi ile çalışanlar ve kamu görevlilerine) nazaran sosyal sigorta programına yaklaşık 22 yıl sonra 1972 yılında dahil edilmişlerdir.

Yine tarım kesiminin sosyal programlara dahil edilmesi daha sonra olmuş ve 17.10.1983 tarih ve 2926 sayılı Kanun'la bu kesimin sosyal sigorta programına kademeli olarak 10 yıl içinde geçmesi esası benimsenmiştir. Bugüne kadar 56 ilde bu Kanun'un uygulamasına geçilmiş, kalan 20 ilde de 29.12.1992 tarih ve 92/4016 sayılı BKK, 11.2.1993 tarihli 21493 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bağ-Kur'un bugün içinde bulunduğu olumsuz konuma gelmesine neden olan faktörler ve mevcut sorunlar ise şu başlıklar altında toplanabilir.

- Bağ-Kur'un Kuruluşundan önceki çalışmaların hizmet olarak değerlendirilmesi;

Ülkemizde kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanların, diğer çalışan kesimlere nazaran 22 yıl geç sosyal sigorta programlarına dahil edilmelerinin telafi edilmesi gerektiği düşüncesi ile, 1.4.1972 tarihinde belli bir yaşı (kadınlarda 40, erkeklerde 45 yaş) geçmiş sigortalılar, 10 yıllık eski hizmetlerini belgelemek ve 5 yıl prim ödemek şartı ile yaşlılık aylığına hak kazanmışlardır. Bu haktan yaklaşık 180.000 sigortalı yararlanmıştır.

Hiçbir aktüaryal hesaba dayanmayan ve sosyal sigorta tekniğine tamamen aykırı bu uygulama sebebiyle Bağ-Kur yıldan yıla artan bir mali yük altında kalmıştır.

- Hizmet Borçlanması;

1479 sayılı Kanununun 2229 sayılı Kanunla eklenen Ek geçici 4. md.'si ile, 4.5.1979 tarihinde kadın ise 40, erkek ise 45 yaşını geçmiş isteğe bağlı sigortalılara sigortalı oldukları tarihten geriye doğru 10 yıllık sürenin tamamını borçlanabilme ve prim tutarını da 2 yıl içinde ödeyebilme imkanı sağlanmıştır.

2926 S.K.'un geçici 1.md.'si ile, bu Kanuna göre zorunlu sigortalı olanlardan, 1.1.1984 tarihinde kadın ise 40, erkek ise 45 yaşını geçenlere, sigortalı oldukları tarihten geriye doğru en çok 10 yıllık süreyi borçlanabilme ve borçlanma prim tutarlarını da 3 yıl içinde ödeyebilme imkanı sağlanmıştır.

Sosyal sigorta sisteminde, primlerin hizmetin ait olduğu ay içinde ödenmesi, fon birikimi ve biriken fonların değerlendirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

- Basamak-katsayı esasına dayalı prim sistemi;

Bağ-Kur prim sistemi, sigortalıların kendi isteklerine göre belirleyecekleri basamaklar üzerinden prim ödemelerini öngördüğü için, prim tahakkukunun genel ücret ve kazanç seviyelerindeki gelişmelere paralel bir artış göstermesine imkan vermemektedir.

1479 sayılı Kanuna tabi sigortalıların, ilk 5 basamak hariç, buldukları basamaktan bir üst basamağa çıkarılmaları yazılı isteklerine bağlı bulunmaktadır. Bu nedenle Bağ-Kur prim sistemi, sigortalılara ödeyecekleri primleri belirleme yetki ve imkanı tanımaktadır. Ancak, sağlık sigortasının mali yükü, kişilerin bağlı buldukları basamaklara göre değişmemektedir ki bu da önemli bir çelişkidir.

- 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalı emeklilerine aylıkları dışında sosyal yardım zammı adı altında şu anda tüm basamaklar için 100.000 lira bir ödeme yapılmakta ve bu ödeme karşılığında herhangi bir prim alınmamaktadır.

- İşten ayrılmaksızın yaşlılık aylığına hak kazanma;

22.3.1985 tarihinde yürürlüğe giren 3165 sayılı Kanun'un 9'uncu md.'si ile, yaşlılık aylığına hak kazanmak için gerekli "işten ayrılma" şartı yürürlükten kaldırılmıştır. Aynı tarihte askerlik borçlanması da yapmak suretiyle 15 yıllık hizmet süresini dolduran sigortalılar çalışmaya devam ederek emekli olmaya başlamışlardır. Kaynak sorunu düşünülmesizin yapılan bu yasal düzenlemeler, pasif sigortalı sayısının hızla artmasına ve Kurumun gelir-gider dengesinin de bozulmasında önemli bir etken olmuştur. Gerçekte aktif çalışma hayatına devam etmekte olan bir sigortalının, aynı zamanda "yaşlılık aylığı" almaya devam etmesi de düşünülemez.

- Erken emeklilik sorunu;

1479 ve 2926 sayılı Kanunlara göre emekli olabilmek için kadınlarda 20, erkeklerde 25 yıl süreyle prim ödenmesi koşulları aranırken aynı zamanda, kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmuş olmak kaydıyla 15 tam yıl sigorta primi ödeyenlere de kısmi aylık bağlanabilmektedir. Herhangi bir yaş sınırına bakılmaksızın kişilerin belli bir süre prim ödeyerek emekli edilmeleri, diğer sosyal güvenlik kuruluşlarında olduğu gibi Bağ-Kur'da da aktüaryal dengeleri olumsuz yönde etkilemektedir.

Daha önce de değindiğimiz gib, sigortalılara tanınan çeşitli borçlanma imkanları da erken emekliliği hızlandıran bir unsur olmuş ve en erken 1992'lerde emekli vermesi gereken Kurumun, ilk kuruluş yıllarından başlayarak bir emekliler ordusuna kavuşmasına neden olmuştur.

- Sağlık sigortası kapsamının çok geniş tutulması;

3235 S.K. ile 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalılarla yaşlılık ve malüllük aylığı almakta olanların ve bunların eşlerinin, bakmakla yükümlü oldukları çocuklarının, ana ve babalarının ve ölüm aylığı almakta olanların 1.1.1986 tarihinden itibaren sağlık sigortası yardımlarından yararlanmaları esas getirilerek kapsam çok geniş tutulmasına rağmen, bu sigorta kolunun gelirleri sigortalının bulunduğu basamak gösterge tutarının % 12'si ile oranında ödeyecekleri sağlık sigortası primleri ile sınırlı kalmıştır.

- Belli basamaklarda yığılma;

Kurumun ilk kuruluş yıllarında 12 olan basamak sayısı Bakanlar Kurulunun 22.7.1987 tarih ve 87/11995 sayılı Kararı ile 24'e çıkartılmış; ancak eski sigortalılara intibak veya borçlanma suretiyle basamak yükseltme imkanı verilmediğinden, zorunlu basamak yükseltme sınırı olan 6'ncı basamakta büyük yığılmalara neden olmuştur(96).

- Prim tahsilatında karşılaşılan sorunlar;

Bağ-Kur'un temel mali kaynağı primlerdir. 1993 yılı itibariyle Bağ-Kur'un gecikme zammı dahil 1479 sayılı Kanuna göre 18, 2926 sayılı Kanuna göre 4,2 trilyon olmak üzere toplam 22,2 trilyon lira prim alacağı bulunmaktadır. Alacağın tahsili için çıkarılan af veya tahsilatın hızlandırılması yasaları da beklenileni vermemiş, sadece kısa bir süre rahatlık sağlamıştır. Bu uygulama aynı zamanda primlerini düzenli olarak ödeyen sigortalılara karşı haksız bir uygulama olarak düşünülebilir. Bu çıkartılan af veya tahsilatın hızlandırılması yasalarına rağmen 2.137.608 Aktif Bağ-Kur sigortalısından yaklaşık olarak 810.000'i primini ödemektedir. Bunlardan primini her ay düzenli olarak ödeyenlerin sayısı 65.000 civarındadır(97).

Ayrıca Bağ-Kur sigorta yardımları, Sosyal Sigortalar veya Emekli Sandığı ile karşılaştırıldığında miktar, kalite, yaygınlık ve yardımların ulaşma hızı bakımından bunlardan geri kaldığı görülmektedir.

(96) Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. TOBB, s.235-240.

(97) ŞEHABETTİNOĞLU, s.18.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde 1940'lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik konusunda önemli sayılabilecek gelişmeler sağlanmış, özellikle 1960 sonrasında sosyal güvenliğin Anayasal bir hak niteliğine kavuşturulması ve sağlanması konusunda Anayasa ile Devlete görev yüklenmesi ile birlikte, bu gelişmeler kısmende olsa belirli bir sistematiğe kavuşturulmuştur.

Çalışmamızda sosyal güvenliğin mevcut durumu incelenirken, bu gelişmelere ana hatları ile değinilmiştir. Önemli gelişmeler sağlanmış olmakla birlikte, ülkemiz sosyal güvenlik konusunda henüz yeterli bir düzeyde bulunmamaktadır. Sosyal güvenliğin kapsamı bütün vatandaşları kapsayacak ölçüde genişletilmemiştir. İşsizlik ve Aile yardımları gibi iki önemli sosyal sigorta normları sistemimizin kapsamına alınamamıştır.

Edindiğimiz en son sayısal veriler ve bilgilerde göstermiştir ki, ülkemizde sosyal güvenlik hizmeti değişik kurumlar tarafından dağınık bir şekilde yürütülmekte, bu kurumların uyguladıkları norm ve standartların büyük farklılıklar içermesi sosyal güvenlik hakkından yararlanma bakımından sigortalılar arasında dengesiz ve adil olmayan uygulama çeşitliliğine neden olmuştur. Bu nedenle de mevcut sosyal güvenlik sistemimiz açısından giderilmesi gereken sorunların başında yer alması gerekmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde, sosyal güvenlik sistemimizin içinde bulunduğu sorunlar çerçevesinde, genel bir değerlendirmesini yaparak, bu değerlendirme ışığında sosyal güvenlik uygulamalarında norm ve standart birliğinin sağlanmasını öngören ve gündemdeki yerini korumakta olan tek çatı (sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi) modeline de yer verilerek bazı öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

Mevcut sosyal güvenlik sistemimizin ana özelliği sosyal sigorta yöntemine dayanması ve kısmen sosyal yardımlarla desteklenmesidir. Sosyal sigorta ve sosyal yardım programları farklı kurumlar tarafından yürütülmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemimizde sorumluluk çok dağılmıştır. Asli görevleri çok farklı olan pek çok kuruluş sistemin bir parçasında etkili durumdadır. Bu da esasen sınırlı olan sosyal güvenlik kaynaklarının yeterince değerlendirilememesine sebebiyet vermekte, verimliliği azaltmakta ve büyük ölçüde kaynak israfına yol açmaktadır.

T.C. Emekli Sandığının sorunları için çözüm önerileri;

Emekli Sandığı Kanunu'nun yeniden düzenlenebilmesi için ilk önce Devlet Memurları Kanunu'nun düzenlenmesi ve Emekli Sandığı Kanunu da ona paralel hale getirilmesi gereklidir. Emekli Sandığı Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle şunlar sağlanabilir.

- Makam ve yüksek hakimlik tazminatları keseneğe tabi hale getirilerek sosyal güvenlik sistemi içine alınabilir. Çalışanlarla emekliler arasındaki ücret farkının oluşmasında en önemli etken olan özel hizmet tazminatları ve benzeri tazminatlar keseneğe tabi tutularak çalışan-emekli farkı azaltılabilir.

- Emekliler arasında farklılık yaratan fiili hizmet zammının ya kaldırılması ya da sınırlarının çok iyi tayin edilerek daraltılması gerekmektedir.

- Emekli ikramiyelerinin Sandıkça ödenerek 2 ay içersinde ilgili kurumlardan tahsil edilmesi uygulamasına son verilmeli, ikramiyelerin kamu görevlisinin son kurumu tarafından ödenmesini sağlayacak yasal düzenleme bir an önce yapılmalıdır.

- Genel Sağlık Sigortası Kanunu bir an önce çıkartılmalı, sandığın kesenek gelirleri olmaksızın gerçekleştirdiği sağlık yardımı uygulamasına son verilmelidir. Tasarruf Teşvik Fonu uygulamasına son verilerek bu kesintiler Genel Sağlık Sigortasına aktarılabilir.

- Emekli Sandığı açısından en önemli sorun, Hazine adına yapılan görevlerin çokluğu ve sık sık çıkarılan prime dayanmayan aylık bağlama Kanunlarıdır. Sistem dışı olan ödemeler keseneğe tabi tutularak sisteme dahil edilmelidir. Prim esasına dayanmayan sosyal güvenlik sistemlerinin uzun vadede başarılı olması düşünülemeyeceğinden Emekli Sandığı tam anlamıyla bir sosyal güvenlik kurumu haline getirilmelidir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun sorunları için çözüm önerileri;

- Emekli aylıklarını ödemek için ayrılan fonlardan yapılan sosyal yardım zammı ödemelerinin Hazinece karşılanarak Kurumun bu yükten kurtulması zorunludur.

- Belli bir yaşa ulaşma koşulu aranmadan sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısına bağlı olarak erken emekliliğe hak kazanılmasının sağlanmasının, Kurumun aktüaryal dengesi üzerinde yarattığı bu olumsuz etkinin giderilmesi için, emeklilikte sigortalılık süresiyle birlikte asgari bir emeklilik yaşı getirilmelidir.

- Sosyal sigortalar kurumunun finansmanına devletin katkısı mutlaka sağlanmalıdır. Sigorta primlerinin süresi içinde tahsilini sağlayacak etkin yasal tedbirlere ihtiyaç bulunmaktadır.

- Kurumun denetim hizmetlerinin etkinleştirilebilmesi için sigorta müfettişi sayısının artırılması ve ayrıca 1984 yılında 190 sayılı KHK ile kaldırılan sigorta müfettiş yardımcılığı kadrolarının yeniden ihdasında zorunluluk bulunmaktadır.

- İşyerlerinde çalıştırılan sigortalıların 1ay içinde Kuruma bildirilmemesi halinde işverenlere uygulanan idari para cezalarının caydırıcı özelliğini kaybetmesi nedeniyle, günün koşullarına göre artırılarak, yaptırım gücü kazandırılması zorunlu hale gelmiştir.

- Sosyal sigortalar kurumunda üst gösterge tablosundan bağlanacak aylıkların göstergelerinin tespitinde tüm çalışma sürelerindeki kazanç ortalamasının alınması yerine, önceki uygulamada olduğu gibi, son 10 takvim yılının kazanç ortalamasının nazara alınması getirilerek uygulamadaki karışıklığın giderilmesi sağlanmalıdır.

Bağ-Kur'un sorunları için çözüm önerileri;

- Bağ-Kur'un içinde bulunduğu zor durumdan kurtarılabilmesi için öncelikle finansman açıklarının Devletçe karşılanması zorulu görülmektedir.

- Sigortalı primlerinin, vergi gelirlerini toplayan Gelir İdaresince toplanarak Kuruma aktarılması, Bağ-Kur'un prim tahsilatında karşılaştığı sorunların büyük ölçüde aşılmasına imkan tanıyacaktır. Ayrıca, Kurum alacaklarının 6138 sayılı Kamu Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yapılması zorunlu görülmektedir.

- Sosyal yardım zammı ödemelerinin prim karşılığı getirilmeli veya bu ödemeler tamamen Devletçe karşılanmalıdır.

- Sigortalı iken işten ayrılmaksızın yaşlılık aylığına hak kazananlara yaşlılık aylığı ödenmemeli veya bunların aylıklarında belli bir kesinti yapılmalıdır.

- Bağ-Kur sigortalılarının belli basamaklara yığılmaları önlenmeli, üst basamaklara geçebilme imkanı sağlanmalıdır.

- Bağ-Kur' da bugün için fon birikimi mümkün olamamaktadır. Ancak, alınan tedbirlerle fon birikimleri sağlanabilirse, bu fonların reel getiri sağlayacak alanlarda değerlendirilebilmesine olanak sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması gerekecektir.

- 1479 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde, Kurumun idari ve mali bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliği olduğu hükme bağlanmış olmasına rağmen, yürürlüğe konulan çeşitli yasalarla, bu hüküm bugün için işlemez vaziyettedir. Bu nedenle, Kurumun kendi personel politikasını izleyebilmesine ve alım, satım, kiralama gibi işlemlerini kendi idari bünyesi içinde yürütebilmesine imkan tanıyacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Sosyal güvenliğin yönetiminde birlik sağlanması ilkesi açısından, ülkemizde eleştirilmesi gereken bir sorun da, SSK ve Bağ-Kur'un Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına, T.C. Emekli Sandığı'nın Maliye ve Gümrük Bakanlığına bağlı olmasıdır. Ancak, Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi, ülkemizdeki çeşitli sosyal güvenlik kuruluşlarının aralarındaki farklılaşmanın sebepleri olan idari yapıları, norm ve standartları korunarak bir bakanlık ya da bir bakanlığa bağlı teşkilat çatısı altında bir araya toplanması anlamında ele alınmamaktadır. Esas olarak, çağdaş ve modern bir sosyal güvenlik sisteminin meydana getirilmesi olarak anlaşılmalıdır. Bu aynı zamanda sosyal güvenlik alanında köklü bir reform anlamına gelmektedir.

İlk adımda sosyal güvenlik mevzuatı bütünüyle ele alınarak titizlikle gözden geçirilmeli, norm ve standartlardaki farklılıklar tespit edilmelidir. Toplumun çeşitli sosyal kesimlerin bir bileşeni olduğu göz önünde tutularak, sosyal güvenliğin genel standartları ve her sosyal grubun özel niteliklerine uygun alt standartları belirlenmelidir. Bu çalışmaların bir sonucu olarak, ülke gerçeklerine uygun, ama sosyal güvenliğin dünyadaki genel durumuna da ters düşmeyen Temel Sosyal Güvenlik Kanunu çıkarılmalıdır. Kanımızca, çıkarılacak Temel Sosyal Güvenlik Kanunu çalışma hayatıyla ilgili diğer mevzuatla paralellik içinde olmalı, çalışma hayatına ilişkin mevzuat eksiklikleri giderilmelidir. Bu konudaki en büyük eksiklik tarım işçilerinin çalışma ilişkilerinin henüz bir düzene kavuşturulmamış olmasıdır. Doktrinde isabetle belirtildiği üzere(98) çalışma ilişkilerini düzenlemeden, bunların sosyal güvenliklerinin gerçek anlamda sağlanması zordur. 1983 yılında 2925 sayılı Kanunla tarım işçileri "isteğe bağlı olarak" sosyal sigorta kapsamına alınmış olmakla birlikte, bu düzenlemenin söz konusu kanunun içeriğinden de anlaşılacağı gibi çok yüzeysel olduğu görülmektedir. O halde Temel Sosyal Güvenlik Kanunu çalışma hayatının diğer kanunlarıyla desteklenmeli, onlarla uyum içinde olmalıdır. Temel Sosyal Güvenlik Kanunu hazırlanmasında üniversitelerin İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kürsülerinden geniş ölçüde yararlanılabilir.

Temel Sosyal Güvenlik Kanununun uygulanmasını sağlamak üzere kurulacak Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın teşkilat yapısı büyük önem arz etmektedir. Herşeyden önce, mevcut sosyal sigorta kurumları Bakanlık teşkilatı içinde bağımsız birimler olarak değil, tek bir sosyal sigorta birimi olarak yer almalıdır.

Sigortalıların, sosyal güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve politikaların oluşturulmasında katkılarını sağlamak üzere, sosyal sigorta biriminin geniş katılımlı bir genel kurula sahip olması sağlanabilir. Bu Genel Kurul özellikle sosyal sigorta fonlarının işletilmesinde karar alma ve denetleme hakkına sahip olmalıdır. Böylece sigortalılara kendi tasarruflarının değerlendirilmesinde ve kullanılmasında söz hakkı verilmiş olacak, prim toplamının kişiler üzerindeki olumsuz psikolojik etkileri azaltılabilecek ve sosyal güvenlik bilincinin yaygınlaştırılmasına katkı sağlanabilecektir. Sosyal yardımlar Bakanlığın bir başka birimi olarak teşkilatlandırılabilir; ve sosyal yardım programı olan bütün kuruluşlar sorumluluklarını Bakanlığa devredebilirler.

1988 Yılı Programında, sosyal güvenlikle ilgili tedbirler arasında tek tip emekli tablosunun düzenlenmesi çalışmalarına başlanacağı belirtilmiştir(99). Bütün sosyal güvenlik kurumlarından ödenen emekli aylıklarının dengeli bir hale getirilmesi şarttır. Emeklilerin geri kalan ömürlerini sıkıntıya düşmeden geçirebilmeleri için, aylıklarının, belirli bir asgari sınırın altına düşmemesi şarttır. Bunu sağlamakta devletin görevidir.

Emekli aylıkları arasında bir denge sağlanabilmesi için, aylıkların hesaplanmasına ilişkin yöntemler arasındaki farklılıkların giderilmesi gerekir.

Aylıkların hesaplanmasında kullanılan gösterge tabloları; 506, 1479, 2926 ve 5434 sayılı Kanunlarda farklıdır. İlk olarak bütün kurumların uyguladıkları mevzuattaki gösterge tabloları eşitlenmeli, değişik mevzuata ve kuruma tabi olanlar için uygulanacak, geniş yelpazeli bir gösterge tablosu oluşturulmalıdır(100).

Emekli aylıklarının gösterge ve katsayı yöntemine göre belirlenmesi halinde, gösterge sayılarının günün şartlarına göre ayarlanması zorunlu olmaktadır. Bugün uygulanan aylık hesaplama yönteminin değişmemesi halinde, hiç olmazsa, gösterge tablosundaki her bir gösterge sayısı arasındaki farkın yükseltilmesi ve ihtiyaçlara cevap verebilecek geniş bir gösterge yelpazesinin düzenlenmesi doğru olacaktır. Bu şekilde hazırlanacak bir gösterge tablosunun, bütün kurumlarca uygulanacak ortak bir tablo olması gerekir(101).

(98) Ali ÇUBUK, Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik, G.Ü. İ.İ.B.F, Ya No.21/18, Ankara, 1986, s.193.

(99) R.G., T. 28.2.1988, S.19739.

(100) Bkz. Ali Rıza OKUR, "Türk Sosyal Güvenlik Kurumlarına İlişkin Bir Karşılaştırma", İKTİSAT ve MALİYE, C.XXXI, S.12, s.13.

(101) Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. Ali GÜZEL ve diğerleri, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları Sorunları ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi", TÜSES PROJESİ, İstanbul, 1990, s.89.

Emekli aylığı alanlara sosyal yardım zammı adı altında yapılan ödemeler, bütün kurumlarda farklı miktarlarda yapılmaktadır. 2925 ve 2926 sayılı Kanunlara göre böyle bir ödeme yapılması öngörülmemiştir. Sosyal yardım zammı karşılığı olarak, ilgililerden herhangi bir prim alınmamaktadır. Bu ödemeyi kendi kaynaklarından karşılamak durumunda olan SSK ve Bağ-kur için, sosyal yardım zammı önemli bir yüküdür ve kurumların gücüne göre farklı miktarlar da ödenebilmektedir. T.C. Emekli Sandığı ise, sosyal yardım zammını kendi kaynaklarından ödememekte, yaptığı ödemeyi Devletten ve kamu kurumlarından faturası karşılığında tahsil etmektedir. Dolayısıyla en yüksek sosyal yardım zammı da Emekli Sandığı tarafından ödenebilmektedir.

Esasen, bu ek ödeme, emekli aylıklarının hesaplanmasında kullanılan gösterge katsayılarının yetersizliğini telafi etmek için düşünülmüş suni bir ödemedir. Bütün kurumlarda uygulanacak ve uygun sayılarla hazırlanmış bir gösterge tablosu hazırlandığında, sosyal yardım zammının kaldırılması veya bütün kurumlarda eşit olarak Devletçe ödenmesi uygun olacaktır(102).

Bütün sosyal güvenlik kurumlarında uzun dönemli sigorta kollarının finansmanında uygulanan kapitalizasyon(fon biriktirme) yöntemi, yüksek enflasyon karşısında fonların iyi değerlendirilememesi sebebiyle iyi sonuç vermemekte, dağıtım yöntemine geçilmesi zorunlu görülmektedir. Sosyal güvenliği sağlamak devletin görevi olduğuna göre, giderek mali bir darboğaza sürüklenen sosyal güvenlik kurumlarına devlet desteği sağlanması da şarttır. Ancak sadece T.C. Emekli Sandığı bu destekten yararlanmakta, sandığın açıklarının Hazinece karşılanacağı öngörülmüş bulunmaktadır. Devletin, diğer sosyal güvenlik kurumlarına mali desteği bulunmadığı gibi, özellikle SSK fonları, dolaylı olarak devletçe kullanılmaktadır(103).

Sosyal güvenlik kurumlarında finansman yöntemi olarak dağıtım yönteminin uygulanması ve doğabilecek açıkların devletçe kapatılması halinde, bütün kurumlarda yeterli ve dengeli emekli aylıklarının ödenmesi mümkün hale gelecektir. Aksi halde, zaten yüksek olan prim oranlarının, daha da yükseltilmesi gerekecektir ki, bu uygun bir yol değildir(104).

(102) Bkz. DPT, "Türkiye'de Erken Emeklilik Uygulaması ve Değerlendirmesi", 1987 YILI PROGRAMI, Ankara, 1987, s.54-55 ve 62.

(103) Bkz. OKUR, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarına...", s.8.

(104) DİLİK, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, s.325.

Bilindiği gibi, ülkemizde sosyal sigortaların kapsamına alınmayan risklerden birisi de işsizliktir. Bunun sosyal güvenlik sistemi açısından bir eksiklik olduğu açıktır. Aslında işsizlik sigortası kurulması fikri resmi olarak kalkınma planlarında dile getirilmiştir. Ancak planların öngörülere bugüne kadar gerçekleşmemiştir. Türkiye’de ilk aşamada, sadece çalışmakta olan sigortalı işçi ve memurları kapsayan ve bunlara işsiz kalmaları halinde, belirli bir süre sosyal gelir sağlayan klasik anlamda bir işsizlik sigortası kurulması mümkündür. Doğal olarak, böyle bir uygulama sonucunda sigortalı işsizler sigortasız ve sürekli işsizlere göre avantajlı hale geçeceklerdir(105)

Temel Sosyal Güvenlik Kanununda ve uygulanacak sosyal sigorta programlarında, sosyal güvenliğin normları yeniden ele alınmalı ve işsizlik sigortası bu normlar arasına dahil edilmelidir. İşsizlik sigortasının uygulanmasında karşılaşılabilecek güçlükler geçici önlemler alınarak azaltılabilir. Örneğin, başlangıçta isteğe bağlı sigortalılığın benimsenmesi, sadece mevcut sigortalıların, hatta sadece 1475 sayılı İş Kanununa tabi olan işlerde çalışan sigortalıların işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmesi düşünülebilir. İşsizlik yardımlarından yararlanma süreleri kısa tutulabilir. bütün bu önlemler işsizlik sigortası programının kapsama alınması amacıyla, sakıncaları peşinen kabul edilerek, geçici olarak uygulanabilir.

Sosyal güvenlik sistemimizin dışında kalan diğer sosyal güvenlik normu Aile Yardımlarıdır. Bu yardımlar Sosyal Güvenlik Bakanlığı içinde, sosyal sigorta biriminden ayrı tutularak, sosyal yardımlar içinde ele alınabilir. Aile yardımlarının primli sistem yerine Devlet tarafından karşılanması Türk Kültür ve Geleneklerine, Anayasanın Ailenin Korunması yolundaki hükmüne uygun düşecektir. Bugünkü uygulama da aylığa hak kazanmış sigortalıların aylıkları sosyal yardım zammı ödemeleriyle takviye edilmektedir. Bu uygulamadan vazgeçilerek, yapılan ödemelerin aile yardımları programı şeklinde uygulanması hem mevcut adaletsizliğin giderilmesi bakımından, hem de sosyal güvenliğin asgari normlarına ulaşılmasında etkili olacaktır(106).

Yeni Sosyal Güvenlik Sisteminde düzenlenmesi gereken önemli hususlardan biri de, Genel Sağlık Sigortası olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel Sağlık Sigortasının kurulması, programlarının belirlenmesi ve nasıl finanse edileceği uzun yıllardır gündemde olmasına rağmen, kanımızca genel sağlık hizmetinin nasıl oluşturulacağı konusunda belirlenmiş bir eğilim yoktur. Genel Sağlık Sigortası ülkenin bütün sağlık hizmetleriyle ilişkilendirilerek Sosyal Güvenlik Bakanlığı yerine Sağlık Bakanlığınca üstlenilebilir; primli sisteme bağlı olacağı gibi, finansmanı gelir vergisi oranı üzerine konacak bir payla karşılanabilir(107).

(105) DİLİK, Türkiye’de Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Düşünceler, s.107-109.

(106) DPT, 1988 Yılı Programı, s.307.

(107) DPT, s.312.

Sosyal Güvenlik Sistemimizin belirli bir sistematige kavuşturulması açısından ele alınması gereken bir diğer konuda hizmetlerin birleştirilmesidir. Sosyal güvenlik kurumları arasındaki norm ve standart farklılıkları, farklı sosyal güvenlik kurumlarına tabi işyerlerinde çalışan kişinin hizmetleri birleştirildikten sonra, kazanılmış haklarına ilişkin işlemlerin hangi kurumca yürütüleceği, daha önce tabi olduğu kurumdan sağladığı hakların nasıl değerlendirileceği gibi bir çok noktada karışıklıklara yol açabilmektedir. Bu yüzden de sosyal sigorta uygulamaları açısından en problemlili konulardan birisidir(108).

Sosyal güvenliğin farklı kurumlarca sağlandığı durumlarda gerekli, hatta zorunlu olan hizmetlerin birleştirilmesi uygulamasına, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi yani tek çatı altında toplanmasının gerçekleştirilmesi halinde gerek kalmayacaktır(109).

Sosyal Güvenlik sistemimizin önemli sorunlarından birisi, finansman ve sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilmesi sorunudur. Köklü finansal ve idari reformlar gerçekleştirilmezse, Türk sosyal güvenlik kurumlarını finansal bakımdan iyi bir gelecek beklememektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi amacıyla yapılacak çalışmalarda bu konuya özel önem verilmeli, fonların en güvenli şekilde ama verimliliği yüksek alanlarda kullanılmasının şartları yaratılmalıdır.

Görülüyor ki, büyük bir reform niteliği taşıyan sosyal güvenlik sistemimizin reorganize edilmesinin, bir başka ifadeyle sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesinin büyük yararlar sağlayacağı açıktır. Sosyal güvenliğin bütün vatandaşları kapsamının sağlanması, sosyal güvenlik kaynaklarının daha rantabl kullanılmasının sağlanması, sosyal güvenliğin işsizlik ve aile yükleri gibi asgari normlarının uygulamaya konulabilmesi, sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve Genel Sağlık Sigortasının kurulması bu yararların en önemlileri olarak sayılabilir.

(108) Yılmaz ŞİPAL, *Çalışanların Sorunları-Sorunları*, Çağdaş Yayıncılık, İstanbul, 1988, s.26.

(109) Bu Konuda Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. Abdurrahman AYHAN, *Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarında Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Sorunu ve Uygulaması*, A.Ü. Yayını, Eskişehir, 1983.

Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin reformu konusunda sağlanan gelişmeler ve ülkelerin edindikleri tecrübeler, ülkemizde bu yöndeki çalışmalarda örnek olurken, bütünüyle planlanmış ve iyi şekilde koordine edilmiş bir çalışma yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu çalışmaya, tartışma ve fikir üretme seviyesinde de olsa bütün ilgili kurum ve kişilerin katılımı sağlanmalı, yeni Sosyal Güvenlik Sistemi sosyal uzlaşma ve milli dayanışmanın bir göstergesi olarak ortaya çıkmalıdır.

Gümrük birliğine geçişin gerçekleştiği ve ileride de tam üyeliğin hedeflendiği günümüzde ekonomik ve siyasi göstergeler kadar, sosyal güvenlik alanındaki göstergelerinde ağırlıklı olarak gözönünde bulundurulması, buna göre gereken önlemlerin alınması, eksikliklerimizin giderilmesi, üzerinde önemle durulması gereken bir husus olarak görülmektedir.

F A Y D A L A N I L A N K A Y N A K L A R

- ALPER Yusuf : "1990'lı Yılların Başında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Karşılaştığı Temel Problemler" ÇİMENTO İŞVEREN, S.6 (Kasım 1990).
- ARICI Kadir : "Beveridge Planı", G.Ü-İ İ B.F. DERGİSİ, C.II, S.2, Ankara,1986.
- ARIKAN Orhan : "Bağ-Kur ve Sorunları",MALİYEYAZILARI DERGİSİ, S.4 (Aralık1986-Ocak1987) İstanbul, 1987.
- AYHAN Abdurrahman : Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarında Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Sorunu ve Uygulaması, A.Ü. Yayını, Eskişehir, 1983.
- BEVERIDGE William : Social Insuranse and Allied Services, London, 1942.
- ÇUBUK Ali : Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları, A.İ.T.İ.A. Ya.No.175, Ankara, 1982.
- ÇUBUK Ali : Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik, G.Ü.-İ.İ.B.F. Ya.No. 21/18, Ankara, 1986.
- DEMİRBILEK Tunç : "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde Sosyal Güvenlik Hakları", KAMU-İŞ, (Nisan 1991).
- DİLİK Sait : "Sosyal Güvenliğin Karşıladığı Riskler ve Türkiye'deki Durum", KAMU-İŞ, S.3 (Temmuz 1989).

- DİLİK Sait : "Türkiye'de Sosyal Sigortalar", İKTİSADİ AÇIDAN BİR TAHLİL DENEMESİ, B.2, Ankara, 1972.
- DİLİK Sait : "Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi", KAMU-İŞ, Nisan 1989.
- DİLİK Sait : "Türkiye'de Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Düşünceler", A.Ü.-SBF. DERGİSİ, C.XI, S.1-4.(Ocak-Aralık1985), Ankara, 1985.
- ERKUL İhsan ve Diğerleri : İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, A.Ö.F. Ya.No.26, Eskişehir, 1991.
- ERKUL İhsan-ALTAN Zühtü-GEREK Nüvit : Sosyal Politika Dersleri, 2.Cilt, Eskişehir 1984
- GÜLMEZ Mesut : Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi), Ankara, 1983.
- GÜVEN Ercan : Sosyal Sigortalar Hukuku Ders Notları, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Kütahya Yönetim Bilimleri Yüksek Okulu, 1978 (Teksir).
- GÜZEL Ali-OKUR Rıza : Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Ya.No.474, B.4, İstanbul, 1994.
- GÜZEL Ali ve Diğerleri : "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları Sorunları ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi" TÜSES PROJESİ, İstanbul 1990.
- KAYNAR Salim : Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı ve SSK Uygulama Sorunları ve Çözüm Önerileri A.Ü., Sos.Bil. Enstitüsü (Tez.Yük.), Ankara, 1993.
- KAZANCI Metin : "Sosyal Güvenlik Örgütlerinde Yönetim ve Fonların Kullanımı", ARMAĞAN KANUN-U ESASI'NIN 100 YILI, A.Ü.-SBF Ya.No.423, Ankara, 1978.

- OKUR Ali Rıza : "Türk Sosyal Güvenlik Kurumlarına İlişkin Bir Karşılaştırma", İKTİSAT ve MALİYE, C.XXXI, S.12, 1992.
- RICHARDSON J.Henry (Çev.Turan YAZGAN) : İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik, İstanbul 1970.
- ŞEHABETTİNOĞLU Murat : Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri, A.T.A.U.M. (Temel Eğitim Kursu Ödevi), Ankara, 1995.
- ŞİDE Sadık-ÜNVER Naci : Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik, Ankara, 1981.
- ŞİPAL Yılmaz : Çalışanların Soruları-Sorunları, Çağdaş Yayıncılık, İstanbul, 1988.
- TALAS Cahit : Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara, 1953.
- TALAS Cahit : Sosyal Ekonomi, "S" Yayınları, B.6,Ankara, 1983.
- TALAS Cahit : Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Ankara, 1992.
- TUNCAY Can : Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, B.5, İstanbul, 1992.
- TUNÇOMAĞ Kenan : Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, B.5, İstanbul, 1990.
- ÜÇİŞİK Fehim : Türk İş Hukukunda İşverenin İş Kazası ve Meslek Hastalığından Doğan Sorumluluğu (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1982.
- YAZGAN Turan : Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi,İktisadi Araştırmalar Vakfı 21, İstanbul, 1969.
- YAZGAN Turan : "Sosyal Güvenlik Kavramı", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, 24. Kitap, İstanbul, 1972.

- YAZGAN Turan : "Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması ve Etkinliğinin Artırılması", 2.TÜRKİYE İKTİSAT KONGRESİ SOSYAL GELİŞME ve İSTİHDAM KOMİSYONU TEBLİĞLERİ, C.III, İzmir, (2-7 Kasım 1981)
- YÜKSEL Ali Sait : "Sosyal Güvenlikte Bütünlük", MİLLİYET, 21.12.1981.
-: Bağ-Kur, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1993
-: Bağ-Kur, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1995
-: Bağ-Kur, Faaliyet Raporu, Ankara, 1995.
-: Bağ-Kur, Bağ-Kur Rehberi, Ankara, 1994
-: Birleşmiş Milletler İnsan Haklarını ve Hürriyetlerini Sağlama ve Koruma Türk Grubu, İnsan Hakları Yayını, Ankara, 1962.
-: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Raporu, Ankara, 1983.
-: Ç.S.G.B., Çalışma Raporu, Hazırlayan. Bayram SANCAR, Ankara, 1995.
-: Ç.S.G.B., Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü, Çalışma Raporu, Ankara, 1995.
-: DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı- Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sosyal Güvenlik, Ya.No. DPT/1956-ÖİK/245, Ankara, 1977.
-: DPT, "3 No.lu Alt Komisyon Raporu: Sosyal Güvenlikte Yeni Sistem Önerileri", DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI-ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU, SOSYAL GÜVENLİK, Ankara, 1977.
-: DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, Ankara, 1985.

-: DPT, "Türkiye'de Erken Emeklilik Uygulaması ve Değerlendirmesi", 1987 Yılı Programı, Ankara, 1987.
-: DPT, 1995 Yılı Geçiş Programı, Ankara, 1993.
-: DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, Ankara, 1994.
-: EUROSTAT, 27.Edition, 1990.
-: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Topluluğu ve Türkiye, B.2, Ankara, 1993.
-: İLO, Dünya Çalışma Raporu 1, Ankara, 1991.
-: İLO, (Çev. Y.ALPER, İ.TATLIOĞLU) "21.Yüzyıl Doğru Sosyal Güvenlik", İstanbul, 1994.
-: OECD, Social Data Bank, 1991.
-: SSK, Faaliyet Raporu, Ankara, 1990.
-: SSK, (Social Security Programs Throughout the World)-1991 U.S., Social Security Administration.
-: SSK Genel Müdürlüğü, Çalışma Raporu, Ankara, 1992.
-: SSK Genel Müdürlüğü, Çalışma Raporu, Ankara, 1993.
-: SSK, Faaliyet Raporu, Ankara, 1993.
-: SSK, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1993.
-: SSK, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1994.

-: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Ya.No.Genel.264 Böm:17, Ankara, 1993.
-: Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Sosyal Güvenlik Kurultayı Tebliğler-Yorumlar, Ankara, 1992.
-: T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, İstatistik Bülteni, Ankara, 1993.
-: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Bülteni, Ankara, Ocak 1995.
-: T.C. Emekli Sandığı, İstatistik Yıllığı, Ankara, Ocak 1995.