

T.C. BAŞBAKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

**DOKUZUNCU** 2007  
**KALKINMA** 2013  
**PLANI**

**SOSYAL GÜVENLİK**

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

T.C. BAŐBANKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI  
YAYIN NO: DPT: 2729 - ÖİK: 681

**DOKUZUNCU 2007  
KALKINMA 2013  
PLANI**

***SOSYAL GÜVENLİK***

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

ISBN 978 - 975 – 19 – 4101-5 (basılı nüsha)

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

Bu yayın 750 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir

## ÖNSÖZ

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Türkiye Büyük Millet Meclisince 28 Haziran 2006 tarihinde kabul edilmiştir.

Plan, küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsat ve risklerin arttığı bir dönemde Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçeveye kavuşturan temel bir strateji dokümanıdır.

Toplumun tamamını ilgilendiren kalkınma planları, gerek hazırlık gerekse uygulama aşamasında, ilgili tüm kesimlerin katkısını ve sahiplenmesini gerektirmektedir.

Kalkınma planlaması alanında ülkemizin katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Özel İhtisas Komisyonları, bu deneyim içinde kurumsallaşmış bir katılımcılık mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır. Kamu, özel kesim, üniversite ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımı ile oluşturulan Özel İhtisas Komisyonları, 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Plan hazırlıklarında da son derece önemli bir işlev görmüştür. Bu bağlamda, 5 Temmuz 2005 tarihinde 2005/18 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde geniş bir konu yelpazesini kapsayacak biçimde toplam 57 Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuş, alt komisyonlarla birlikte bu sayı 66'ya ulaşmıştır. Bu komisyonlarda toplam 2252 katılımcı görev yapmıştır. Komisyonların oluşturulmasında ise ülkemizin kalkınma gündemini yakından ilgilendiren temel konular belirleyici olmuştur.

Özel İhtisas Komisyonlarında yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, planların hazırlanmasına ışık tutmakta ve plan metnine yansıtılmaktadır. Ayrıca, bu kapsamda ortaya çıkan raporlar birer referans dokümanı olarak, çeşitli alt ölçekli planlama, politika geliştirme ve araştırma ihtiyaçlarına da cevap vermektedir. Bu anlamda, Özel İhtisas Komisyonu raporları sadece plana katkıda bulunmamakta, müstakil olarak da basılan ve çeşitli kesimlerin istifadesine sunulan birer kaynak niteliği taşımaktadır.

Sahip oldukları birikimi katılımcı bir ortamda toplumun genel yararı için özveriyle paylaşan Komisyon üyelerinin, ülkemizin kalkınma sürecine önemli katkılar verdikleri inancıyla, emeği geçen herkese Teşkilatım adına şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu raporlarının ve raporların ışığında hazırlanan Dokuzuncu Planın ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.



Dr. Ahmet TIKTIK  
Müsteşar

**SOSYAL GÜVENLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU KATILIMCILARI****BAŞKAN: Doç.Dr. İlhan TOMANBAY**, Hacettepe Üniversitesi**DPT KOORDİNATÖRÜ: Hande HACİMAHMUTOĞLU**, DPT**DPT RAPORTÖRÜ: Nurhan PARLAK ŞAHİN**, DPT**RAPORTÖRLER: Yrd.Doç.Dr.Aydın BAŞBUĞ**, Gazi Üniversitesi**Yrd.Doç.Dr.Şebnem BALCI**, Galatasaray Üniversitesi**MODERATÖR: Niyazi İLTER**, DPT**KATILIMCILAR****A. Mesut ACAR**, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü**Yrd.Doç.Dr.Levent AKIN**, Ankara Üniversitesi**Prof.Dr. Yusuf ALPER**, Uludağ Üniversitesi**Mustafa ALTINTAŞ**, Altındağ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı**Prof. Dr. Kadir ARICI**, Gazi Üniversitesi**Fatma BAŞTERZİ**, TİSK**İbrahim BİÇİCİ**, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü**Tolga CEYLANTEPE**, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği**Ecz. Erdoğan ÇOLAK**, Türk Eczacılar Birliği**Nevin DAĞ**, TESK**Emel DANIŞOĞLU**, Emekli Planlama Uzmanı**Mustafa ERDEN**, Bağ-Kur**Çağatay ERGENEKON**, İMKB**Umut GÖÇMEZ**, SSK**Hayati GÖKÇE**, Maliye Bakanlığı**Önder İNCE**, Maliye Bakanlığı**Zahit GÖNENCAN**, Hak-İş**Mutlu GÜNAY**, Hazine Müsteşarlığı**Tahsin GÜNEY**, SSK**Umut GÖÇMEZ**, SSK**Ercan HAN**, Türkiye Kamu-Sen**Doç. Dr. Vedat İŞIKHAN**, Hacettepe Üniversitesi**Dr. Tufan KAAAN**, Ankara Tabip Odası

**Doç. Dr. Ertan KAHRAMANOĞLU**, Başkent Üniversitesi

**Şaban KARAKUŞ**, İŞKUR

**Hasan MUTLU**, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü

**Lütfiye MUTLUOĞLU**, Özürlüler İdaresi Başkanlığı

**Prof. Dr. Ali Rıza OKUR**, Marmara Üniversitesi

**Dr. Hüseyin ÖZBAY**, Sağlık Bakanlığı

**Salih SANDALCI**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

**Perihan SARI**, DİSK

**Mehmet R. TİRYAKİ**, KESK

**Doç. Dr. Serdar SAYAN**, Bilkent Üniversitesi

**Ahmet ŞAĞAR**, TOBB

**Celal TOZAN**, Türk-İş

**Ercan TURAN**, Yargıtay

**Per. Bnb. Ekrem TURAN**, Genelkurmay Başkanlığı

**Mehmet TÜRKKANI**, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

**Veysel UYAR**, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü

**Mehmet ÇAKMAK**, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü

**Ercan YAVUZ**, Türk Tabipler Birliği

**Cafer Tufan YAZICIOĞLU**, Türkiye İşçi Emeklileri Derneği

**Filiz ŞAHİN**, Toplumsal Duyarlılık ve Engelliler Entegrasyon Gönüllüleri Derneği

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	iii
TABLOLAR.....	iv
ŞEKİLLER.....	iv
I. GİRİŞ.....	1
II. DURUM ANALİZİ.....	4
1. SOSYAL SİGORTALAR.....	4
1.1. Dünyada Sosyal Sigorta Sisteminin Genel Durumu.....	4
1.1.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Sigorta Sisteminin Sorunları.....	4
1.1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Sigorta Sisteminin Sorunları.....	5
1.1.3. Dünyada Sosyal Sigorta Sisteminde Reform Çalışmaları.....	6
1.2. Türk Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Güvenlik Reformu Çalışmaları.....	8
1.2.1. Sosyal Sigorta Sisteminin Yapısı ve Temel Sorunları.....	8
1.2.2. Sosyal Güvenlik Reformu Çalışmaları.....	19
1.3. Uluslararası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler.....	21
1.4. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler.....	25
1.4.1. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri.....	26
1.4.2. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği Mevzuatından Doğan Yükümlülükler.....	28
1.4.3. İkili Sosyal Güvenlik Antlaşmalarından Doğan Yükümlülükler.....	29
1.5. Sosyal Sigorta Sisteminde Sosyal Taraflar.....	31
1.6. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Alanında Güçlü ve Zayıf Yönler.....	33
1.6.1. Sosyal Sigorta Alanında Güçlü Yönler.....	34
2. SOSYAL YARDIMLAR VE SOSYAL HİZMETLER.....	42
2.1. Sosyal Yardımlar.....	42
2.2. Sosyal Hizmetler.....	45
2.3. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler.....	48
2.4. Türkiye'de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Güçlü ve Zayıf Yönler.....	52
2.4.1. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Güçlü Yönler.....	52
2.4.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Zayıf Yönler.....	53
III. AVRUPA BİRLİĞİNE (AB) KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ.....	54
1. AB'YE KATILIM SÜRECİNİN SOSYAL SİGORTA SİSTEMİNE ETKİLERİ.....	54
2. AB'YE KATILIM SÜRECİNİN SOSYAL YARDIMLAR VE SOSYAL HİZMETLER SİSTEMİNE ETKİLERİ.....	58
IV. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİLER.....	61
1. 2013 VİZYONU.....	61
2. VİZYONA DÖNÜK TEMEL AMAÇ VE POLİTİKALAR.....	62
3. TEMEL AMAÇ VE POLİTİKALARA DÖNÜK ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER.....	69
V. UYGULAMA STRATEJİLERİ.....	73
1. MEVZUAT DÜZENLEMELERİ.....	74
2. KURUMSAL DÜZENLEMELER.....	77
3. İNSAN KAYNAKLARI.....	79
VI. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME.....	80
1. TEMEL AMAÇ VE POLİTİKALAR İLE ÖNCELİK VE TEDBİRLERİN GELİŞME EKSENLERİ BAZINDA TASNİFİ.....	80
2. DOKUZUNCU KALKINMA PLANI AÇISINDAN TEMEL YANSIMALAR.....	90

**EKLER**

EK 1 : Sosyal Yardım Yapan Kamu Kuruluşlarının 2003 - 2005 Dönemi Sosyal Yardım Harcamaları.....	95
EK 2 : Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Güvenceli Asgari Gelir Uygulamaları.....	96

**TABLolar**

Tablo 1 - Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus.....	9
Tablo 2 - Yaşlılık Sigortasından Dolayı Emekli Olma Koşulundaki Gelişmeler.....	11
Tablo 3 - Sosyal Sigorta Kuruluşlarına Hazine Tarafından Yapılan Transferlerin Değeri.....	13
Tablo 4 - Sosyal Sigorta Kuruluşlarına Bütçeden Yapılan Transfer Tutarları.....	13
Tablo 5 - 2003-2005 Döneminde SSK ve Emekli Sandığı Alt Sınır Emekli Aylıklarındaki Artış ile Tüfe Arasındaki İlişki.....	15
Tablo 6 – 2003-2005 Döneminde Bağ-Kur'da 1479 Sayılı Kanun Uyarınca Basamaklara Göre Ödenen Ortalama Emekli Aylıklarındaki Artış İle Tüfe Arasındaki İlişki.....	15
Tablo 7 – 2003-2005 Döneminde Bağ-Kur'da 2926 Sayılı Kanun Uyarınca Basamaklara Göre Ödenen Ortalama Emekli Aylıklarındaki Artış İle Tüfe Arasındaki İlişki.....	15
Tablo 8 – Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Alt Sınır Aylığı ile Yoksulluk Sınırının Karşılaştırması.....	17
Tablo 9 – 1995-2006 Döneminde Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Sağlık Harcamaları.....	18
Tablo 10 – Avrupa Ülkelerinde Yaşlılık Sigortası ve Demografik Yapı.....	22
Tablo 11 – Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanı.....	24
Tablo 12 – Yaşlı Bağımlılık Oranı.....	34
Tablo 13 – Türkiye’de Nüfus Artış Hızı.....	35
Tablo 14 – Türkiye’de Yaşlı Bağımlılık Oranı ve Bağımlılık Oranı.....	35
EK 1 – Sosyal Yardım Yapan Kamu Kuruluşlarının 2003 - 2005 Dönemi Sosyal Yardım Harcamaları.....	95

**ŞEKİLLER**

Şekil 1- Kadınlarda 58, Erkeklerde 60 Yaşın Altında Olan Emekliler.....	11
-------------------------------------------------------------------------	----



## I. GİRİŞ

Sosyal güvenlik sistemleri, sosyal devletin temel görevlerinden biri olan vatandaşlarına sosyal güvenlik garantisi sağlama fonksiyonuna dayanmakta ve ülkelerin sosyo-ekonomik özelliklerine göre farklı modeller kullanılarak oluşturulmaktadır. Bu farklı özelliklerine rağmen sosyal güvenlik sistemleri, kullanılan finansman tekniğine göre ortak özellikler içermektedir. Sosyal güvenlik sistemi primli sistem olan sosyal sigortalar ve primsiz sistem olan sosyal hizmetler ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır.

Sosyal sigortalar sistemi, kişileri çeşitli sosyal risklere karşı korumak amacını taşımaktadır. Sosyal sigorta sisteminde gelir-gider dengesinin sağlanması ile ilgili olarak, dağıtım yöntemi ve kapitalizasyon yöntemi olmak üzere, iki tür finansman yöntemi bulunmaktadır. Dağıtım yönteminde, belirli bir dönemde aktif sigortalıların ödedikleri prim gelirleri, aynı dönemde sigortalılara ve bağımlılarına yapılacak olan sigorta yardımlarını karşılamaktadır. Kapitalizasyon (fon yönetimi) yönteminde ise, aktif sigortalıların ödediği primler, gelecekte sigortalılara yapılacak sigorta yardımlarını karşılamaktadır. Birçok ülkede ve Türkiye’de sosyal sigorta sisteminin finansmanı genel olarak dağıtım yöntemine dayanmaktadır.

Sanayi devriminin ilk yıllarında hem dağıtım hem de kapitalizasyon yönteminin uygulandığı görülmektedir. Ancak bu uygulama belirli bir işyeri veya bölge ile sınırlı kalmıştır. Dağıtım yönteminin uygulandığı sosyal sigorta sistemi zorunlu bir sistem olarak 1881 yılında Almanya’da Bismarck döneminde bir devlet modeli olarak kabul edilmiştir. Dağıtım yöntemi, ulusal ölçekte kullanılmaya başlandığı 1880 sonrası dönemin şartlarına göre sosyal sigorta sisteminin finansmanı için yeterli olmuştur. Sistem, ortalama insan ömrünün 45 yaş olduğu, emeklilik yaşının da 65 yaş olarak kabul edildiği bir sosyal ortamda 6-7 aktif sigortalıya bir pasif sigortalı karşılık gelecek şekilde tasarlanmıştır. Bu oran OECD ülkelerinde 1990’lara kadar korunabilmiştir. Ancak günümüz şartlarında, dağıtım yönteminin uygulandığı sosyal sigorta sistemleri bir kriz ile karşı karşıyadır. Bu sorun, özellikle yaşlılık sigortasının finansmanında kendini göstermektedir. Özellikle yaşlılık sigortasının finansmanından kaynaklanan bu sorun, tüm sosyal güvenlik sisteminin de finansman krizine bağlı olarak sorunlar yaşamasına neden olmuştur. Türk sosyal sigorta sisteminin sorunları da, başta yaşlılık sigortası olmak üzere, dünyada yaşanan sorunlarla paralel özellikler göstermektedir.

Sosyal güvenlik kavramı her ne kadar sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de içeren geniş bir anlama sahip olsa da, sosyal güvenlik sistemleri ağırlıklı olarak sosyal sigortalar temelinde oluşmuştur. Ancak günümüzde sosyal yardım ve sosyal hizmetlere duyulan gereksinim giderek artmaktadır. Artık sosyal güvenlik ihtiyacının yalnızca sosyal sigortalarla karşılanması olanaklı değildir. Bu saptamaya yol açan başlıca nedenler arasında uzun dönemli işsizlik, yeni yoksulluk ve sosyal dışlanma, kayıtdışı istihdam, yaşlı nüfus oranının artması, aile yapısındaki değişimler ve modernleşmeye bağlı sosyal sorunlar yer almaktadır. Belirtilen sorunlar, niteliği gereği sosyal sigorta tekniği ile karşılanmaya elverişli olmadıklarından, tarihsel süreçte sosyal sigortalardan daha önce keşfedilmiş, ancak giderek terkedilmiş olan sosyal yardım sistemi ve sosyal hizmetler günümüzde tekrar önem kazanmaya başlamıştır. Bu gelişmeler hukuk sistemlerini de etkilemekte, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarında yeni kurumları ve mekanizmaları düzenleyen yasalar yürürlüğe girmektedir.

Sosyal yardımlar, kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul duruma düşmüş birey ve gruplara, toplumdaki dışlanmış olanlara, insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam seviyesi sağlamak amacıyla karşılıksız olarak yapılan ayni ve nakdi yardımlardır. Sosyal yardımlar resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kaynak kontrolüne dayalı olarak yapılır. Sosyal yardımlar, karşılıksızdır. Diğer bir deyişle sosyal yardımlardan yararlananların finansmana katılımı söz konusu değildir ve sistemin para, mal ya da hizmet yoluyla geri dönüşü bulunmamaktadır. Kamu kuruluşları tarafından yapılan sosyal yardımların finansman kaynağı vergilerdir. Gönüllü sosyal yardımların kaynağı da fertlerin yaptıkları bağışlar ve/veya düzenli ödemelerdir.

Sosyal yardımlar artık tarihin eski dönemlerinde olduğu gibi bir yardımseverlik ve hayır konusu değil, devletin bir görevi ve bireyin hakkıdır. Nitekim Avrupa Sosyal Şartı Bağımsız Uzmanlar Komitesi de, sosyal yardımların yasalarca düzenlenmiş gerçek bir hak olması gerektiğini ve bu hakkın bağımsız yargı organları önünde dava hakkı vermesi gerektiğini belirtmiştir.<sup>1</sup>

Özellikle sosyal güvenlikte sosyal sigorta sisteminin ağırlıklı olduğu ülkelerde, sosyal güvenlik sisteminin kapsamında çoğunlukla çalışan kesimlerin olması nedeniyle, sistem

---

<sup>1</sup> Conclusions, X-2, 19 88, s.123.

dışında kalan kişilere sosyal güvence sağlanması açısından sosyal yardımlar büyük önem taşımaktadır.

Sosyal hizmetler, insanların sağlık ve iyilik halinin geliştirilmesine, kendilerine daha yeterli hale gelmelerine ve başkalarına bağımlı olmalarının önlenmesine, aile bağlarının güçlendirilmesine, bireylerin, ailelerin, grupların veya toplulukların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerine ve refahlarının bir ölçüde de olsa artırılmasına yardımcı olmak amacıyla, sosyal hizmet elemanları ve diğer meslek mensupları tarafından gerçekleştirilen etkinlik ve programlar bütünüdür.

Modern toplumlarda, aile bağları başta olmak üzere geleneksel dayanışma ağlarında yaşanan çözümler, özellikle sosyal dışlanmayla mücadele açısından sosyal hizmetlere duyulan gereksinimi artırmaktadır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarında, sosyal sigorta sistemi ile birlikte sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin bir bütün olarak ele alınarak değerlendirilmesi öngörülmüştür. Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına değinildiğinde genellikle sosyal sigortalar aklı gelmekte ve sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ihmal edilmektedir. Komisyon çalışmalarında bu eksikliği gidermeyi hedefleyerek sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlere yeterli ağırlık verilmeye gayret edilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminde dünyada yaşanan sorunlar ve çözüm arayışları ile ülkemizin Avrupa Birliğiyle bütünleşme süreci dikkate alınarak, sosyal güvenlik sisteminin durum analizi yapılmaya çalışılmış ve geleceğe yönelik bir vizyon belirlenmiştir. Sosyal güvenlik sistemimizin güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulurken GZFT analizi yapılmıştır. Dolayısıyla, toplantıda ele alınan bütün faktörlere değil, katılımcıların öncelik verdiği konulara göre bir sonuca ulaşılmıştır. Önceliklerin belirlenmesi yöntemi, 2013 vizyonunun oluşturulması, sosyal güvenlik sistemimizin vizyona yönelik temel amaç ve politikaları ile bu politikalara yönelik öncelikler ve tedbirlerin sıralanmasında da izlenmiştir. Özetle, bütün etkenlerin sıralanıp açıklanması yerine, bir öncelik değerlendirilmesi yapılmıştır. Komisyon, çalışmaların devam ettiği sırada hazırlanmakta olan sosyal güvenlik yasa tasarılarından mümkün olduğu kadar bağımsız çalışmayı amaçlamıştır.

## II. DURUM ANALİZİ

### 1. SOSYAL SİGORTALAR

#### 1.1. Dünyada Sosyal Sigorta Sisteminin Genel Durumu

Günümüzde çoğu ülkede sosyal sigorta sistemlerinde kriz yaşanmakta olup, bu krizlerin nedenleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Bununla birlikte sistemde yaşanan krizler, gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler olmak üzere iki üst başlıkta değerlendirilmektedir. Ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin sorunları, gelişmekte olan ülkelerdeki sorunlara paralellik arz etmektedir.

##### 1.1.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Sigorta Sisteminin Sorunları

Dağıtım yöntemine dayanan sosyal sigorta sistemlerinde, yaşlı bağımlılık oranı sistemin işleyişini etkileyen önemli bir faktördür. Yaşlı bağımlılık oranı, belirli bir yaşın üzerindeki nüfusun (genellikle 60 ya da 65 yaş olarak kabul edilmektedir), çalışan nüfusa (15-59 veya 20-64 yaşlar arası) oranından ibarettir<sup>2</sup>.

Yaşlı bağımlılık oranını çeşitli faktörler artırabilmektedir. Nitekim, gelişmiş ülkelerde doğum oranındaki azalma ve hayatta kalma süresindeki artış, yaşlı bağımlılık oranının da yükselmesine neden olmuş ve yaşlılık sigortasının finansmanında ciddi sıkıntılar doğurmuştur.

OECD ülkelerinde 1990 yılı itibariyle nüfusun yüzde 18'ini oluşturan 60 yaş ve üzeri nüfusun 2030 yılı itibariyle yaklaşık yüzde 30'a çıkacağı tahmin edilmektedir<sup>3</sup>. OECD ülkelerinde yaşlı nüfus toplam nüfusa göre daha hızlı artışı için 1990'lı yıllarda 1/6 olan emekli başına sigortalı çalışan oranı, 2000 yılında 1/4'e gerilemiştir. Bu oran 2020 yılında 1/3'e gerileyecektir. Bu artış dolayısıyla aktif nüfustan elde edilen prim gelirlerinin yaşlılık sigortasını karşılama bakımından yetersiz kalmasının yanı sıra yaşlılık döneminin uzaması, refah artışına bağlı olarak sosyal talep ve ihtiyaçların çeşitliği gibi nedenler kamu kaynaklarının önemli bir kısmının yaşlılığı finanse etmek için kullanılmasına sebep olacaktır.

Dağıtım esasının uygulandığı sosyal güvenlik sisteminde demografik yapıda meydana gelen değişime bağlı olarak yaşanan kriz, sistemi rehabilite edici tedbirlerin uygulanmasını da gerekli kılmaktadır. Bu anlamda, emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik haklarının

<sup>2</sup> Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis ; Social Security Pensions, Development and Reform, Geneva, International Labour Office, 2000, s. 273. Çağatay, Ergenekon; Emekliliğin Finansmanı, TÜGİAD yayınları, İstanbul 2001, s. 12-13.

<sup>3</sup> Green Paper "Confronting demographic change: A new solidarity between the generations", Brussels, 16.3.2005, com (2005) 94 final, Commission of the European Communities

daraltılması ya da zorunlu sosyal sigorta sisteminin yanında tamamlayıcı bir sosyal güvenlik müessesesi olarak bireysel emekliliğin devreye sokulması ilk akla gelen yöntemler olmaktadır. Böylece, emekli başına düşen çalışan sayısı düşük de olsa, dağıtım yöntemi işler halde tutulmaya çalışılmaktadır.

### **1.1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Sigorta Sisteminin Sorunları**

Gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelerde yaşanan demografik sorunlarla henüz karşılaşılmamıştır. Ancak, bu ülkelerde de yakın bir gelecekte (gelişmiş ülkelerdeki kadar olmasa da) demografik sorunların başlaması beklenmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunu; yaşlı bağımlılık oranı ile sigortalı bağımlılık oranının (pasif sigortalı sayısının aktif sigortalı sayısına oranı) örtüşmemesidir. Dağıtım metodunun sağlıklı bir şekilde çalışabilmesi için, bu iki oranın birbirine yakın olması gerekmektedir. Sosyal sigorta sistemi için sigorta bağımlılık oranının yaşlı bağımlılık oranından yüksek olması, yaşlanma çağına ulaşılmadığı halde emeklilik hakkının kazanılması ve kayıtdışı istihdam gibi sorunların varlığını ifade etmektedir.

Enflasyonist ortamın sosyal sigorta kuruluşlarının giderleri üzerindeki olumsuz etkisi ve yüksek işsizlik oranı nedeniyle, genç nüfusa rağmen, sosyal sigorta kuruluşlarının finansal dengesinin bozulmasına neden olmaktadır. Nüfusun genç yapısına rağmen dağıtım yöntemi etkili olamamaktadır. Aktif sigortalı sayısının az olması, sigortalı bağımlılık oranının yaşlı bağımlılık oranına kıyasla yüksek kalmasına neden olabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sistemine yapılan ve sistemle bağdaşmayan siyasi müdahaleler de sistemin finansman dengesini bozucu etki yapmaktadır. Ayrıcalıklı sigortalı gruplarının oluşturulması, sistemi mali açıdan gelecek dönemlerde sıkıntıya sokan düzenlemelerin benimsenmesi, sık sık çıkarılan af yasaları ile prim borçlarının silinmesi ya da gelecek dönemlere yayılması, sigortacılık ilkelerine aykırı olarak yapılan başlıca siyasi müdahale türleridir.

Sosyal sigorta sisteminin başlangıç rezervinin erimesi ve sistemdeki suiistimaller, gelişmekte olan ülkelerde sosyal sigorta sistemlerinde yaşanan diğer sorunlar arasında yer almaktadır.

### 1.1.3. Dünyada Sosyal Sigorta Sisteminde Reform Çalışmaları

Özellikle dağıtım sistemine dayanan sosyal sigorta sistemlerinde uzun vadeli sigorta kolu olan yaşlılık sigortasında yaşanan kriz, ilk aşamada prim oranlarının artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve yaşlılık ödemelerinin kısıtlanması gibi çeşitli tedbirlerin alınmasını gerekli kılmıştır. Birçok ülke emeklilik yaşını tedrici olarak yükseltmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki emeklilik yaşının gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmasının en önemli sebebi, ortalama insan ömrünün düşük olmasıdır. Emeklilik yaşının bu ülkelerde düşük olmasının diğer bir nedeni de prim ödemelerinde güçlük yaşanacağı düşünülmesidir. Emeklilik yaşı yükseldiğinde prim ödeme süresinin uzayacağı ve kayıtdışılık, işsizlik gibi nedenlerle bu sürenin tamamlanamayacağı endişesi de bu yaşın yükseltilmesinin önünde bir engel olarak durmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal sigorta sisteminde yaşanan krizin aşılmasına yönelik olarak emeklilik yaşı yükseltmekle beraber, halen bu ülkelerdeki emeklilik yaşının gelişmiş ülkelerin gerisinde kaldığı görülmektedir. Bu ülkelerden, Venezuela da emeklilik yaşı 55–60, Meksika’da 65, Brezilya’da 60–65, Hindistan’da 58, Endonezya’da 55, Malezya’da 55, Arjantin’de 60–65 Çin’de 55–60, Mısır’da 60 gibi değişik yaşlar öngörülmekle beraber 50 ve 55 yaşlarının özellikle az gelişmiş ülkelerde yaygın olduğu görülmektedir. Örneğin, emeklilik yaşı Ekvator’da 55, Kuveyt’te 50, Kenya’da 55 olarak kalmıştır<sup>4</sup>.

Gelişmiş ülkelerde en düşük emeklilik yaşı 60–65 olarak belirlenmektedir. Bu yaş bazı ülkelerde 67 olarak öngörülmüştür. Almanya’da emeklilik yaşı erkeklerde 2001, kadınlarda da 2004 yılından itibaren 65 yaş olarak belirlenmiştir. Emeklilik için İngiltere’de kadınların 60, erkeklerin de 65 yaşını doldurmaları gerekmektedir. Bu ülkede 2013’ten itibaren emeklilik yaşı kadınlarda da 65 olarak öngörülmektedir<sup>5</sup>. Norveç’te emeklilik yaşı 67 olarak kabul edilmiştir.

ABD’de emeklilik yaşı halihazırda 62 yaş olarak öngörülmüştür. Ancak, 1946-1964 yılları arasında yaşanan ve yüzde 70’lere ulaşan bebek patlaması (baby boom), 2030 yılından itibaren emekli sayısında önemli bir artışa yol açacağından sosyal güvenlik sisteminin büyük bir krize sürüklenmesi beklenmektedir. Bu krizin aşılması amacıyla emeklilik yaşının kademeli olarak 67’ye yükseltilmesi planlanmaktadır.

<sup>4</sup> Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis, s. 661 vd.

<sup>5</sup> Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis, s. 443. Ayrıca ayrıntılı karşılaştırma için bkz. s. 661 vd.

Uzayan ortalama insan ömrüne paralel olarak emeklilik yaşının da sürekli artırılması mümkün değildir. Bu durum, dağıtım metodunun en önemli açmazlarından biridir. Aynı şekilde, prim oranlarının artırılmasının ve yaşlılık ödemelerinin kısıtlanmasının da bir sınırı bulunmaktadır. Bu tedbirler sorunun kısa süreli olarak aşılmasına katkı sağlamakta ancak sorunu tamamen giderememektedir. Dağıtım yönteminde yaşanan kriz, bu tedbirlerin de ötesinde sistemde köklü değişikliklerin yapılmasını gerektirmekte, sistemin yeniden yapılandırılması yönündeki çözüm arayışları ortaya çıkmaktadır.

Benimsenen yeni çözümler arasında en radikal tedbir, dağıtım metodunun terk edilerek, sanayi devriminin ilk yıllarında uygulanan ancak dağıtım metodunun yaygınlaşması nedeniyle ihmal edilen kapitalizasyon (fonlama) metodunun günümüz şartlarında yeniden uygulanması olmuştur. Özellikle Şili’de uygulanan, sosyal sigorta sisteminin özelleştirilmesi yöntemi, en çok tartışılan yöntemlerden biridir. Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesine yönelik çalışmalar başta Şili olmak üzere İngiltere, Avustralya, Meksika ve Arjantin’de önemli boyutlara ulaşmıştır.

İlk defa 1981 yılında sosyal sigorta sistemini özelleştiren Şili’de dağıtım yöntemi tamamıyla terk edilmiş, bireysel birikimlerin kapitalizasyon yöntemi kullanılarak değerlendirilmesi sonucunda elde edilen birikmiş değerle sigortalının emeklilik döneminin finanse edildiği bir sisteme geçilmiştir. Şili’de zorunlu olarak öngörülen bireysel emeklilik sistemi, özellikle liberal iktisatçılar açısından sosyal sigortalara alternatif bir model olarak değerlendirilmektedir.

Bazı ülkelerde, bireysel emeklilik sistemi sosyal sigortalara alternatif değil bu sistemin tamamlayıcısı olarak görülmektedir. Öyle ki, bireysel emeklilik sistemi kapsadığı nüfus açısından kısa zaman içerisinde önemli bir boyuta ulaşmıştır. Örneğin Hollanda’da çalışanların yüzde 90’a yakın bir kısmı sosyal sigortaların yanında bireysel emeklilik sistemine de katılmıştır<sup>6</sup>. Gönüllülük esasına dayanan bu sisteme ilişkin yasal düzenleme ülkemizde de 2001 yılında kabul edilmiş ve sistem 2003 yılı Ekim ayından itibaren işlemeye başlamıştır.

<sup>6</sup> Tuncay, Can; Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine, Çimento İşveren Dergisi, Mart 2000, s. 5. Sistem gönüllü olup, kapsamındaki kişilerin büyük çoğunluğu sanayi sektöründe çalışanlardır. Yunanistan’da ise tamamlayıcı nitelikteki emeklilik sigortası zorunlu olup, çalışan nüfusun yüzde 80’ini kapsamaktadır. Ayrıca bkz. Diğer taraftan Bireysel Emeklilik fonlarının birikimi milli gelir içerisinde önemli bir orana ulaşmaktadır. Örneğin İsviçre’de bu oran yüzde 117, Hollanda’da yüzde 87, İngiltere’de yüzde 75, ABD’de yüzde 58’e kadar ulaşmıştır. Ayrıca bkz. Yusuf Alper; Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik Çimento İşveren Dergisi, Mart 2002, s.18

Sosyal sigortalarda dağıtım metodunun terk edilmesinin dışında, sistemin rehabilite edilerek ayakta tutulmasını öngören ciddi tedbirler de bulunmaktadır. Sosyal sigorta kurumlarının özertleştirilmesi, bunlardan birisidir. Avustralya ve İsviçre gibi ülkelerde, özertleşme sosyal güvenlik reformunun temelini oluşturmaktadır.

Dağıtım metodundaki kriz karşısında köklü reform arayışlarının yanı sıra, klasik yöntemlerin de halen etkinliğini koruduğu görülmektedir. Erken emeklilik uygulaması nedeniyle sosyal sigorta uygulamasının neredeyse imkansız hale geldiği Doğu Avrupa ülkelerinde, emeklilik yaşı yükseltip, prim oranları arttırılarak ve emeklilik ödemelerinde kısıntıya gidilerek bir reform yapılmıştır. Bu ülkelerde reformların olumlu sonuçlarının ileriki yıllarda elde edileceği beklenmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sıkıntılar, her ülkenin kendi sorunlarına ve demografik yapısına uygun olan farklı çözümleri gerektirmektedir. Her ülkenin kendi koşullarına göre bir reform tasarlaması söz konusu olmaktadır. Ancak, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasında başarılı olunması için, reformun güçlü bir ekonomik programla birlikte yürütülmesi gerektiği gerçeği de ihmal edilmemelidir.

## **1.2. Türk Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Güvenlik Reformu Çalışmaları**

### **1.2.1. Sosyal Sigorta Sisteminin Yapısı ve Temel Sorunları**

Türk sosyal sigorta sisteminin sorunları, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan temel sorunlarla büyük ölçüde benzerlikler göstermektedir. Genç nüfus yapımıza rağmen sosyal güvenlik sistemimizin işleyişinde önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların başında, aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranının düşük olması yer almaktadır. Bu durum, sistemin finansmanını zorlaştırmaktadır.

Sosyal sigorta hizmetlerini yürüten üç sosyal sigorta kuruluşunun aktif sigortalı ve pasif sigortalı oranları, karşılaşılan sorunun boyutlarını net bir şekilde ortaya koymaktadır.

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu uyarınca Sosyal Sigortalar Kurumunun (SSK) kapsamındaki kayıtlı toplam aktif sigortalı sayısı 2005 yılı sonu itibarıyla 7.410.673 kişidir. Kurumdan aylık alan kişi sayısı da 4.308.186'dır (Bkz. Tablo 1). Aktif sigortalıların pasif sigortalıları karşılama oranı 1,7'dir. Diğer yandan, sigortalı olduğu halde dönem içinde geçici işsizlik gibi nedenlerle prim ödemeyen sigortalıların da olduğu düşünülürse bu denge daha da bozulacaktır.



**Tablo 1 : Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus**

(Bin kişi)

<b>KURULUŞLAR</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>I. EMEKLİ SANDIĞI TOPLAMI</b>	9.238.101	9.269.916	9.270.512
1. Aktif Sigortalılar	2.408.148	2.404.091	2.402.409
2. Aylık Alanlar <sup>1</sup> (Pasif Sigortalılar)	1.466.679	1.534.576	1.595.973
3. Bağımlılar <sup>2</sup>	5.363.274	5.331.249	5.272.130
4. Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	1,64	1,57	1,51
5. Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	2,84	2,86	2,86
<b>II. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU TOPLAMI</b>	35.064.765	37.626.477	41.166.730
1. Aktif Sigortalılar	5.655.647	6.229.169	6.965.937
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar <sup>3</sup>	697.630	327.962	266.558
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	165.268	176.717	178.178
4. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	3.935.523	4.120.866	4.308.186
5. Bağımlılar <sup>2</sup>	24.610.697	26.771.763	29.447.871
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	1,66	1,63	1,72
7. Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	4,38	4,59	4,56
<b>III. BAĞ-KUR TOPLAMI</b>	15.881.624	16.233.984	15.990.253
1. Aktif Sigortalılar	2.224.247	2.212.299	2.103.651
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	236.398	238.313	239.388
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	923.204	997.937	1.011.333
4. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	1.445.820	1.519.190	1.600.294
5. Bağımlılar <sup>2</sup>	11.051.955	11.266.245	11.035.587
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	2,34	2,27	2,10
7. Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,69	3,71	3,77
<b>IV. ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI</b>	295.653	301.441	306.169
1. Aktif Sigortalılar	70.925	73.412	75.552
2. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	71.715	74.367	76.027
3. Bağımlılar <sup>2</sup>	153.013	153.662	154.590
4. Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	0,99	0,99	0,99
5. Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	3,17	3,11	3,05
<b>V. GENEL TOPLAM</b>	60.480.143	63.431.818	66.733.664
1. Aktif Sigortalılar	10.358.967	10.918.971	11.547.549
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	934.028	566.275	505.946
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1.088.472	1.174.654	1.189.511
4. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	6.919.737	7.248.999	7.580.480
5. Bağımlılar <sup>2</sup>	41.178.939	43.522.919	45.910.178
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	1,79	1,75	1,75
7. Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,88	4,01	4,04
<b>VI. SAĞLIK HİZMETLERİ BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTALAR KAPSAMI<sup>3</sup></b>	59.782.513	63.103.856	66.467.106
<b>VII. GENEL NÜFUS TOPLAMI<sup>4</sup></b>	70.692.000	71.609.000	72.520.000
<b>VIII. SİGORTALI NÜFUS ORANI (Yüzde)</b>	85,6	88,6	92,0
<b>IX. SAĞLIK KAPSAMINDAKİ NÜFUS ORANI (Yüzde)</b>	84,6	88,1	91,7

Kaynak: Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur, DPT

1 Aylık alanlar dosya sayısı değil kişi sayısıdır.

2 Tahmin.

3 SSK'da isteğe bağlı sigortalılar sağlık sigortası kapsamı dışındadır.

4 TÜİK 2000 Genel Nüfus Sayımı ve HÜNEE, 2005 Nüfus ve Sağlık Araştırması sonuçlarına dayalı 2005 yılında yapılan nüfus tahminleri esas alınmıştır.

Bağ-Kur'un 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamındaki toplam aktif sigortalı sayısı 3.354.372 kişidir. Kurumdan aylık alanlar ise 1.600.294 kişidir (Bkz. Tablo 1). Aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranı 2,1'dir.

Kapsamındaki kişilerin tamamının iştirakçi olarak kaydedildiği, prim kaçağının olmadığı tek sosyal sigorta kuruluşu olan Emekli Sandığı kapsamındaki sigortalı sayısı, 2.402.409 kişidir (Bkz. Tablo 1). Buna karşılık pasif sigortalı sayısı 1.595.973 kişi olup; aktif sigortalıların pasif sigortalılara oranı 1,5'dir.

Bu üç sosyal sigorta kuruluşunun yanı sıra 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. Maddesine dayanan ve bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret ve sanayi odaları veya bunların teşkil ettikleri birliklerin personelinin malullük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere kurulan özel sandıklar kapsamındaki aktif sigortalı sayısı 75.552, pasif sigortalı sayısı ise 76.027 kişidir. Aktif sigortalıların pasif sigortalılara oranı da 0,99'dur.

TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketlerine göre 2005 yılı sonu itibariyle istihdam edilen toplam nüfus 22.046.000 olup bu nüfus içerisinde 11.050.000 kişi herhangi bir sosyal sigorta kuruluşuna kayıtlı değildir. Bu rakamlara göre işgücünün yaklaşık yüzde 50,1'i kayıtdışı çalışmaktadır.

Kayıtdışı istihdam ve işsizlik, sigorta dengesini bozan önemli nedenler arasında yer almaktadır. Diğer yandan, ülkemizde uzun süre yaşlılık aylığına hak kazanmak için yaş koşulu aranmaksızın, belirli bir prim ödeme ve sigortalılık süresinin yeterli görülmesi dolayısıyla kadınların en erken 38, erkeklerin ise en erken 43 yaşında emekli olabilmesi de sistemi krize sürükleyen önemli nedenlerden biridir (Hatta, 1 Nisan 1981 tarihinden önce 18 yaşından küçük sigortalı olan kişiler 43 ve 38 yaşlarından da önce emekli olabilmekteydiler. 1 Nisan 1981 tarihinde ise 506 sayılı Kanunda 18 yaşından önceki hizmetlerin yıl olarak sayılmaması şeklinde bir değişiklik yapılmıştır).

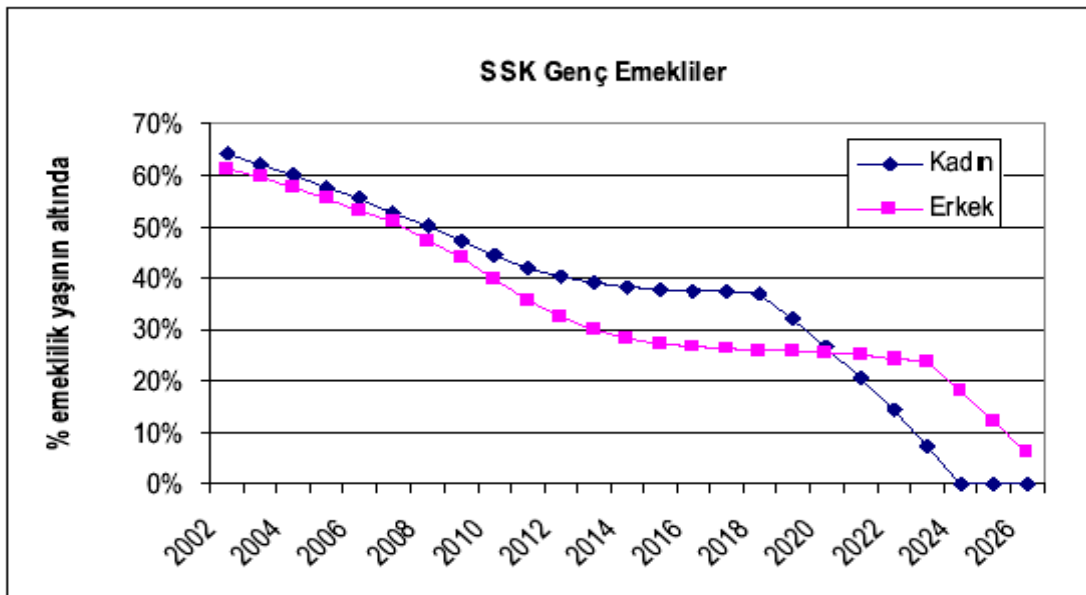
**Tablo 2: Yaşlılık Sigortasından Dolayı Emekli Olma Koşulundaki Gelişmeler**

Yıl	Kadın	Erkek
1950	60 yaş	60 yaş
1965	55 yaş	60 yaş
1969*	25 yıl sigortalılık	25 yıl sigortalılık
1976	20 yıl sigortalılık	25 yıl sigortalılık
1986	55 yaş	60 yaş
1992	20 yıl sigortalılık	25 yıl sigortalılık
1999	58 yaş	60 yaş

\* 1479 sayılı İş Kanunu 13 yaşını doldurmuş çocukların çalışmasına izin vermekte, 1.4.1981'e kadar 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu da çalışan çocukların sigortalılığını mümkün kılmaktaydı. 1.4.1981 tarihinde 506 sayılı Kanunda 18 yaşından önceki hizmetlerin yıl olarak sayılmaması yönünde değişiklik yapılmıştır.

Türk sosyal sigorta sistemi, bu olumsuz etkenler karşısında 1990'ların başından itibaren krize girmiştir.

8 Eylül 1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun emeklilik yaşını kadınlarda 58'e, erkeklerde 60'a yükseltmiş ve yaşlanma çağına ulaşmadan prim ödeme ve sigortalılık sürelerine göre emekli aylığına hak kazanılmasını kaldırmayı hedeflemiştir. Kazanılmış haklar dolayısıyla, erken emekliliğin 2026 yılına kadar kademeli geçiş ile sona erdirilmesi planlanmıştır (Bkz. Şekil 1).

**Şekil 1 : Kadınlarda 58, Erkeklerde 60 Yaşım Altında Olan Emekliler**

4447 sayılı Kanun ile özellikle yaşlılık sigortasında yapılan değişiklikler Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını kısmen gidermiş olsa da finansman sorunları devam etmektedir. Bu durum, sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman ihtiyacının kamu borçlanması yoluyla kapatılmasını zorunlu hale getirmektedir. 1994-2003 yılları arasında kamu tarafından borçlanma yoluyla sosyal güvenlik kuruluşlarına gerçekleştirilen bütçe transfer rakamları güncellendiği takdirde, 2003 yılının GSMH rakamlarına yaklaştığı görülmektedir. Buna göre, 1994-2003 yılında sosyal güvenlik kuruluşlarına (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) kamu kaynaklarından yapılan transfer, Hazine iç borçlanma faiz oranı dikkate alınarak güncellendiğinde 345 milyar YTL'ye ulaşmıştır. Bu dönemde 2003 yılı GSMH'sı da 354 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir<sup>7</sup>.

Sosyal Sigorta Kurumlarının, 1994–2004 dönemindeki toplam açıklarının aynı dönemdeki Hazine iç borçlanma faiz oranları dikkate alınarak hesaplanan 2004 yılı güncel değeri 475 milyar YTL'ye ulaşmıştır. Bir başka ifadeyle, son on yıldır sosyal güvenlik sisteminin açıklarının kapatılması için kullanılan kaynaklar, neredeyse Türkiye'nin 2004 yılında yarattığı toplam milli gelire eşittir. Ayrıca, bu tutar 2004 yıl sonu toplam konsolide borç stokundan daha fazladır (Bkz. Tablo 3)<sup>8,9</sup>.

<sup>7</sup> Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Nisan 2005, s. 13.

<sup>8</sup> Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Sosyal güvenlik reformunun gerekçesinin açıklandığı metinlerde, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri sıralanırken, 1994-2003 dönemindeki açığın Hazine iç borçlanma faiz oranları dikkate alınarak hesaplanan 2003 yılı güncel değerinin 345 katrilyon olduğu, on yıllık transferlerin toplamı olan bu tutarın neredeyse 2003 yılında yaratılan toplam ulusal gelire eşit olduğu belirtilmektedir. Aynı yöntemle yaptığımız hesaplamalarda, 1990-2003 yılları arasında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin Hazine faiziyle güncellenmiş değeri 404 katrilyon, "Reform metinlerinde" gözden kaçırılan bir başka kalem olan faiz ödemelerine yapılan transferlerin güncellenmiş değeri ise 2351 katrilyondur. Yani faiz ödemeleri için ayrılan kaynak, 2003 yılı ulusal gelirinin yedi katıdır. Bakanlıkça yapılan hesaplamaların mantığına uygun bir başka anlatımla, sosyal güvenliğe bütçeden 1 birim aktarılırken, tefeci ve rantiyeye 7 birim aktarılmıştır. 2004 yılı bütçe rakamlarına göre, bütçenin yüzde 44,5'i faiz ödemelerine, yüzde 14,1'i ise sosyal güvenlik harcamalarına ayrılmaktadır. Ekonomik istikrarsızlığın nedeni, ileri sürüldüğü gibi "sosyal güvenlik sisteminin kendisi" değil, iş yaratma hedefi olmayan ve toplumun çoğunluğu için yapılan sosyal güvenlik harcamalarını yük olarak gören, toplumun küçük bir azınlığına kaynak aktarımını amaçlayan ekonomik sistem ve bunu sürdürmeyi amaçlayan siyasi tercihler ve politikalarıdır. Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının gayri safi milli gelire oranı yüzde 11,2 iken, bu oran İsveç'te yüzde 31,3, Fransa'da yüzde 30, Almanya'da yüzde 29,8, İngiltere'de yüzde 27,2, İtalya'da yüzde 25,6, İspanya'da yüzde 20,1, Macaristan'da yüzde 19,9, İrlanda'da yüzde 14,6, AB-15 ülkelerinde de ortalama yüzde 27,5'dir (Kaynak: Eurostat ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı).

<sup>9</sup> Türk-İş'in şerhi: SSK'nın finansman sıkıntısına düşmesinde, geçmişte bu Kurumun kaynaklarının değerlendirilmesi yerine devlete kullanılması rolü büyüktür. Dolayısıyla, söz konusu güncelleme yöntemi ile, 1980'li yıllara kadar Sosyal Sigortalar Kurumu kaynaklarının kamuda kullanılan miktarlarının güncellenerek SSK'nın 2004 yılı itibarıyla devletten alacağı belirlenmesi de gerekmektedir.

**Tablo 3: Sosyal Sigorta Kuruluşlarına Hazine Tarafından Yapılan Transferlerin Değeri**  
(milyar YTL)

	2004 yılı sonu
<b>SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının 1994-2004 arası açıklarının Hazine borçlanma faiziyle değeri</b>	474,8
<b>Toplam İç Borç Stoku</b>	224,5
<b>Toplam Konsolide Borç Stoku</b>	316,1
<b>GSMH</b>	424,1

Kaynak: Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Başbakanlık, Nisan 2005

Sosyal Sigorta Kurumlarına, 2000 yılından itibaren bütçeden yapılan transferlerin yıllık tutarları ise Tablo 4'te gösterilmiştir.

**Tablo 4: Sosyal Sigorta Kuruluşlarına Bütçeden Yapılan Transfer Tutarları**  
(milyon YTL)

YILLAR	Emekli Sandığı*	SSK	Bağ-Kur	Toplam Transfer
2000	945	400	1.051	2.396
2001	1.701	730	1.437	3.868
2002	2.976	3.180	2.943	9.099
2003	3.885	4.505	4.922	13.312
2004	4.994	5.757	5.336	16.087
2005	5.549	7.507	6.863	19.919
2006	5.696	8.526	4.330	18.552
<b>Toplam</b>	25.746	30.605	26.882	83.233
<b>Toplam Transferler İçindeki Oranı (yüzde)</b>	30,9	36,8	32,3	100

\* Ek karşılıklar ve faturalı ödemeler dahil değildir.

Sosyal sigorta kuruluşlarına bütçeden yapılan transfer tutarları (Tablo 4), sigorta kuruluşlarının kapsamındaki kişi sayıları (Tablo 1) ile karşılaştırıldığında, kapsadığı nüfusa göre Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'a daha fazla, SSK'ya ise daha az oranda transfer yapılmış olduğu görülmektedir (Bu karşılaştırmada yüksek oranda transfer açısından Emekli Sandığı öne çıkmaktadır). 2004 yılı sonu itibariyle bakıldığında, toplam sigortalı nüfusun yüzde 13,9'unu kapsayan Emekli Sandığına toplam transferlerin yüzde 30,9'u yapılırken, yüzde 24,05'lik nüfusu kapsayan Bağ-Kur'a yüzde 32,3 oranında, yüzde 61,9'luk bir nüfusu kapsayan SSK'ya ise yüzde 36,8 oranında transfer yapılmıştır. SSK, kapsamındaki kişi sayısının daha fazla olmasına rağmen yapılan bütçe transferi tutarı Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'a yapılan tutardan daha az gerçekleşmiştir.

Yukarıda sosyal sigorta sisteminin mevcut durumu özetlenmiş ve sosyal sigorta kuruluşlarının önemli problemleri arasında olan kayıtdışı istihdam ile geçmiş dönemdeki erken emeklilik uygulamalarından bahsedilmiştir. Sosyal sigorta kuruluşlarının diğer başlıca ortak sorunları şunlardır;

*a) Kuruluşlarca sağlanan hakların ve yükümlülüklerin farklı olması*

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın sigortalı ve onların hak sahiplerine sağladıkları haklar arasındaki dengesizlik ve farklılıklar eleştirilmektedir. Bu kuruluşların sosyal sigorta riskleri arasında dahi bir yeknesaklık bulunmamaktadır.

Emekli Sandığı'nda, aktif sigortalılar açısından sağlık sigortası mevcut değildir. Aktif sigortalıların sağlık masrafları, işveren olan kamu kuruluşu tarafından karşılanmaktadır. Pasif sigortalıların sağlık masrafları ise, emeklilik, malullük ve ölüm sigortaları kapsamında karşılanmaktadır.

Emekli Sandığı, diğer sosyal güvenlik kuruluşları ile aynı sosyal riskleri karşılamamakla beraber, SSK'ya tabi bir sigortalı için ödenen prime yakın bir oranda prim tahsil etmektedir. Emekli Sandığı, iştirakçinin aylık kazancının ortalama yüzde 36'sı oranında prim almaktadır. SSK kapsamındaki bir sigortalı için ise, prime esas kazancının yüzde 33,5-45'i oranında prim tahsil edilmektedir (yüzde 2 işveren, yüzde 1 işçi, yüzde 1 devlet payı olmak üzere toplam yüzde 4 oranındaki işsizlik sigortası primi hariç). Diğer taraftan Emekli Sandığı iştirakçilerinin bir bölümünün aylık kazançlarındaki bazı kalemler (makam ve temsil tazminatları gibi) prime esas kazanca dahil edilmemektedir.

Kendi hesabına çalışanların sosyal güvenlik kuruluşu olan Bağ-Kur kapsamındaki sigortalıların sağlık sigortası prim oranı yüzde 20 olarak belirlenmiştir. Bu yönüyle karşılaştırıldığında Bağ-Kur sigortalısı daha yüksek oranda sağlık sigortası primi ödemektedir. Yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası primi oranı ise yüzde 20'dir. Sigorta kolları itibarıyla toplam ödenen yüzde 40 oranındaki prim, diğer sosyal sigorta kuruluşlarından daha fazladır.

Sosyal sigorta kuruluşları arasında emeklilik hakları bakımından da farklılıklar söz konusudur. 25 yıl çalışarak emekli olan bir sigortalı için emeklilik aylığı bağlama oranı SSK ve Bağ-Kur'da yüzde 65 iken, bu oran Emekli Sandığı'nda yüzde 75'dir. Ancak, Emekli Sandığı kapsamındaki sigortalıların yaşlılık aylığı bağlama oranı hakkında karşılaştırma yapmak için kesin bir oran da ileri sürmek güçtür. Devlet memurlarının ücret sisteminin

farklılığından kaynaklanan nedenlerle prime esas kazancın kapsamının farklılığı (prim kapsamı dışında kalan) kazanç, bu oranın belirlenmesi açısından güçlük yaratmaktadır.

Kuruluşlar arasında sağlanan hakların farklı olması, norm birliğinin sağlanamamasının bir sonucudur. Tablo 5'te, SSK'dan ve Emekli Sandığından alt sınırdan emekli aylığı alan sigortalıların aylıklarının ve bu aylıklardaki artış oranlarının karşılaştırması yapılmıştır. Sağlanan sosyal sigorta yardımlarının farklılığı sigortalılar arasında dengesizlik yaratmakta ve sosyal tarafların eleştirisine konu olmaktadır.

**Tablo 5: 2003-2005 Döneminde SSK ve Emekli Sandığı Alt Sınır Emekli Aylıklarındaki Artış ile TÜFE Arasındaki İlişki**

Yıllar	SSK		Emekli Sandığı		TÜFE
	Alt Sınır Aylığı	Artış Oranı	Alt Sınır Aylığı	Artış Oranı	
31.12.2002	257,05		356,54		
31.12.2003	332,05	29,17	448,47	25,76	18,4
31.12.2004	400,80	20,70	512,93	14,37	9,3
31.12.2005	449,76	12,22	577,01	12,15	8,18
<b>3 Yıllık Kumülatif Artış Oranı</b>		<b>74,96</b>		<b>61,31</b>	<b>40,0</b>

**Tablo 6: 2003-2005 Döneminde Bağ-Kur'da 1479 Sayılı Kanun Uyarınca Basamaklara Göre Ödenen Ortalama Emekli Aylıklarındaki Artış İle Tüfe Arasındaki İlişki**

Yıllar	1. Basamak	Artış Oranı	6. Basamak	Artış Oranı	12. Basamak	Artış Oranı	24. Basamak	Artış Oranı	TÜFE
31.12.2002	133,64		175,73		232,20		594,33		
31.12.2003	250,23	87,2	297,79	69,5	361,60	55,7	764,73	28,7	18,4
31.12.2004	289,02	15,5	343,95	15,5	417,65	15,5	930,00	21,6	9,3
31.12.2005	340,08	17,7	404,72	17,7	484,55	16,0	1.063,73	14,4	8,18
<b>3 Yıllık Kumülatif Artış Oranı</b>		<b>139,34</b>		<b>115,5</b>		<b>93,5</b>		<b>63,3</b>	<b>40,0</b>

**Tablo 7: 2003-2005 Döneminde Bağ-Kur'da 2926(1) Sayılı Kanun Uyarınca Basamaklara Göre Ödenen Ortalama Emekli Aylıklarındaki Artış İle Tüfe Arasındaki İlişki**

Yıllar	1. Basamak	Artış Oranı	6. Basamak	Artış Oranı	12. Basamak	Artış Oranı	24. Basamak	Artış Oranı	TÜFE
31.12.2002	65,82		110,39		163,87		370,02		
31.12.2003	165,82	151,9	210,39	90,6	263,87	61,0	470,02	27,0	18,4
31.12.2004	200,64	21,0	254,57	21,0	319,28	21,0	568,72	21,0	9,3
31.12.2005	234,03	16,6	296,93	16,6	372,41	16,6	651,13	14,5	8,18
<b>3 Yıllık Kumülatif Artış Oranı</b>		<b>255,6</b>		<b>169,0</b>		<b>127,2</b>		<b>76,0</b>	<b>40,0</b>

*b) Sosyal sigorta kuruluşlarının politikalarındaki farklılıklar*

Sosyal güvenlik kuruluşlarının ayrı ayrı bakanlıklara bağlı olarak faaliyet göstermeleri, bu kuruluşlar hakkında politika belirlenmesinde de farklılaşmalara sebep olmaktadır. Dağınık yapı, kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlanmasını ve sosyal sigortalarda yeknesaklığa gidilmesini engellemektedir. Ayrıca, sigortalı sayısının tam olarak tespit edilememesi, kontrol yetersizliği, bir bölgede az üyesi bulunan sigorta kuruluşunun bir başka sigorta kuruluşunun bölge teşkilatından yararlanamaması, bilgi işlem ve nitelikli personel eksikliği nedeniyle diğer kuruluşların teknik ve mali imkanlarından yararlanılamaması ve dolayısıyla sigorta hizmetlerinin aksaması, sigorta faaliyetinin dağınıklığından kaynaklanan diğer temel sorunlardır.

*c) İdari ve mali özerkliğin olmaması*

Sosyal sigorta kuruluşları kanunen idari ve mali yönden özerk olmalarına rağmen, fiilen bu gerçekleşmemiştir. Prim gelirlerinin, geçmiş dönemlerde ucuz kredi aracı olarak kullanılması, prim gecikme zammı alacaklarının sık sık affedilmesi, sigorta kurumlarının idari ve mali özerkliğinin ihlaline yol açan idari uygulamalardır.

*d) Çıkarılan af ve borçlanma yasaları*

Sigortacılık tekniğine uymayan af ve geriye dönük borçlanma uygulamaları da önemli bir sorundur. 2003 yılında gerçekleştirilen, “sosyal sigorta kuruluşlarına olan borçların yeniden yapılandırılması” uygulaması, kişilerin borçlarının reel değerini büyük ölçüde muhafaza etmiş ve sigortalılara önemli avantajlar sağlamamıştır. Bu durum sonucunda, sigortalılar yeni bir af beklentisi içine girmişler, 2005 yılı Mart ayından itibaren ise yeni bir yapılandırma uygulamasına ilişkin beklentiler artmış ve sigorta kuruluşlarının prim tahsilatları düşmüştür. Bu durumun SSK ve Bağ-Kur’a maliyeti (Bağ-Kur üzerindeki etki daha belirgin olmak üzere), 2005 yılı cari primleri dikkate alındığında yaklaşık 1 milyar YTL olmuştur.

*e) Sağlanan sigorta yardımlarının yetersizliği*

Sosyal sigorta kuruluşlarının sağladıkları haklar bakımından bir sorun bulunmamakta; ancak bu hakların karşılığı olarak ödenen nakdi yardımların yetersiz olduğu ifade edilmektedir. Sosyal sigorta kuruluşlarının alt sınır aylıkları, “gıda ve gıda dışı yoksulluk sınırı” ile karşılaştırıldığında; iki kişilik bir hane dikkate alınırca, emekli aylıklarının



yoksulluk sınırının biraz üzerinde olduğu görülmektedir. Ancak dört kişilik bir hane dikkate alındığında, SSK ve Bağ-Kur emekli aylıkları yoksulluk sınırının altında kalmaktadır.

**Tablo 8: Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Alt Sınır Aylığı ile Yoksulluk Sınırının Karşılaştırması**

Hanehalkı büyüklüğü	Yoksulluk Sınırı*				SSK Alt Sınır Aylığı	Bağ-Kur Alt Sınır Aylığı	Emekli Sandığı Alt Sınır Aylığı
	1	2	3	4			
2005 yılı	216	327	414	487	449,76	340,08	577,01

Kaynak: DİE 2003 Yoksulluk Çalışması, SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı

\* Gıda ve gıda dışı harcamalardan oluşan yoksulluk sınırıdır.

*f) SSK ve Bağ-Kur alacaklarının takip edilmemesi, prim tahsilinde güçlükler yaşanması*

Son zamanlara kadar, Bağ-Kur kapsamındaki sigortalıların, vergi kaydının düşürülmemesinden dolayı, kapsam dışındaki faaliyetten kaynaklanan prim tahsil sorunları önemli ölçüde aşılmıştır. Sigortalıların ödemedikleri prim borçlarından dolayı SSK ve Bağ-Kur'un alacak hakları önemini korumaktadır. 2005 yılında prim tahsilat oranı SSK'da yüzde 72,8, Bağ-Kur'da 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalılar açısından yüzde 51,2 olarak gerçekleşmiştir.

Emekli Sandığında prim tahsilâtında sorunlar yaşanmadığı düşünülmekte ise de özellikle Belediye ve KİT'lerden yapılan prim tahsilâtında çeşitli sorunlar yaşanmaktadır.

*g) Aktif dönemde sağlanan katılım ile pasif dönemde sağlanan yardımların dengeli olmaması*

Emeklilik yaşının düşüklüğü, yaşlılık aylığının hesabında çalışma hayatının son dönemindeki kazançların dikkate alınması ve sigortalıların aktif dönemlerinde (çalışırken) ödedikleri primler ile pasif dönemlerinde (emekli olduklarında) aldıkları sigorta yardımları arasında sigorta tekniğine uygun dengenin sağlanmaması, sistemin finansmanını olumsuz etkilemiştir. 4447 sayılı Kanun ile emeklilik yaşı sisteme yeni girenler açısından yükseltilmiş ve kazançların güncellenmesi tüm çalışma hayatı boyunca elde edilen gelirlerle ilişkilendirilmişse de, sosyal sigorta kurumlarının değişiklikten önce sisteme girmiş sigortalılar açısından geçmiş dönemde sağladıkları hakların bir süre daha devam edecek

olması, bu uygulamaların olumsuz etkisinin de bir süre daha devam etmesine neden olmaktadır.

*h) Sağlık harcamalarının giderek artması*

Sosyal sigorta kuruluşlarının sağlık harcamaları 1995 yılında 70,65 trilyon TL iken 2005 yılında 13,99 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Reel bazda bakıldığında ise sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları 2005 yılında 1995 fiyatlarıyla 332,50 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, 1995-2005 döneminde sosyal güvenlik kurumlarının reel sağlık harcamaları toplam olarak yüzde 370,58, yıllık ortalama olarak da yüzde 16,75 oranında artmıştır. Bu oran, büyüme oranlarının çok üzerindedir. Sosyal sigorta kuruluşlarının sağlık harcamalarının GSMH içindeki payı 1995 yılında yüzde 0,9 iken, 2005 yılında aynı oran yüzde 2,89'a yükselmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamalarındaki reel artışın başlıca nedenleri; sağlık teknolojisindeki ilerlemeler sonucunda sağlık hizmetlerinin giderek daha pahalı hale gelmesi ve nüfusun yaşlanmasıdır.

Sağlık hizmetlerinin gerekliliği konusundaki bilincin gelişmesi dolayısıyla sağlık hizmetlerine duyulan gereksinimin artması, sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması ve sağlık hizmetlerindeki (özellikle ilaç kullanımındaki) yolsuzluklardır.

**Tablo 9: 1995-2006 Döneminde Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Sağlık Harcamaları**

		(Bin YTL)			
KURULUŞLAR		1995	2000	2004	2005
<b>SSK</b>	Tedavi	25.323	622.780	3.287.500	3.751.197
	İlaç	17.142	572.409	2.471.528	3.552.940
	Diğer	2.290	85.000	446.500	152.969
	<b>Toplam</b>	<b>44.755</b>	<b>1.280.189</b>	<b>6.205.528</b>	<b>7.457.106</b>
<b>Emekli Sandığı</b>	Tedavi	5.713	222.152	1.134.707	1.175.374
	İlaç	10.488	358.185	1.524.300	1.607.043
	Diğer	1.657	42.736	136.689	134.629
	<b>Toplam</b>	<b>17.858</b>	<b>623.073</b>	<b>2.795.696</b>	<b>2.917.046</b>
<b>Bağ-Kur</b>	Tedavi	2.568	215.600	1.268.500	1.364.037
	İlaç	3.489	458.336	2.187.971	1.840.940
	Diğer	1.988	56.355	262.829	420.838
	<b>Toplam</b>	<b>8.045</b>	<b>730.291</b>	<b>3.719.300</b>	<b>3.625.815</b>
<b>TOPLAM</b>	Tedavi	33.604	1.060.532	5.690.707	6.290.608
	İlaç	31.119	1.388.930	6.183.799	7.000.923
	Diğer	5.935	184.091	846.018	708.436
	<b>Toplam</b>	<b>70.658</b>	<b>2.633.553</b>	<b>12.720.524</b>	<b>13.999.967</b>
<b>GSMH</b>		7.855.000	125.596.000	428.932.000	485.058.000
<b>Toplam Harcamaların GSMH'ya Oranı (yüzde)</b>		0,90	2,10	2,97	2,89

Kaynak: SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, DPT

i) *Sistemde kontrol ve denetim mekanizmasının etkin olarak işlememesi*

Kurumların yönetiminde etkinlik sağlanamaması ve tam otomasyona geçilmemiş olması, sistemde kontrol ve denetim mekanizmalarının güçsüz olmasının önemli nedenlerindedir. Sistemin bilgi işlem altyapısında tam otomasyona geçilmemiş olması; sosyal güvenlik kuruluşları arasında düzenli bir bilgi akışı sağlanamamasına, dolayısıyla sigortalıların birden fazla sosyal sigorta kurumunun kapsamında yer alabilmelerine, hak etmedikleri halde sosyal yardım ve hizmetlerden ya da sosyal sigorta hizmetlerinden yararlanabilmelerine neden olmakta, ayrıca prim tahsilatını olumsuz etkilemektedir.

### **1.2.2. Sosyal Güvenlik Reformu Çalışmaları**

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin yetersiz olduğu, Hazine yardımı olmaksızın emekli aylıklarının ödenmesinin mümkün olmadığı ve bu konuda köklü bir reform ihtiyacının bulunduğu 1990’lardan itibaren dile getirilmektedir.

1995 yılında Dünya Bankası kredisiyle Türk Hükümeti tarafından ILO uzmanlarına hazırlattırılan raporda, Türkiye’ye dört model önerilmiştir. Bunlardan birincisi, mevcut dağıtım modelinde sistemin yeniden organize edilmesi; ikincisi, Şili’deki model örnek alınarak sistemin tasfiye edilip radikal bir şekilde bireysel emeklilik uygulamasına geçilmesi; üçüncüsü, dağıtım sistemi ve bireysel emeklilik sisteminden oluşan iki ayaklı bir model; dördüncüsü de dağıtım sistemi ile isteğe bağlı bireysel tasarruf sisteminden oluşan iki ayaklı model olmuştur. Raporda, sosyal sigorta sisteminin mevcut haliyle devam ettirilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve reform önerileri ışığında 1999 yılında 4447 sayılı Kanun ile sistemi kısmen iyileştirmeye yönelik yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bununla;

- a) Emekliliğe hak kazanma bakımından üç kurum arasındaki farklılık ortadan kaldırılarak emeklilik yaşı kadınlarda 58’e ve erkeklerde 60’a çıkarılmış; diğer taraftan kazanılmış haklar gözetilerek prim ödeme ve sigortalılık sürelerine dayanan emeklilik uygulamasının kaldırılması için yıllara sari bir basamaklama getirilmiştir. Böylece aktüeryal dengeleri bozan ve sosyal sigorta sisteminin mantığı ile bağdaşmayan bir hata giderilmiştir. Ancak erken emekliliğin kademeli olarak ortadan kaldırılacak olması, yapılan çalışmaların olumlu etkisinin ancak ileriki yıllarda görülmesine neden olacaktır.

- b) İşsizlik sigortası kabul edilmiştir. Sigortanın uygulanabilmesi için primlerin SSK tarafından toplanması; sigorta hizmetlerinin de Türkiye İş Kurumu tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Sosyal sigorta sistemini tamamlayıcı bir model olarak 28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı Kanunla bireysel emeklilik sistemi getirilmiştir. Sistem, 2003 yılı Ekim ayından itibaren çalışmaya başlamıştır.

Sosyal sigorta hakları konusunda yapılan değişikliklerin yanı sıra sistemdeki kuruluşların kurumsal yapılarında da değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu, 4958 sayılı Kanunla başkanlık haline getirilmiş ve sigorta hizmetleri ile sağlık hizmetleri ayrılarak iki ayrı genel müdürlük olarak şekillendirilmiştir. 19 Şubat 2005 tarihi itibarıyla de Kuruma ait hastaneler Sağlık Bakanlığına devredilmiştir.

16.7.2003 tarihli ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurularak, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu bu Kuruma bağlanmıştır.

Sosyal güvenlik sistemindeki reform ihtiyacı doğrultusunda üç yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bunlar;

- a) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı,
- b) Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı,
- c) Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı'dır.

Sosyal Güvenlik reformunun en belirgin özelliği, sosyal güvenlik ile ilgili bütün kuruluşları Sosyal Güvenlik Kurumu altında toplamasıdır. Her ne kadar, 16.7.2003 tarihli ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş ve SSK, Bağ-Kur ile Türkiye İş Kurumu bu kuruma bağlanmışsa da reform çalışmaları çerçevesinde aynı ad ile yeni bir Kurum kurulmasına ilişkin Kanun tasarısı hazırlanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı ile, 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu, 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 7, 27 ve 28. maddeleri, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 1 ila 23 nci maddeleri ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun ilgili hükümleri kaldırılarak, söz

konusu sosyal sigorta kuruluşlarının tüzel kişiliğinin sona erdirilip Sosyal Güvenlik Kurumuna bağlanması düşünülmektedir.

Öngörülen yeni sistemde sigortalı olarak yeni başlayanlar için tümüyle norm ve standart birliğinin sağlandığı bir emeklilik rejimi söz konusu olacaktır. Emekliliğe hak kazanma bakımından; kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartı öngörülmektedir. Yaş haddinin, ülkemiz nüfus yapısının 2030'lardan itibaren değişeceği göz önünde tutularak kademeli olarak yükseltilmesi düşünülmektedir.

Yeni sistemde kısa vadeli sigorta kolları, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortalarını; uzun vadeli sigorta kolları da, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarını kapsamaktadır. Sosyal sigortaların finansmanı, sigortalıların ve eğer sigortalı bir işverene bağlı çalışıyorsa işverenlerin ödeyeceği primlerden oluşmaktadır. Ancak, devlet, yaşlılık malullük ve ölüm sigortaları primlerine yüzde 5 oranında katkı sağlayacaktır. Yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları kollarına ait prim oranı isteğe bağlı sigortalılar dahil tüm sigortalılar için prime esas kazancın yüzde 20'si olacaktır.

Yaşlılık ölüm ve malullük sigortasının priminin yüzde 9'u işçi, yüzde 11 işveren tarafından ödenecektir. Bağımsız çalışanlar da yüzde 20 oranında prim ödeyecektir.

Kısa vadeli sigorta kolları bakımından, işveren için yüzde 1 ile yüzde 6,5 arası, bağımsız çalışan için de yüzde 0,5 ile yüzde 6 arası prim oranları öngörülmektedir. Kısa vadeli sigorta primi, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre tespit edilecektir.

Sosyal Güvenlik Reformunun önemli bir diğer ayağı da Genel Sağlık Sigortasıdır. Sigortanın finansmanını esas alan prim oranı da, sigortalının prime esas kazancının yüzde 12,5'idir. Bu primin yüzde 5'i sigortalı, yüzde 7,5'i işveren payıdır. Yalnızca genel sağlık sigortasına tabi olanların genel sağlık sigortası primi, prime esas kazancın yüzde 12'sidir.

### **1.3. Uluslararası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler**

Sosyal sigorta sisteminin sorunları büyük ölçüde yaşlılık sigortasının tasarımından kaynaklanmaktadır. Ülkemiz, Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında (bkz. Tablo 6) 65 yaş ve üzeri nüfus açısından en az orana (yüzde 5,7) sahip ülkedir. Bu durum, Avrupa ülkeleri arasında yaşlı bağımlılık oranı en düşük ülke olduğumuzu, diğerlerine göre daha az yaşlı nüfusa sahip olduğumuzu göstermektedir. 65 yaş ve üzeri nüfus ile birlikte 15 yaş altı nüfus

da dikkate alındığında yüzde 55,1 gibi büyük bir oranla, Avrupa ülkeleri içinde en yüksek oranda bağımlılık oranına sahip ülke olduğumuz görülmektedir. Bu iki rakamın karşılaştırması, Avrupa ülkeleri arasında en genç nüfusa sahip olduğumuzu göstermektedir. Ancak, bu avantajlı durumun 2020'lerden sonra önemli ölçüde değişmesi beklenmektedir.

**Tablo 10: Avrupa Ülkelerinde Yaşlılık Sigortası ve Demografik Yapı**

Ülke	Toplam Nüfus (Milyon)	65 ve daha yukarı yaştakilerin yüzdesi	Bağımlılık oranı 65 yaş üstü + 15 yaş altı nüfus)	Doğuşta yaşam beklentisi		Yasal emeklilik yaşı		Erken emeklilik yaşı	
				Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
Almanya	82	16.4	46.9	75	81.1	65	65	60	60
Avusturya	8	15.6	47.4	75.4	81.5	65	60	61.5	56.5
Belçika	10.2	17	52.2	75.7	81.9	65	63	60	60
İngiltere	59.4	15.8	53.2	75.7	80.7	65	60	-	-
Bulgaristan	7.9	16.1	46.8	67.1	74.8	62.5	57.5	-	-
Çek Cum.	10.2	13.8	43.4	72.1	78.7	61.5	56	58.5	53
Danimarka	5.3	15	49.8	74.2	79.1	65	65	60	60
Estonya	1.4	14.4	47.2	65.8	76.4	63	59	-	-
Finlandiya	5.1	14.9	49.2	74.4	81.5	65	65	60	60
Fransa	59.2	16	53.2	75.2	82.8	60	60	-	-
Hollanda	15.8	13.6	46.9	75.6	81	65	65	-	-
İrlanda	3.8	11.3	49	74.4	79.6	66	66	-	-
İspanya	39.9	17	46.4	75.4	82.3	65	65	-	-
İsveç	8.8	17.4	55.3	77.6	82.6	65	65	61	61
İtalya	57.5	18.1	47.8	75.5	81.9	65	60	-	-
Kıbrıs	0.8	11.5	52.9	76	80.5	65	65	63	63
Letonya	2.4	14.8	47.4	65.7	76.2	62	59.5	60	67.5
Litvanya	3.7	13.4	48.9	67.6	77.7	62.5	59	57.5	54

**Tablo 10: Avrupa Ülkelerinde Yaşlılık Sigortası ve Demografik Yapı (devam)**

Ülke	Toplam Nüfus (Milyon)	65 ve daha yukarı yaşta kilerin yüzdesi	Bağımlılık oranı 65 yaş üstü + 15 yaş altı nüfus)	Doğuşta yaşam beklentisi		Yasal emeklilik yaşı		Erken emeklilik yaşı	
Lüksemburg	0.4	14.4	49.4	74.6	80.9	65	65	60	60
Macaristan	9.9	14.6	46.2	67.8	76.1	62	59	60	57
Malta	0.4	12.4	48.2	75.9	81	61	60	-	-
Polonya	38.6	12.1	45.5	69.8	78	65	60	-	-
Portekiz	10	15.6	47.7	72.6	79.6	65	65	55	55
Romanya	22.4	13.3	46.1	66.5	73.3	65	60	55	55
Slovakya	5.4	11.4	44.7	69.8	77.6	62	62	-	-
Slovenya	2	13.9	42.4	72.3	79.6	63	60	-	-
<b>Türkiye*</b>	<b>71.8</b>	<b>5.7</b>	<b>55.1</b>	<b>68.3</b>	<b>73.1</b>	<b>60</b>	<b>58</b>	<b>55</b>	<b>50</b>
Yunanistan	10.6	17.6	48.4	75.9	81.2	65	60	60	55

Kaynak: Social Security throughout the World: Europa 2004 ve Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis, s. 661 vd.

(\*) Türkiye verileri Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü

Ülkemizin ortalama yaşam beklentisi, diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında düşük seviyelerde bulunmaktadır. Bu fark, özellikle kadınların yaşam beklentisinin karşılaştırılmasında önemli bir orana ulaşmaktadır. Sigorta sisteminin finansman sorunu, emeklilik yaşı ile yaşam beklentisi arasında dengenin sağlanmasıyla yakından ilgilidir. Ortalama insan ömrü dikkate alındığında emeklilik yaşımız, Avrupa ülkelerinin gerisinde olmakla beraber ülkemizdeki yaşam beklentisine göre makul bir seviyede bulunmaktadır.

Sosyal Devlet, sosyal sigortaların finansmanında en önemli rolü oynamaktadır. Bu rol, primli dağıtım sisteminde primlere katılım şeklinde olabileceği gibi, prime katılımın dışında sigorta yardımlarının finansmanı ya da sosyal sigorta açıklarının genel bütçeden karşılanması gibi değişik şekillerde olabilmektedir. Aşağıda, bazı Avrupa Birliği ülkelerinde (bkz. Tablo 7) sigorta kolları itibarıyla finansmana katılım şekli gösterilmektedir. Devletin sosyal sigortaya katkısı göz ardı edilemeyecek ölçüde belirgindir.

**Tablo 11: Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanı  
(1 Mayıs 2004 itibariyle)**

	Hastalık-Analık	Malüllük	Yaşlılık-Ölüm	İş kazaları- Meslek Hastalıkları	İşsizlik	Aile Yardımları
<b>Belçika</b>	- prim+ devlet katkısı	- prim+ devlet katkısı	- prim+ devlet katkısı	-işverenin yükümünde sigorta primi ve katkıları	- prim+ devlet katılımı	-vergi
<b>Danimarka</b>	- vergi (1 Ocak 1994'den itibaren iş piyasası fonuna bütün ücretli ve ücretsiz çalışanlarca yatırılan primler, günlük ödeneklerden ileri gelen giderlere devletin katılım payını kapsar.)	-vergi	-ulusal aylık (vergi) -ek aylık (prim)	-prim	-yardımlar devletin yükümünde işçi ve işveren primleri ile İş Piyasası Fonuna yatırılan primler işsizlik yardımlarına ilişkin giderlere devlet katılımını karşılamak üzere bu fonda toplanır.	- vergi
<b>Almanya</b>	-prim	-prim	-prim+ devlet katkısı	-prim	-işsizlik sigortası (prim) -işsizlik yardımı (vergi)	-vergi
<b>Yunanistan</b>	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı-işveren-devlet katılımı)	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı-işveren-devlet katılımı)	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı-işveren-devlet katılımı)	- prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı-işveren-devlet katılımı)	-prim	-prim
<b>İspanya</b>	-prim+ devlet katkısı	-prim	-prim	-prim	-prim	-prim
<b>Fransa</b>	-prim	-prim	-prim + vergi	-prim	-prim	- vergi
<b>İrlanda</b>	-prim + esas olarak devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim	-prim + devlet katılımı	-vergi
<b>İtalya</b>	-prim	-prim	-prim	-prim	-prim	-prim
<b>Lüksemburg</b>	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-özel vergi	-prim + vergi
<b>Hollanda</b>	-prim	-prim	-prim	-uygulama yok	-prim	-vergi
<b>Avusturya</b>	-prim + devlet katılımı (hastaneler için)	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı



Portekiz	-primler + vergi	- primler	- primler	- Kazalar: sigorta primi - Meslek hastalıkları: prim	-primler	-primler+ devlet katılımı
Finlandiya	-kamu sağlığı sektörü: yerel mercilerce finansman -hastalık sigortası: prim + devlet katılımı	-ulusal aylık:-prim + devlet katılımı -kazanca bağlı aylık: prim + tarım işletmecileri ve bağımsız çalışanlar için devlet katılımı	*ulusal aylık (yaşlılık ve ulusal ölüm aylığı): -yaşlılık: prim + devlet -ölüm: vergi *kazanca bağlı aylık: prim + tarım işletmecileri ve bağımsız çalışanlar için devlet katılımı	-işveren katılımı	*baz yardımlar: vergi *kazanca bağlı yardım: sigortalı- işveren-devlet	-vergi
İsveç	-prim+ devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim	-prim + devlet katılımı	-vergi
İngiltere	-prim+ vergi	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-vergi	-prim + devlet katılımı	-vergi

Kaynak: Missoc (Mutual Information System on Social Protection), Social protection in the Member States of the European Union şof the European Economic Area and in Switzerland , 2004.; ayrıca bkz. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, Ankara 2000. s.325

Ülkemiz açısından sosyal sigorta kuruluşlarının açıklarının kapanması, sisteme devlet katılımının bir örneğini oluşturmaktadır. Bunun yanın sıra, işsizlik sigortasında devlet sigortalının prime esas kazancının yüzde 1'i oranında katkı sağlamaktadır. Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısında da ödeme gücü olmayan sigortalıların primlerinin devlet tarafından ödenmesi öngörülmektedir. Primli sistem içerisinde değerlendirilmese dahi, Emekli Sandığı kapsamındaki sigortalıların aile yardımları devlet tarafından karşılanmaktadır.

#### 1.4. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler

Sosyal güvenliğin temel insan haklarından olduğunun kabulü uluslararası düzeyde ilk defa 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde düzenlenmiştir. Bu bildirge ile; uluslararası hukuk belgelerine dayanarak, devletlere uluslararası hukuk yükümlülüklerinin getirildiği bir dönem başlamıştır. Sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak kabul edilmesinin yanısıra, kişilerin ülkeler arası geçişlerinin kolaylaşması, göçmen işçiliğin yaygınlaşması, bölgeler arası entegrasyon çalışmalarının giderek güçlenmesi ve sosyal güvenlik haklarının mülk ilkesinden uzaklaşmasını sağlayan sosyal gelişmeler; sosyal güvenlik, özellikle de sosyal sigorta haklarının uluslararası alanda düzenlenmesini ve devletlere karşılıklı yükümlülükler getirilmesini zorunlu kılmıştır. Sosyal güvenlik hakları bakımından ülkemiz,

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Avrupa Konseyi üyeliği ile Avrupa Birliği üyelik sürecinden doğan çok taraflı yükümlülükler tabi olmasının yanında, çeşitli ülkelerle imzaladığı ikili sosyal güvenlik anlaşmalarıyla da çeşitli yükümlülükler üstlenmektedir.

ILO ve Avrupa Konseyi sosyal güvenlik anlaşmaları çerçeve hukuk kuralı niteliği taşımaktadır. İkili sosyal güvenlik anlaşmaları ise, maddi hukuk kuralı niteliğinde olup, iç hukukta doğrudan doğruya uygulanmak zorundadır.

#### **1.4.1. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri**

ILO'nun sosyal güvenlik hakları bakımından konuya yaklaşımı, İkinci Dünya Savaşı öncesine dayanır. 1933 yılında kabul edilen, Yaşlılık Sigortası Sözleşmesi (No. 35), Tarımda Yaşlılık Sigortası Sözleşmesi (No. 36), Malullük Sigortası Sözleşmesi (No. 37), Tarımda Malullük Sigortası Sözleşmesi (No. 36), Ölüm Sigortası (No. 37), ve Tarımda Ölüm Sigortası (No. 38) sosyal güvenliği ilgilendiren ilk uluslararası sözleşmeler niteliğini taşımaktadır. 1934 tarihli ve 44 sayılı İşsizlik Yardımları Sözleşmesi, 1936 tarihli ve 56 sayılı Denizde Hastalık Sigortası Sözleşmesi, 82 sayılı 197 tarihli Kırsal Alanlar Sosyal Politika Sözleşmesi sosyal güvenliği doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren uluslararası belge olma özelliğini korumaktadır. Son dönemlerde ele alınan 1981 tarihli ve 156 sayılı İşçi Aileleri Sorumlulukları Sözleşmesi ve 1987 tarihli Denizcilerin Sosyal Güvenliği Sözleşmesi sosyal güvenliği tamamlayan metinlerdir.

Sosyal güvenlik hakları bakımından en çok bilinen ve Türkiye'nin de 29 Temmuz 1971 tarihinde kısmen onayladığı 1952 tarihli 102 sayılı Sözleşme tüm ülkelere uygulanabilir bulunan en önemli uluslararası belgedir. Bu belgeler, sosyal güvenliğin asgari standartlarının belirlendiği, sosyal sigorta ve sosyal yardım konularının ele alındığı bir düzenlemedir. Az gelişmiş ülkelerin de uygulayabilmesi için katı davranılmamıştır. Sözleşmede, sosyal risk olarak dokuz risk sayılmıştır. Bunlar, hastalık halinde sağlık yardımı, hastalık halinde tazminat, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yardımlarıdır. Sözleşme, en az üç riskin kabul edilmesini onaylama için yeterli görmüştür. Bu üç risk, yaşlılık, işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık veya ölüm riskleri arasından seçilmelidir.

Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına ilişkin 157 No'lu Sözleşme (Maintenance of Social Security Rights) ile tıbbi bakım, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazaları ve

meslek hastalıkları, işsizlik aile yardımları ile rehabilitasyon yardımları alanında, ülkelerin sosyal güvenlik yardımlarını uygulamasına yönelik kurallar tespit edilmektedir. Uygulama konularında “kanunlar ihtilafına meydan vermeyecek, sosyal güvenlik açısından korumasızlığa yol açmayacak, çifte prim ödemesine sebep olmayacak, başkaca yükümlülüklerde, yardımlarda ve primlerde mükerrerliğe meydan vermeyecek şekilde üye ülkelerin karşılıklı anlaşmasına bağlı olarak” mekanizmalar öngörülmektedir.

ILO'nun 102 sayılı sözleşmesini esas alan Avrupa Konseyi, 1964 tarihinde “Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu” çerçevesinde, 102 sayılı sözleşmeyle kabul edilen dokuz sosyal riskten en az altısının kabul edilmesini zorunlu olarak öngörmüştür. Türkiye, bu sözleşmeye 1979 yılında dahil olmuştur.

Türkiye bakımından, 102 sayılı sözleşmenin yükümlülüklerinin yerine getirilmesi bakımından bir sorun bulunmamaktadır. Ancak, evrensel boyutta geçerli olan minimum sosyal risk sıralaması içerisinde yer alan aile yardımlarının sadece memurlara tanınması, diğer çalışanlar için bulunmaması, olması gereken açısından bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Karşılaştırmalı olarak baktığımızda aile yardımlarının, artan aile masrafları, çocukların durumu, ailenin birlikte oturup oturmadığı, ailenin kirada olup olmaması dikkate alınarak düzenlenen bir sosyal yardım olduğu görülmektedir. Ülkemiz bakımından ise, yeterliliği tartışma konusu olan çocuk yardımı, doğum yardımı ve kira yardımları sınırlı kalmaktadır. Türkiye’de, memurlar dışında bu konu toplu pazarlık sürecine bırakılmıştır.

1962 tarihli “Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında 118 sayılı Sözleşme”, 19 Temmuz 1971 tarihinde kabul edilmiştir. Buna göre sözleşmeyi onaylanan her üye, sosyal güvenlik dallarında, ülkesinde, sözleşmeyi uygulayan diğer üye devletler vatandaşlarına, sosyal güvenliğe tabi olma ve yardımlardan yararlanmaya hak kazanma bakımlarından, kendi vatandaşlarıyla eşit işlem yapmak zorundadır. Söz konusu sözleşme özellikle yurt dışına işçi göndermelerinin yaygın olduğu bu dönemde, Türk işçilerinin haklarını korumak bakımından önem taşımıştır. Diğer yandan bu sözleşme, ikili sosyal güvenlik antlaşmalarının ve Avrupa Birliği uyum sürecinin de temel yaklaşımını oluşturmaktadır.

### 1.4.2. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği Mevzuatından Doğan Yükümlülükler

Avrupa seviyesinde iki önemli yapı söz konusudur. Bunlardan birincisi Avrupa Konseyidir. Bugün için 46 üyeye sahip olan Konseye kuruluşundan hemen sonra kurucu üye olarak davet edilen Türkiye, 12 Aralık 1949 tarihinde üye olmuştur.

Avrupa Konseyinin sosyal güvenlik hakları bakımından getirdiği en önemli düzenleme 18 Kasım 1961 tarihinde kabul edilen Avrupa Sosyal Şartıdır. Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde insan haklarının eksik bırakılan sosyal haklar yönünü düzenlemiştir. Dolayısıyla Avrupa Sosyal Şartı, sosyal hakları insan hakları kapsamında değerlendiren bir belge olmuştur. Ancak siyasal ve temel haklarda olduğu gibi bir yargısal koruma getirmemiştir. Sosyal Şartın getirdiği hakların siyasal denetim yoluyla korunması esası benimsenmiştir. Sosyal Şartı onaylayan ülkelerin, iki yılda bir vermek zorunda oldukları rapor siyasal denetimin aracını oluşturmaktadır. Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı'nı, 14 Kasım 1989 tarihinde onaylamıştır. Avrupa Sosyal Şartı, 3 Mayıs 1996 tarihinde yeniden gözden geçirilmiş ve Şart'ta yer alan sosyal hakların kapsamı ve sayısı arttırılmıştır. Türkiye'nin gözden geçirilmiş ikinci metni onaylaması çalışmaları devam etmektedir.

Sosyal güvenlik hakkı, Şartın 12. maddesinde düzenlenmiş olup, gözden geçirilmiş yeni Şart'ta bu madde muhafaza edilmiştir. Buna göre taraf ülkeler;

- 1- Bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı ya da korumayı,
- 2- Sosyal güvenlik sistemini "En az Sosyal Güvenlik Standartlarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin" (no.102) onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde tutmayı,
- 3- Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı, üstlenmektedirler.

Aynı madde içerisinde Anlaşmaya taraf ülkelerin uygun ikili veya çok taraflı sözleşmeler yaparak ya da başka yollarla bu sözleşmelerde yer alan koşullara bağlı olarak sosyal güvenlik haklarını düzenlemesi konusunda da bazı esasları belirtmiştir. Buna göre ülkeler;

- a- Korunan kişilerin sözleşmenin tarafı olan ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında, diğer sözleşmenin tarafı ülke vatandaşları ile sosyal güvenlik mevzuatından doğan yardımların muhafazası dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakları itibari ile eşit muamele görmelerini,

b- Sözleşmenin taraflarından her birinin mevzuatınca tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik haklarının verilmesi, sürdürülmesi ve yeniden başlatılmasını, taahhüt ederler.

Avrupa seviyesindeki ikinci yapılanma, Avrupa Birliğidir<sup>10</sup>. 18 Nisan 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu anlaşması ile bir topluluklar birliği süreci, 1 Aralık 1993 tarihli Maastricht anlaşması ile tek bir birliğe dönüşerek Avrupa Birliğini meydana getirmiştir. Birliğin temel düşüncesi sermayenin, emeğin, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımıdır. Birlik, her üye ülkenin kendi sosyal güvenlik yapısını koruyarak bu konuda işbirliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu amaca yönelik olarak 1971 yılında çıkarılan 1408 sayılı Tüzük ile 1972 yılında kabul edilen 1408 sayılı tüzüğün uygulanmasını gösteren 574 sayılı Tüzük hükümleri önemli bir yer tutmaktadır.

Türkiye 1408 sayılı Tüzüğün hükümlerinin üçüncü ülkelere de uygulanmasına imkan veren 2003 tarihli 859 sayılı Tüzük dolayısıyla da birlik mevzuatına tabi olabilmektedir.

### **1.4.3. İkili Sosyal Güvenlik Antlaşmalarından Doğan Yükümlülükler**

İkili sosyal güvenlik antlaşmalarını doğuran sosyal neden, ülkeler arasındaki işgücü hareketliliğine getirilen sınırlamaların giderek kaldırılması yönündeki eğilimdir. Bir ülkenin sınırlarında yabancı ülke sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi bireylerin ya da bir ülkenin vatandaşlarının başka bir ülkenin sınırlarında kendi sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olarak daimi veya geçici olarak ikamet etmeleri onların sosyal haklarının kaybolması, kullanılamaması gibi bir takım riskleri de beraberinde getirmektedir. Bu sorunlar ikili ya da çok taraflı anlaşmalarla çözülmektedir.

Halen 30 ülkenin üzerinde yaklaşık 3.550.000 vatandaşımız işçi ya da işsiz statüsünde bulunmaktadır. 1.140.000 civarında vatandaşımız da göçmen işçi olarak gittiği yabancı ülkenin vatandaşlığına geçmiştir. Yurtdışına işçi gönderimi devam etmektedir. Diğer taraftan son zamanlarda, yabancı ülkelere Türkiye'ye gelen yabancı uyruklu işçiler de bulunmaktadır. Sadece Türk Vatandaşlarının Yapabileceği İşler Hakkındaki Kanunun 2004 yılında kaldırılması ile, yabancılara çalışma izni dışında getirilen genel sınırlamalar da sona

<sup>10</sup> Avrupa Birliğinin, kurumlar arası işbirliğinin organizasyonu süreci ile sosyal güvenlik haklarının korunmasına yönelik ilke ve esasları 3. Bölümde ele alınacaktır.

ermiştir. İşçi değişimi devam ettiği sürece yabancı ülkelerdeki sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı Türk vatandaşları ve onların daimi ya da geçici olarak ülkemizde bulunan yakınlarının sosyal güvenlik haklarının korunması ihtiyacı devam edecektir. Aynı ihtiyaç Türkiye’de geçici ya da daimi olarak bulunan yabancı ülke sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı kişiler ile onların yakınları için de söz konusudur. Bu durumun söz konusu olmadığı kişiler sadece Türkiye’de, başka bir ülkenin sosyal güvenlik kuruluşuna tabi Türk vatandaşları ya da yabancılarıdır. Türk sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı Türk vatandaşlarının yabancı ülkelerde daimi ya da geçici olarak ikamet etmeleri durumunda da benzer sorunlar yaşanabilecektir.

Sosyal güvenlik hakları bakımından yaşanan sorunlar aile yardımları, hastalık ve analık gibi kısa vadeli sigorta kolları ile işsizlik için olduğu kadar, yaşlılık, malullük ve ölüm risklerinde ayrı ayrı yaşanmaktadır. Dolayısıyla ikili anlaşmalarla da getirilen çözümler farklı olacaktır. Hastalık gibi kısa vadeli riskler karşısında, hastalığın meydana geldiği ülke sosyal güvenlik kuruluşunun gerekli yardımları yaparak sorumlu sosyal güvenlik kuruluşları arasında hesaplaşmanın düzenlenmesi, yardımların çakışmasının önlenmesi ikili anlaşmaların amaçlarındandır. Uzun vadeli riskler bakımından ise, hizmet sürelerinin tamamlanamamasından kaynaklanabilecek riskler temel sorundur. Bu amaçla, değişik ülkelerdeki sigortalılık ya da bekleme sürelerinin birleştirilerek uluslararası ortak bir mevzuatın uygulanması, sigorta kuruluşlarının da kendi aralarında orantılı olarak hesaplaşmaları düzenlenmelidir.

Türkiye ile ikili sosyal güvenlik anlaşması yapılan ülkeler, Almanya, Arnavutluk, Avusturya, Avustralya Azerbeycan, Belçika, Bosna-Hersek, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Gürcistan, Hollanda, İngiltere, İsveç, İsviçre, Kanada, KKTC, Libya, Makedonya, Norveç ve Romanya’dır.

Türkiye ile sözleşme çalışmaları devam eden ülkeler ise; Çin, Hırvatistan, İsrail, Kanada (Québec eyaleti), Lüksemburg, Mısır, Moldova, Özbekistan, Rusya, Beyaz Rusya, Sırbistan, Karadağ, Slovakya ve Ukrayna’dır.

İkili anlaşmaların uygulanmasında, doğan yükümlülüklerimizin yerine getirilmesi bakımından bazen çeşitli sorunlarla karşılaşılmaktadır. Bu sorunların başında, sağlık kuruluşlarındaki kurumsal altyapı yetersizliği gelmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devrinden önce, hastanelerde, yurtdışı işçiler için servisler bulunmaktaydı. Hastanelerin devir anlaşmasında bu birimlerin ihtiyaç nedeniyle muhafaza

edilmesi öngörülmesine rağmen, bu servislerin kapandığı görülmektedir. Bu da hizmetlerin sunumunda aksaklıklara yol açabilmektedir. İkili anlaşmaların ve uluslararası sözleşmelerin temel amacı, vatandaşlar ile yabancı ya da yabancı sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı sigortalılar arasında eşitliğin korunmasıdır. Yurtdışında çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik kuruluşundan yararlanan ve Türkiye’de daimi olarak ikamet eden eşinin ve çocuklarının hastalık hizmetlerinden yararlanmasında altı aylık sağlık karnesi almak zorunda olması uygulamadaki eşitliğin sağlanmasında bir engel olarak durmaktadır.

Türkiye’nin AB ülkelerinden sekizi ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmaktadır. Bu ülkelerle yapılan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri ile Avrupa Birliği mevzuatının aynı olayda çatışması söz konusu olabilecektir. Türkiye’nin yapmış olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin 1408/71 sayılı Tüzüğe göre daha ileri düzeyde hükümler içermesi durumunda sözleşme hükümleri uygulanmakla birlikte, AB’ye üye ülkelerden en az ikisi ile Türkiye’nin taraf olduğu çok taraflı bir sözleşmenin bulunması halinde Tüzük hükümleri uygulanmaktadır. Çok taraflı sözleşmenin tüzüğe göre daha ileri hükümler getirmesi durumunda yine sözleşme hükümleri uygulanacaktır (1408/71 S. T., Md. 6/b, 46/4). 1408/71 sayılı Tüzüğün yerlerine geçtiği ikili sözleşmelerin ilgili ülkelere Tüzüğün III Nu’lu Ekinde bildirilmemesi halinde, sözleşmeler Tüzükten daha ileri düzeyde hükümleri içerse dahi, Tüzük hükümleri uygulanacaktır (1408/71, S. T. Md. 6/a; 7, Divan Kararı).

Türkiye’nin AB ülkelerinden sosyal güvenlik ile ilgili ikili veya çok taraflı herhangi bir sözleşmesi bulunmaması halinde Türk vatandaşları için 1408/71 sayılı Tüzük hükümleri geçerli olacaktır. AB üyesi olmayan ve Türkiye ile ikili veya çok yanlı sözleşmesi bulunsun veya bulunmasın AB’ye taraf olan ülkelere (Lichtenstein, İsviçre, Norveç) çalışan Türk vatandaşları ilgisine göre yukarıda belirtilen kurallara tabi olacaklardır.

Türkiye’nin, 02.12.1976 tarihinde onayladığı Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesini imzalayan AB üyesi ülkeler; Avusturya (1977), Belçika (1986), Hollanda (1977), İspanya (1986), İtalya (1990), Lüksemburg (1972), Portekiz’dir (1983). Avusturya, Belçika ve Hollanda ile Türkiye arasında ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanması dolayısıyla ikili sözleşme yürürlüktedir. Ancak, İspanya, İtalya, Lüksemburg ve Portekiz’le aramızda ikili sözleşme bulunmadığından, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi yürürlüktedir.

Sosyal sigorta sisteminin finansmanında genellikle ikili (işçi/çalışan, işveren) ya da üçlü (işçi/çalışan, işveren ve devlet) katılımın olduğu bir model uygulanmaktadır. Finansmandaki katılımcılık ve sigorta haklarının sosyal tarafları doğrudan ilgilendirmesi dolayısıyla, sosyal tarafların sosyal sigorta sisteminde karar alma ve politika belirleme süreçlerinde yer alması yaygın olarak benimsenen bir görüştür.

Sosyal taraflardan anlaşılan sadece işçi, işveren ve devlet değildir. Sosyal sigorta hizmetinden yararlanan ve katkıda bulunan bağımsız çalışanlar, tarımda çalışanlar ve memurlar da bu kapsama girmektedir.

Ülkemizde, sosyal sigortaların finansmanında işsizlik sigortasının finansmanının dışında devletin primlere aktif olarak katılımı söz konusu değildir. Sigortanın finansmanı büyük ölçüde sigortalı ve varsa işverene bırakılmıştır. Buna bağlı olarak sosyal tarafların katılımı, aynı ölçüde gerçekleşmemektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, sosyal sigorta kuruluşlarının karar alma süreci ve denetiminde sosyal tarafların yer alması, üçlü katılımın bir gereği olarak kabul edilmektedir. Bu amaçla kuruluşların genel kurullarında ve yönetim kurullarında sosyal taraflar yer almaktadır<sup>11, 12</sup>.

Sosyal tarafların katılımını sağlayan üçlü yapılanma konusunda ILO'nun 144 sayılı "Uluslararası Çalışma Normlarının Uygulanmasının Geliştirilmesinde Üçlü Danışma Hakkında Uluslararası Çalışma Sözleşmesi" 26 Kasım 1992 tarihinde Türkiye tarafından onaylanmıştır. Bu sözleşmeye uygun olarak, Avrupa Birliği uyum süreci de dikkate alınarak, sosyal diyalogun sağlanması demokratik katılım sürecinin geliştirilmesi amacıyla 2001 yılında "Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında" 4641 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Böylece 1995 yılından beri Başbakanlık genelgeleriyle oluşturulmaya çalışılan ve uygulamada sorunların yaşandığı Konsey yasal çerçeveye kavuşmuştur. Konsey, toplumun ilgili sosyal taraflarını biraraya getirmekte ve danışmanlık görevi yapmaktadır.

Konseyin yasadaki düzenleme gereği her üç ayda bir toplanması gerekmektedir (madde 3). Ne var ki uygulamada bu sürelerle uyulmamaktadır. Gerek ILO sözleşmesi gerekse AB uyum süreci yükümlülükleri çerçevesinde daha aktif bir diyalog uygulaması sağlanmalıdır.

<sup>11</sup> Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Türkiye'de sosyal sigorta kurumlarında sosyal taraflar yeterli düzeyde temsil edilmemektedir. SSK Genel Kuruluna işçi ve kamu çalışanları sendikaları konfederasyonlarının katılmalarına karşılık, Yönetim Kuruluna tek bir konfederasyonun temsili söz konusudur. Ayrıca, Yönetim Kurulunda, çalışanların tek bir üye ile temsil edilmeleri de yeterli değildir.

<sup>12</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Sosyal diyalog sisteminin güçlendirilmesi bakımından, sosyal sigorta kuruluşlarında üçlü yapının güçlendirilmesi gerekmektedir.



İş Kanunumuzun 114. Maddesi de yukarıdaki konseyden ayrı olarak, işçi, işveren ve devletten oluşan Üçlü Danışma Kurulunun oluşturulmasını emretmektedir. Bu kurul, çalışma hayatına ilişkin mevzuat konusunda danışma kurulu niteliğindedir. Kurul her yıl Ocak, Mayıs ve Eylül ayları olmak üzere üç defa toplanmaktadır.

16 Temmuz 2003 tarih 4947 sayılı Kanunla düzenlenen Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, bünyesinde Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulunun oluşması öngörülmüştür (Md. 3). Bu Kurul kamu kesimini temsilen, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya Müsteşarının başkanlığında, İçişleri, Maliye ve Sağlık Bakanları ile, DPT ve Hazine Müsteşarlıklarının bağlı bulunduğu devlet bakanlıklarınca görevlendirilecek en az genel müdür düzeyinde birer temsilci ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanı, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Genel Müdürü ve İş Kur Genel Müdüründen oluşmaktadır. Sosyal kesimleri temsilen Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Dış Hekimleri Birliği, Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Eczacılar Birliği, en çok üyeye sahip iki işçi emeklileri derneği, işçi, işveren ve kamu görevlileri konfederasyonunca seçilecek birer temsilci Kurula üye olarak katılmaktadır. Her yıl Ocak ve Temmuz ayında toplanan kurul, sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesinde danışma ve gerekli kararların alındığı bir yapıdadır.

Sosyal taraflar, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve onun tamamlayıcısı olan üçlü Danışma Kurulu ile Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulunda, sosyal güvenlik sistemine ilişkin görüş ve önerilerde bulunma, araştırma yapılmasını sağlama fonksiyonlarını yerine getirebilmektedir.

### **1.6. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Alanında Güçlü ve Zayıf Yönler**

Türk sosyal sigorta sisteminin, sistem içi ve sistem dışından kaynaklanan güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Bunlar sosyal sigortalara doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak etki etmektedir.

### 1.6.1. Sosyal Sigorta Alanında Güçlü Yönler

#### a) Genç Nüfus Yapısı

Gelişmiş ülkelerin temel sorunu, nüfus artış hızının durması, ortalama insan ömrünün uzamasına bağlı olarak yaşlı nüfusun artması ve bu nedenlerle sosyal sigorta sisteminin dengesinin bozulmasıdır. Doğurganlık oranındaki düşüş, prim ödeyen aktif sigortalı sayısındaki azalmaya, insan ömrünün uzaması da pasif sigortalı sayısındaki artışa yol açacaktır. İnsan ömrünün uzamasına paralel olarak emeklilik yaşı sürekli yükseltilemeyeceğinden sigortalı bağımlılık oranı yaşlılık bağımlılık oranından büyük olacaktır ki bu değişim de aktüeryal dengeyi bozacaktır.

Yaşlı nüfusun artışı ve insan ömrünün uzaması dağıtım esasına dayanan sigorta sisteminin temel sorunudur. 1950-55 yıllarında dünyada ortalama insan ömrü 47 yıldır. Bu tarihlerdeki ortalama ömür Afrika ülkelerinde 38, Arap ülkelerinde 42, Asya ve Pasifik'te 40, Avrupa'da 64 Latin Amerika ülkelerinde 51 ve OECD ülkelerinde 66 yıl iken; 1990-1995 yıllarında dünyadaki ortalama insan ömrü 64 yıla ulaşmıştır. Aynı tarihlerde ortalama insan ömrü Afrika ülkelerinde 52, Arap ülkelerinde 64, Asya ve Pasifik'te 64, Avrupa'da 69, Latin Amerika ülkelerinde 69 ve OECD ülkelerinde 76 yıla çıkmıştır.<sup>13</sup>

**Tablo 12: Yaşlı Bağımlılık Oranı**

Yıllar	Dünya Ortalaması (yüzde)	OECD Ortalaması (yüzde)
1975	10	17
2000	11	21
2025	15	32
2050	24	42

Kaynak: Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis, s. 641.

Ortalama insan ömrüne paralel olarak yaşlı bağımlılık oranı da giderek büyümektedir. 1975 yılında yaşlı bağımlılık oranında dünya ortalaması yüzde 10 iken, bu oran 2000 yılında yüzde 11'e çıkmıştır. Bu trendin devamı durumunda söz konusu oranın 2025 yılında yüzde 15'e, 2050 yılında da yüzde 24'e kadar çıkması beklenmektedir. OECD ülkelerinde yaşlı bağımlılık oranı 1975 yılında yüzde 17 iken, 2000 yılında yüzde 21'e çıkmıştır. Bu oran 2025 yılında yüzde 32'ye, 2050 yılında da yüzde 42'ye ulaşacaktır. Sürekli yaşlanan bir nüfus önümüzdeki yıllardan itibaren dağıtım sisteminin uygulandığı primli sosyal sigorta sistemini daha da içinden çıkılmaz bir sürece götürecektir.

<sup>13</sup> Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis, s. 641.

**Tablo 13: Türkiye'de Nüfus Artış Hızı**

Yıllar	Nüfus Artış Hızı (yüzde)
1970-1975	2,50
1990-2000	1,82
2005	1,26
2030	0,60
2050	0,03

Kaynak: 2000 Genel Nüfus Sayımı ve 2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması Sonuçlarına Göre DİE; DPT ve Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü Trafından Yapılmış Nüfus Projeksiyonları, Ağustos 2005, DPT.

Ülkemizin demografik yapısı avantajlı bir konum sergilemektedir. Nüfus artış hızımız 1970-1975 döneminde yüzde 2,50 iken 1990-2000 dönemine gelindiğinde yüzde 1,82'ye kadar düşmüştür. Bu oranlar, yüzde 1,6 olan dünya ortalamasının üzerinde bulunduğumuzu göstermektedir. Ancak nüfus artışı hızı, 2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması sonuçlarından da görüldüğü gibi, hızla düşmüştür. Nüfus artış hızında ve toplam doğurganlık oranlarındaki düşüşün ilerideki yıllarda da devam etmesi beklenmektedir. Nüfus artış hızımızın 2005 yılı için yüzde 1,26 olduğu tahmin edilmektedir. Uzun vadede nüfus artış hızının aşamalı olarak azalmaya devam ederek, 2030 yılında yüzde 0,6 ve 2050 yılında da yüzde 0,03 civarında olacağı tahmin edilmektedir. 65 ve üzerindeki nüfusun 2005 yılında yüzde 5,9 olarak tahmin edilen oranının 2025 yılında yüzde 9'a, 2050 yılında da yüzde 17'6'ya çıkması beklenmektedir<sup>14</sup>.

**Tablo 14: Türkiye'de Yaşlı Bağımlılık Oranı ve Bağımlılık Oranı**

Yıllar	Yaşlı Bağımlılık Oranı (yüzde)	Bağımlılık Oranı (yüzde)
1975	8,3	82,3
2000	8,8	55,1
2025	13,1	45,1
2050	27,2	54,5

Kaynak: 2000 Genel Nüfus Sayımı ve 2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması Sonuçlarına Göre DİE; DPT ve Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü Trafından Yapılmış Nüfus Projeksiyonları, Ağustos 2005, DPT.

Bu gelişmeler ışığında, 65 yaş ve üzeri nüfusun çalışma çağındaki (15-64) nüfusa oranını ifade eden yaşlı bağımlılık oranı 1975 yılında yüzde 8,3 iken, çok az bir artışla 2000 yılında yüzde 8,8'e yükselmiştir. Ancak bu oranın 2025 yılında yüzde 13,1'e, 2050 yılında da yüzde 27,2'ye çıkacağı tahmin edilmektedir. 65 yaş ve üzeri nüfusa ek olarak 1-14 yaş

<sup>14</sup> 2000 Genel Nüfus Sayımı ve 2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması Sonuçlarına Göre DİE; DPT ve Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü Trafından Yapılmış Nüfus Projeksiyonları, Ağustos 2005, DPT.

arası çocuk nüfusunu da aktif çalışan nüfusa bağımlı olan gruba ekleyerek toplam bağımlı nüfus oranına baktığımızda, 1975 yılında yüzde 82,3 olan oranın 2000 yılında yüzde 55,1'e gerilediğini görmekteyiz. Bu oranların 2025 yılında yüzde 45,1'e gerileyeceği, 2050 yılında da tekrar yüzde 54,5'e çıkacağı öngörülmektedir.

Bu oranların sağlıklı olarak değerlendirmesi yapıldığında nüfus yapımızın gelecek perspektifinin hiç de iç açıcı olmadığı görülmektedir. Yaşlı bağımlılık oranı sürekli artarken, toplam bağımlı nüfusun (1-14 yaş ile 65 yaş ve üzeri nüfus) oranının önce düşmesi sonra da diğer OECD ülkeleri ortalamalarında olduğu gibi yükselerek devam etmesi, genç nüfusun etkisinin 2025 yılından sonra azalacağını göstermektedir.

Günümüzde bir avantaj olarak değerlendireceğimiz genç nüfus, oransal olarak etkisini kaybedeceği 2020'li yılların ikinci yarısına kadar sosyal sigorta sistemimizi rehabilite edebilmemiz için bir fırsat vermektedir. Bu durum 2025 yılından sonra demografik değişimlere bağlı olarak yaşayacağımız sorunların atlatılabilmesi ve gelecek kuşakların bu soruna rahatlıkla çözüm getirebilmesi için kaçırılmaması gereken bir fırsat olarak görülmelidir.

#### **b) Toplumsal Dayanışma ve Yardımlaşma Bilincinin Yüksek Oluşu**

Toplumsal dayanışma ve yardımlaşma ruhunun güçlü olması, sosyal güvenlik alanında sahip olduğumuz güçlü yönlerimizden birisidir. Toprağa bağımlılığın devam etmesi ve aile yapısının genişliği geleneksel toplum yapısına bağlı olarak dayanışma gücünü de artırmaktadır. Diğer taraftan, geleneksel değerlerden kaynaklanan yardımlaşma ruhu, sosyal devletin mali imkânlarla sınırlı olan (Anayasa Md. 65) sosyal güvenlik fonksiyonunu tamamlayıcı bir rol icra etmektedir.

Sivil toplum örgütlerinin birer yardım kuruluşu olarak gücü, geleneksel yardımlaşma değerlerinden kaynaklanmaktadır. Yardımlaşma ruhunun yüksek oluşu, sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde sosyal devletin yükünü bir ölçüde rahatlatmaktadır.

Türk toplumunun geleneksel değerleri dolayısıyla yardımlaşma ruhunun güçlü oluşu, sosyal güvenlik sistemimizi rahatlatmaktadır. Bugün için taşra hayatında, çok küçük bir miktar olarak ödenen dul ve yetim aylıkları ile yoksulluk ödenekleri, bu kişiler için önemli birer geçim kaynağı olmaktadır. Bu küçük ödemelere rağmen, bu yardımların sosyal ihtiyaçlara cevap vermesi, geleneksel yaşam tarzı dolayısıyla kişilerin ihtiyaçlarının sınırlılığından kaynaklanmaktadır.

### c) İşsizlik Sigortası Fonu

İşsizlik sigortası fonunda toplanan prim, istihdam ve yatırımların artırılması için önemli bir mali kaynak oluşturmaktadır. İşsizlik fonunda biriken miktar, sosyal güvenlik alanında önemli bir avantajı ortaya çıkarmaktadır.

Bu fonun siyasi popülizm malzemesi yapılarak, amacı dışında kullanılması endişesi bulunmaktadır. Bir sosyal sigorta fonunun bağımsız olarak işletileceğini ve siyasi müdahalelerden uzak, amacı doğrultusunda kullanılacağını gösterme fırsatının bulunması da sosyal güvenlik sistemimizde avantajlı bir durum olarak değerlendirilebilecektir.

Türkiye İş Kurumuna 31 Aralık 2005 tarihi itibarıyla Sosyal Sigortalar Kurumu aracılığıyla işsizlik sigortası primi ödenen sigortalı sayısı 6.994.157'dir (bu sigortalıların 6.918.605'i 506 sayılı Kanunun 2. maddesi kapsamındaki zorunlu sigortalılar, 75.552'si ise 506 sayılı Kanunun Geçici 20. maddesi kapsamındaki banka sandıklarına tabi sigortalılardır). İşsizlik sigortası fonu 2005 yılı sonu itibarıyla toplam 18,5 milyar YTL fazla vermiştir. Bu fazlalık, önemli bir sermaye birikimini oluşturmaktadır. Yaşlılık sigortasında karşılaşılan, başlangıç rezervinin eritilmesi gibi hatalar işsizlik sigortasında tekrar yaşanmamalıdır. Biriken fonun rasyonel kullanımı için gerekli finans piyasası da yapısal olarak mevcuttur.

### d) Bireysel Emeklilik Sisteminin Kurulmuş Olması

2003 yılı Ekim ayından itibaren işlemeye başlayan bireysel emeklilik sistemi de, ileriki yıllarda sosyal güvenlik sistemimiz için bir avantaj olacağı düşünülmektedir<sup>15</sup>. Bireysel emeklilik sisteminde toplanan fonların sermaye piyasalarında işletilmesi öngörüldüğünden, ülke genelinde toplanan fonların uzun vadeli finans ihtiyacının karşılanmasında önemli bir kaynak olması ve bu kaynağın oluşturduğu sermaye birikiminin istihdamın artırılmasında önemli bir rol oynaması beklenmektedir.

Yukarıda belirtilenlerin yanı sıra, altmış yıllık bir sosyal sigorta tecrübesinin varlığı, bu alandaki kurumsal yapının tamamlanmış ve ülke çapında örgütlenmiş olması, kapsamlı bir sosyal güvenlik mevzuatının ve uygulama tecrübesinin bulunması ve sosyal güvenlik hukukunun gelişerek iş hukukundan bağımsız bir alan haline gelmesi Türk sosyal sigorta sisteminin güçlü yönleri arasındadır.

<sup>15</sup> Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Bireysel emeklilik sisteminin sosyal güvenlik sistemlerini zayıflattığı düşünülmektedir.

## 1.6.2. Sosyal Sigorta Alanında Zayıf Yönler <sup>16,17,18</sup>

### a) Kayıtdışılık

Sosyal güvenlik alanında karşılaşılan önemli sorunlardan birisi olan kayıtdışılık sistemin finansman sorunlarının temelini oluşturmaktadır. Kayıtdışılık, istihdamın kayıt altına alınamaması ya da eksik gelir üzerinden kayıt altına alınması, vergi gelirlerinin toplanamaması gibi bir dizi zincirleme sorunla iç içedir.

İstihdam edilenlerin tamamı kayıt altına alınamamaktadır. TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri 2005 Yılı Sonuçlarına göre toplam istihdamın yüzde 50,1'i kayıtdışında bulunmaktadır. Bu oran da 11,05 milyon kişi civarında bir işgücüne tekabül etmektedir.

Kayıtdışı çalışma genellikle eğitim seviyesi ve gelir düzeyi düşük kesimlerde yaygın bulunmaktadır. Kayıtdışı istihdam tamamıyla ücretli çalışanlardan ibaret değildir. Kayıt altına alınamamış istihdam, büyük ölçüde tarım sektöründe toplanmaktadır. Bu sektördeki ücretsiz aile işçiliği de kayıtdışılığı etkilemektedir. Kayıtdışı istihdam edilen işgücü içerisinde tarım işgücünün oranı yüzde 51,8'dir. Tarım sektöründen sonra, kayıtdışı istihdamın önemli ölçüde yer aldığı kesim, kendi hesabına çalışanlardır. Kendi hesabına çalışan ve kayıtdışı kalan işgücü toplam kayıt dışı olan işgücü içerisinde yüzde 32'lik bir kesimi oluşturmaktadır.

Kayıtdışı istihdamın yüzde 21,5'si ücretli ya da maaşlı kesimi oluşturmaktadır. Yevmiyeli olarak çalışanlarda bu oran yüzde 13,2'dür.

Kayıtdışı istihdam özellikle küçük işyerlerinde görülmektedir. Kayıtdışı çalışmanın gerçekleştiği işyerleri, genellikle 1-4 işçinin çalıştığı işyerlerinden oluşmaktadır.

---

<sup>16</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin şerhi: Sosyal güvenlik sisteminin zayıf yönleri arasında istihdam maliyetlerinin yüksekliği işsizlik sigortası ile kıdem tazminatının birlikte değerlendirilmesi konularının da yer alması gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemimizin yapısal sorunlarının başında istihdam maliyetlerinin yüksekliği gelmektedir. Asgari ücret üzerinden değerlendirme yapıldığında; brüt 489 milyon olan asgari ücretin toplam maliyetinin 593 milyon lirayı aştığı, işverenlerin bu miktarın 350 milyon lirasını da vergi ve sigorta primi olarak devlete ödedikleri, asgari ücret üzerindeki vergi ve prim yükünün net ücrete oranının yüzde 70 dolayında olduğu görülmektedir. Bu nedenle, istihdam maliyetlerinin süratle makul seviyelere çekilmesi gerekmektedir. 2004 yılında yapılan yasal düzenleme ile işsizlik sigortası prim oranlarında indirime gidilmiş olmasına rağmen aylık geliri 400 trilyonu bulan, gideri ise 26 trilyon lirada kalan fonda 16 katrilyondan fazla bir kaynak birikmiştir. Hem işsizlik sigortasının hem de kıdem tazminatının mevcut halleriyle bir arada uygulandığı dünyada bir benzeri olmayan bu durumun sosyal güvenlik reformu çerçevesinde bir an önce çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

<sup>17</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Ülkemizde uygulanan sigorta prim oranları dünya ölçülerinde çok yüksek seviyede bulunmakta olup, bu durum; yatırımların yapılmasını, ve yeni işçi alımını olumsuz etkilemekte, kayıtdışı sektörün büyümesine neden olmaktadır. Hedef, sigortalı sayısını artırmak olduğuna göre prim oranları kademeli olarak aşağıya çekilmelidir. Bu sayede rekabet gücü ve istihdam artacak, sosyal güvenlik şemsiyesi yatay olarak genişleyebilecektir. Ayrıca, Devletin sisteme prim ödemek suretiyle katkısının sağlanması ile mevcut prim yükünün yukarı değil, aşağıya doğru çekilmesi gerekmektedir.

<sup>18</sup> Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Sosyal sigorta sisteminin zayıf yönlerinden biri de sosyal sigorta prim oranlarının yüksekliğidir.

Kayıtdışıya; tamamen sistem dışında kalanların yanı sıra, kayıtlı olup geliri gerçek gelir üzerinden gösterilmeyen çalışanlar da neden olmaktadır. Bu durum, sigorta prim gelirlerini azalttığı gibi, gelir vergisi kaynaklarını da etkileyerek sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin finansmanında da ciddi sıkıntılara yol açabilmektedir.

Kayıt dışı çalışan kişiler, başta sağlık olmak üzere çeşitli sosyal sigorta haklarına, kayıtlı çalışan yakınları aracılığıyla sosyal sigorta kuruluşları üzerinden ulaşabilmektedirler. Dolayısıyla bu kişiler bir taraftan yukarıda belirtildiği gibi sosyal sigorta kuruluşlarının olası prim gelirlerinin azalmasına neden olurken, diğer taraftan da yakınları dolayısıyla hak sahibi olabildikleri takdirde sigorta kuruluşlarının harcamalarında (özellikle sağlık harcamaları) artışa neden olmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi, kayıt altında bulunan kişilerin yükümlülüklerini de artırarak haksız bir rekabet ve uygulamaya neden olmaktadır.

#### **b) Finansman Sorunları**

Aktif-pasif dengesinin bozulması sosyal sigortalar sisteminin finansal açıdan krize girme nedenlerinin başında yer almaktadır. Ancak sosyal güvenlik sistemi sadece sosyal sigortalardan ibaret değildir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin finansmanında karşılaşılan güçlük de, sosyal güvenlik sisteminin gelir dağıtıcı bir araç olma özelliğini ortadan kaldırmaktadır.

Sosyal güvenliğe düzenli bir devlet katkısının bulunması gerektiği düşünülmektedir. Bu katkı primlere katılımı olabileceği gibi, sigorta yardımlarına devletin kaynak aktarması şeklinde de olabilmektedir. Ülkemiz bakımından sigorta yardımlarına devlet katkısının yeterli olmadığı ileri sürülmekte, bütçeden karşılanması gereken bazı prim karşılığı olmayan ödemelerin sigorta kuruluşlarına yüklenmesi buna örnek olarak gösterilmektedir. Nitekim geçmiş dönemde sosyal sigorta kapsamındaki sigortalılara ödenen sosyal yardım zammının, SSK ve Bağ-Kur tarafından finanse edilmesi, bu iki kuruluş açısından önemli finansman sorunlarına neden olmuştur. Bugün için bu zam dondurulmuş olsa da mali yükü devam etmektedir.

Diğer yandan prim ve vergi tahsilatında güçlükler yaşanması; borçlanma, erken emeklilik, finansman dengesini bozucu emekli gruplarının oluşturulması (süper emeklilik) gibi sistemle bağdaşmayan uygulamalar, denetim ve kontrol mekanizmalarının etkin işlememesi ve kuruluşların sağlık harcamalarının giderek artması, sosyal sigorta kuruluşlarının yaşadıkları finansman krizinin başlıca nedenleridir.

Sosyal sigorta kuruluşlarının gittikçe büyüyen finansman açıklarının borçlanma yoluyla kapatılmaya çalışılması, gelir dağılımı adaletsizliğini daha da arttırıcı bir rol oynamaktadır. Sosyal sigorta sisteminin açıkları, kamu finansman açıklarının da önemli bir nedeni olmakta ve borçlanma yoluyla kapatılmaktadır. Bunun etkisi de bütün topluma, hatta sonraki kuşaklara yansımaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, sağladığı yardımlarla üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına gelir transferi sağlayarak gelir dağılımı adaletsizliğini giderme araçlarından birisi olabilmektedir. Oysa Devletin sosyal güvenlik açıklarını kapatma amacıyla borçlanması, üst gelir gruplarına gelir transferine neden olmaktadır.

### **c) Kurumsal Altyapı Yetersizliği**

Kurumsal altyapı yetersizliği, sosyal güvenlik kurumlarının kapsamında bulunan kişiler hakkında sağlıklı bilgi edinilememesi, kurumlar arasında iletişim eksikliğinden kaynaklanan nedenlerle kime ne kadar yardım yapıldığının bilinmemesi sonucunu doğurmaktadır.

Kurumlar arasında paylaşılabilir bir veri tabanı bulunmaması, mükerrer ödemelerin yapılmasına, bir kişinin bu iletişimsizliği kullanarak değişik kuruluşlardan birden fazla yardım almasına yol açabilmektedir.

### **d) Özerkliğin Hayata Geçirilememesi**

Sosyal güvenlik sistemindeki sorunların önemli bir kaynağı da sisteme dahil kuruluşların iyi yönetilmemesidir. Kuruluşların yönetimini olumsuz etkileyen faktörler; sistemdeki kaynakların kullanılmasında popülizme açık olma ve kurum gelirlerine müdahale edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Sosyal sigorta kuruluşlarının özerk olmaması ve yönetimlerine sosyal tarafların etkin katılımının engellenmesi önemli bir sorun olarak değerlendirilmektedir. Özerklik, sadece kurumların iç işleyişine siyasal iktidarın müdahalelerinin engellenmesi anlamında değerlendirilmemelidir. İleriye yönelik olarak kararların alınmasında, sonraki kuşakları etkileyecek düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumun aktif düzenleyici katılımı ve onayı da aranmalıdır. Ancak, sosyal sigorta sistemimizde, özellikle emeklilik yaşının düşürülmesine yönelik siyasal müdahaleler dikkate alındığında, kurumsal deneyim ve bilgi birikiminden yeterince istifade edilmediği, tam aksine uzman uyarılarına rağmen etkisini şimdiki kuşakların yaşadığı olumsuz düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde de kurumun yönetim yapısındaki sosyal katılım süreci kesilmiş ve kurumsal direnç zayıflatılmıştır.



### e) Sigortacılık İlkelerine Aykırı Siyasi Müdahaleler

Sosyal sigorta sistemine yapılan siyasi müdahaleler gelişmekte olan ülkelerde sistemi olumsuz yönde etkileyen önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Özellikle sosyal sigortaların finansmanında yapılan hataların olumsuz sonuçlarının hemen doğmaması, iktidarları aşan uzun bir süreci gerektirmesi, popülist politikalar için uygun bir ortam hazırlamaktadır. Sosyal güvenlik kaynaklarının, özellikle başlangıç rezervinin sosyal sigortanın amaçları dışında siyasi yatırım amacıyla kullanılması, sosyal sigortaların gelecekte finansman krizine girmelerinde önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıcalıklı sigortalıların üretilmesi, sosyal güvenliksisteminin sağladığı haklardan adil olarak yararlanmayı da engellemektedir. Yine aynı şekilde, sosyal sigortalarda yapılan bir iyileştirmenin sonucu hemen görülemeyecek, 20-30 yıllık bir sürece ihtiyaç duyulacaktır. Bu da siyasilerin kendi dönemlerinde sıkıntı yaratacak rehabilite çalışmalarından sakınmalarına neden olmaktadır.

Diğer taraftan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, yoksullukla mücadele ve ihtiyaç sahiplerinin yararlanmasından çok siyasi gelecek için kullanılması durumunda hem kaynak israfına yol açıldığını hem de sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtıcı fonksiyonunun ihlal edildiğini ve sosyal güvenlik sistemine olan güvenin kaybolduğunu görmekteyiz.

### f) Norm ve Standart Birliğinin Bulunmaması<sup>19</sup>

Farklı sosyal güvenlik kuruluşları kapsamındaki sigortalılar ve muhtaç gruplar için ayrı yasal düzenlemelerin bulunması, sosyal güvenlik sisteminin dağınık ve birbirinden farklı standartlara göre kurulmasına yol açmıştır. Bu durum, sosyal güvenliğin toplumun tamamını sosyal risklere karşı korurken, adil olması gerektiği yönündeki ilkenin önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir.

Hem sigortalılar arasında hem de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlananlar arasında önemli gelir farklılıkları bulunmakta, bu da sisteme olan güveni sarsmaktadır. Sosyal sigorta kuruluşlarında emeklilik taban aylıklarının ve bu aylıkların artış oranlarının farklı olması, ödenen primlerin birbirine yakın olmasına karşılık aynı sigorta yardımlarının yapılmaması gibi nedenler, norm ve standart birliğinin sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Örneğin, SSK'da, sigortalının ölümü dolayısıyla onun hak sahibi olan kız çocuğuna, evlenmesi halinde iki yıllık aylık toplamının evlenme yardımı olarak verilmesi, Bağ-Kur

<sup>19</sup> Norm birliği, bütün sigortalıların tek bir sosyal sigorta mevzuatına tabi olmasını ifade etmektedir. Ülkemizde her bir sosyal güvenlik kuruluşunun ayrı bir kanunu bulunmaktadır. Standart birliği ise, aynı norma tabi ve aynı objektif özelliklere sahip sigortalılar arasında aynı hükümlerin uygulanmasıdır. Sigortalıların faaliyetleri ve statüleri dikkate alınarak farklılıkların olması doğaldır ve standart birliğine aykırılık oluşturmaz. Standart birliği, standartlardaki bu farklılıkların objektif ilkelere uygun olarak tespiti ve farklı nitelikteki sigortalı gruplarının kendi aralarındaki yeknesaklığı ifade eder.

sigortalılarının hak sahiplerinin ise aynı hakka sahip olmamaları sosyal sigorta sisteminin adil işleyişini engelleyen uygulamalardan biridir.

## 2. SOSYAL YARDIMLAR VE SOSYAL HİZMETLER

Türk hukukunda sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanını düzenleyen pek çok yasa ve bu yasalar uyarınca faaliyette bulunan pek çok kurum bulunmaktadır. Aşağıda sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin yürütümüyle görevlendirilmiş kurumların, geçmiş dönemdeki faaliyetlerinin dökümü sunulmaktadır.

### 2.1. Sosyal Yardımlar

- 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümleri uyarınca, T.C.Emekli Sandığı tarafından, 2005 yılı itibariyle 933.044 kişiye toplam 180.488.031,36 YTL yaşlılık aylığı; 83.201 kişiye toplam 32.188.802,88 YTL malullük aylığı ve 240.734 kişiye 93.135.169,92 YTL sakatlık aylığı olmak üzere toplam 1.256.979 kişiye toplam 1.089.047.543 YTL aylık ödenmiştir. 2022 sayılı Kanun, 7 Temmuz 2005 tarih ve 25868 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 Temmuz 2005 tarih ve 5378 sayılı Kanun ile değiştirilerek malul ve sakatlara ödenen aylıklar 1 Ağustos 2005 tarihinden itibaren yükseltilmiştir. Buna göre, değişiklikten önce kişi başına 64,48 YTL olan aylık, maluller için 3, sakatlar için ise 2 katına çıkarılmıştır.<sup>20</sup>

- 3816 Sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun uyarınca, muhtaç vatandaşlara yapılan sağlık yardımları, Sağlık Bakanlığı eliyle yürütülmektedir. 2005 yılı sonu itibariyle yeşil kart sahibi kişi sayısı 10.811.554 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılında yeşil kart sahipleri için yapılan toplam harcama miktarı 1.701.000.000 YTL olarak gerçekleşmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuş olan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı yasalaştığı takdirde, Yeşil Kart Yasası da yürürlükten kalkacaktır.

- 227 sayılı KHK ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde bulunma görevi verilmiştir (Md.2, Md.13). Bu görev, Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmarat Yönetmeliği hükümleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. 227 sayılı KHK ve Muhtaç Aylığı

<sup>20</sup> Kaynak: T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, www.emekli.gov.tr

ve Vakıf İmaret Yönetmeliği hükümleri uyarınca, aylık bağlanacak muhtaç, özürlü ve yetim sayısı her yıl Maliye Bakanlığının görüşü alınarak, Vakıflar Genel Müdürlüğüne belirlenmektedir. 2005 yılı için bu sayı 3000 kişidir. 2005 yılı itibariyle muhtaç, özürlü ve yetim kişiye aylık 194.40 YTL. ödenmektedir. Türkiye genelinde toplam 94 imarette 51.705 kişiye kuru gıda ve sıcak yemek hizmeti verilmektedir.<sup>21</sup>

- 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümleri uyarınca kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF), 1 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5263 sayılı Kanun'la Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ne (SYDGM) dönüştürülmüştür. SYDTF'nin başlıca faaliyetleri; il ve ilçe vakıfları kanalıyla her ay yapılan periyodik yardımlar, sağlık yardımları, özel amaçlı yardımlar, eğitim yardımları, yakacak yardımları, gelir getirici ve istihdam yaratıcı proje yardımlarından ibarettir.<sup>22</sup>

Periyodik yardımlar, il ve ilçe vakıfları tarafından, gereksinimi olanlara, gıda, yakacak, ilaç gibi acil ve gündelik ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılan yardımlardır. Bu yardımlar için Fon tarafından vakıflara her ay kaynak aktarımı yapılmakta, bu aktarımda payların belirlenmesinde, il ve ilçe nüfusları ile DPT tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi dikkate alınmaktadır. Bu amaçla, 2003 yılı itibariyle, vakıflara 109 milyon YTL, 2004 Nisan sonu itibariyle 47,2 milyon YTL aktarılmıştır.

Sağlık yardımları, yoksul ve sosyal güvenceden yoksun olanların ayakta tedavi giderleri için Sağlık Bakanlığı'na aktarılan kaynaklar ve Vakıflara gönderilen yardımlardan oluşmaktadır. Bu kapsamda, yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavi giderleri, yeşil kart alamayanların ödeme güçlerini aşan sağlık giderleri, kimsesiz ve evsiz kişilerin genel sağlık giderleri, ekonomik ve sosyal güvenceden mahrum olanların ayakta tedavilerine yönelik ilaç ve tıbbi malzeme giderleri, özürülülerin protez, işitme cihazı, özürlü araç giderleri ve muhtaç erbaş ve er ailelerinin ilaç ve tıbbi malzeme giderleri karşılanmaktadır. 2003 yılında sağlık yardımlarına 251.6 milyon YTL aktarılmış ve sağlık yardımlarından 3.339.995 kişi yararlanmıştır. 2004 Nisan sonu itibariyle, sağlık yardımlarına 121 milyon YTL aktarılmış ve bu yardımlardan 1.950.000 kişi yararlanmıştır.

Ayrıca Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında yürütülen şartlı nakit transferi uygulaması çerçevesinde, sağlık muayenelerinin yaptırılması şartıyla yoksul ailelere düzenli

<sup>21</sup> Kaynak: Vakıflar Genel Müdürlüğü, www.vgm.gov.tr

<sup>22</sup> Veriler için bkz. Yoksullukla Stratejik Mücadele, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 2004.

para transferi yapılmaktadır. Bu uygulama kapsamında, maddi imkansızlıklar nedeniyle 0-6 yaş grubu çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan ailelere çocuk başına aylık 15 YTL sağlık yardımı yapılmaktadır. Ayrıca hamilelere, düzenli sağlık kontrollerini yaptırmaları şartıyla gebeliğin ikinci ayından başlayarak gebelik boyunca ve doğumdan sonraki 2 aylık lohusalık dönemi için aylık 15 YTL ve doğumun hastanede yapılması şartıyla 50 YTL gebelik yardımı yapılmaktadır. 2003 yılı itibariyle şartlı nakit transferi sağlık yardımları için aktarılan kaynak 0,8 milyon YTL, yararlanıcı sayısı 28.027'dir. 2004 Mayıs itibariyle aktarılan kaynak 3,3 milyon YTL, yararlanıcı sayısı ise 85.076'dır.

Fondan, yine gereksinimi olanlara, doğal afet, terör, yangın, bayram vb. gibi özel durumlara özgü yardımlar da yapılmaktadır.

2003 itibariyle bayram öncesi yardımlara 35,2 milyon YTL, aşevlerine 4,5 milyon YTL; doğal afet, terör vb. için 2,1 milyon YTL; 2004 yılı Nisan ayı itibariyle, bayram öncesi yardımlara 15,2 milyon YTL, aşevlerine 0,2 milyon YTL kaynak aktarılmıştır.

Eğitim yardımları kapsamında, her eğitim ve öğretim yılının başlangıcında ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan dar gelirli aile çocuklarının kırtasiye ve önlük gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması için Fondan kaynak gönderilmektedir. Ayrıca 8 yıllık temel eğitim kapsamında yer alan taşınmalı eğitim uygulamasında, okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul öğrencilere öğle yemeği verilmektedir. 1989 yılından itibaren yükseköğrenim gören dar gelirli aile çocuklarına burs verilmiştir. 2003 yılına kadar Fon tarafından sağlanan burs yardımlarının tek elden yürütülmesi için Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuyla koordinasyona gidilmiştir. 2003-2004 dönemi için başvuran öğrenciler Kredi-Yurtlar Kurumuna devredilmiş; bu dönemde başvuran öğrencilerden çok mağdur durumda olanlara burs, diğerlerine kredi verilerek başvuran herkesin öğrenim yardımlarından yararlanması sağlanmıştır.

2003 yılında, taşınmalı eğitime 36,7 milyon YTL, eğitim yardımına (kırtasiye, önlük vb.) 10,2 milyon YTL, yüksek öğrenim bursuna 113,9 milyon YTL; 2004 yılı Nisan ayı sonu itibariyle, taşınmalı eğitime 37 milyon YTL, yüksek öğrenim bursuna 83,8 milyon YTL kaynak aktarılmıştır.

Ayrıca SRAP kapsamında Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) Eğitim Yardımları yapılmaktadır. Bu yardımların yapılması okul çağındaki çocukların okula devam etmeleri şartına bağlıdır. Eğitim yardımından faydalanan çocukların aylık okula devamsızlıklarının yüzde 20'yi aşmaması gerekir. ŞNT eğitim yardımı olarak ilköğretime devam eden erkek çocuk için aylık 16,5 YTL, ilköğretime devam eden kız çocuk için aylık 35 YTL

ödenmektedir. Bu tutarlar her yıl gözden geçirilerek yenilenmektedir. ŞNT eğitim yardımı 12 ay boyunca ödenmektedir.

2003 yılında ŞNT eğitim yardımı için 1,6 milyon YTL, 2004 yılı Mayıs ayı itibariyle 10,7 milyon YTL tutarında kaynak aktarılmıştır. 2003 yılında bu yardımlardan 59.206 kişi, 2004 yılı Mayıs ayına kadar olan dönemde ise 246.460 kişi yararlanmıştır.

Yakacak yardımları çerçevesinde, vakıflar aracılığı ile gereksinimi olan ailelere bedelsiz kömür yardımı yapılmaktadır. Bakanlar Kurulunun 22.9.2003/6154 sayılı kararı ile ülke genelinde Vakıfların belirleyeceği yoksullara Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) aracılığıyla en az 500 kg. olmak üzere bedelsiz kömür dağıtım uygulaması başlatılmıştır. Bu kapsamda 2003 yılında, 1.020.253 yoksul aileye toplam 682.535 ton kömür dağıtılmıştır.

Fon tarafından gelir getirici ve istihdam yaratıcı projelere destek verilmektedir. Şu anda kırsal alanda sosyal destek projesi, yoksullar için gelir getirici küçük ölçekli projeler, istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri, toplum yararına çalışmalar için geçici istihdam, sosyal altyapı ve hizmet merkezlerinin kuruluş ve geliştirilmesi ve toplum kalkınması çalışmaları olmak üzere 6 farklı alanda proje çalışmaları desteklenmektedir.

-Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) yoluyla yapılan sosyal yardımlar, SHÇEK Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğine dayalı olarak yapılmaktadır. 2003 yılında ayni-nakdi yardımlardan 13.253 kişi yararlanmıştır. 2004 yılında 21.817 kişi sosyal yardımlardan yararlanmıştır. Son yıllarda sosyal yardım hizmetlerinden yararlanmak üzere başvuruların sayısında artış gözlenmektedir. 2000 yılında 8.153 olan müracaat sayısı, 2004 yılında 33.064'e ulaşmıştır. 2004 yılında kişi başına aylık olarak yapılan yardım miktarı 76,19 YTL iken yapılan yönetmelik değişikliği ile bu miktar 2005 yılında 158,08 YTL olmuştur.

## 2.2. Sosyal Hizmetler

SHÇEK, 2828 sayılı Kanunla getirilen hukuki düzenlemeler çerçevesinde, hem sosyal yardım hem de sosyal refah esaslarına dayalı parasal veya ayni nitelikte hizmetler ile birlikte koruma ve bakım sağlama imkânına sahiptir. Bu çerçevede geçmiş dönemde aşağıdaki hizmetler verilmiştir:

-Korunmaya Muhtaç Çocuk ve Gençlere Yönelik Hizmetler: Ekim 2005 itibariyle, SHÇEK çocuk yuvalarında (0-12 yaş arası) 9935 ve yetiştirme yurtlarında (13-18 yaş arası) 10.193 olmak üzere toplam 20.128 çocuk kalmaktadır.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Bu bölümdeki tüm veriler için bkz. SHÇEK Genel Müdürlüğü, Nevşehir,2004.

Ayrıca, çocukların ev ortamında yaşayabilmeleri amacıyla 10-12 çocuğun yaşayacağı apartman dairelerine ilişkin bir proje çalışması başlatılmış, bu çerçevede sivil toplum kuruluşları ile işbirliğine gidilmiştir.

25 Şubat 1988 tarih ve 3413 sayılı Kanunda “Kamu Kurum ve Kuruluşları, reşit olana kadar SHÇEK Genel Müdürlüğü tarafından bakılan ve korunan çocuklar için her yılbaşındaki, hangi statüde olursa olsun serbest kadro mevcutlarının binde biri nispetindeki kısmını ayırarak bu çocuklar arasında yapılacak sınavda başarılı olanlar arasında atama yaparlar” denmektedir. Bu kanunun uygulanmasını sağlamak üzere 2 Mart 1995 tarihli ve 22218 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Korunmaya Muhtaç Çocukların İşe Yerleştirilmesine İlişkin Tüzük gereği bugüne kadar her yıl Kurumdan ayrılma aşamasına gelen ortalama 1600 çocuk işe yerleştirilmiştir. Mayıs 2004 itibariyle 4766 çocuk işe yerleştirilmek üzere sırada beklemektedir.

18 yaşını tamamlayan ve korunma koşulları ortadan kalkan gençlerin kendi kendine yeterli hale gelmesi sürecinde destek olmak amacıyla gençlik evleri kurulmuştur. Şu an Ankara ve İstanbul’da toplam 4 adet gençlik evi hizmet vermektedir.

Toplam 42 Çocuk ve Gençlik Merkezi’nde sokakta yaşayan veya çalıştırılan çocuklar ve onların ailelerine yönelik eğitim, danışma ve rehabilitasyon hizmetleri verilmektedir. 2005 yılı Ocak ayı itibariyle bu merkezlerde yatılı olarak bakılan çocuk sayısı 41.982’dir.

Bunların yanı sıra SHÇEK bünyesinde 2 proje çalışması yürütülmektedir:

- Sevgi Zinciri Projesi: Bu proje ile korunmaya muhtaç çocukların yuva ortamından uzaklaştırılıp daha farklı ortamlarda sosyal, kültürel ve psikolojik yönden desteklenmeleri ve okul öncesi eğitimden yararlanmaları amacıyla Kuruma bağlı veya denetiminde bulunan kreş ve gündüz bakımevlerine gönderilmeleri ve çeşitli programlara katılmaları sağlanmaktadır. 2003 yılı itibariyle bu projeden yararlanan çocuk sayısı 322’dir.

-Uçurtmayı Vurmasınlar Projesi:Bu projenin amacı cezaevlerinde hükümlü ve tutuklu bulunan kadınların 0-12 yaş arası çocuklarının cezaevi yaşamından bir ölçüde kurtarılmasıdır. Bu amaç doğrultusunda Adalet Bakanlığı ile 1997 yılında imzalanan bir protokol uyarınca bu çocuklar, kreş ve gündüz bakımevi hizmetlerinden yararlandırılmaktadır. 2003 yılında 74 çocuk bu projeden yararlanmıştır.

3 Temmuz 2005 tarihli ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu<sup>24</sup> ile, korunma ihtiyacı olan veya suça sürüklenen çocuklara uygulanacak koruyucu ve destekleyici tedbirlerin

uygulanmasında (Md.5 ve Md.45) ve hakkında denetim altına alınma kararı verilen çocukların denetim ve gözetiminde SHÇEK görevli kılınmıştır (Md. 38).

-Yaşlılara Yönelik Hizmetler : SHÇEK Genel Müdürlüğü, yaşlılara, huzurevleri, yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezleri ve yaşlı dayanışma merkezleri aracılığıyla hizmet götürmektedir.

2005 yılı Ekim ayı itibariyle, SHÇEK'e ait 66 huzurevi ile yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezinde toplam 5573 kişi kalmaktadır.

60 yaşın üzerinde akıl ve ruh sağlığı yerinde, bulaşıcı ya da sürekli tedavi gerektiren bir hastalığı bulunmayan yatağa bağlı (yatalak, felçli, sakat) yaşlıların bakım ve korunmalarını sağlamak amacıyla, huzurevleri bünyesinde özel bakım bölümleri ile hizmet verilmektedir. Mayıs 2004 itibariyle, özel bakım bölümlü 29 huzurevinde, 3210 kişi kalmaktadır.

Ekonomik yoksunluk içinde olan ve SHÇEK'e bağlı kuruluşlarda ücretsiz kalan yaşlıların bakım ve tedavileri de Kurum tarafından yaptırılmakta ve ilaç, ortez, protez ve benzeri ihtiyaçları da karşılanmaktadır.

Bunların yanı sıra, yatılı kurum bakımına gereksinim duymayan yaşlıların boş vakitlerini değerlendirmelerine ve sosyalleşmelerine yardımcı olmak amacıyla yaşlı dayanışma merkezleri kurulmuştur. Şu anda Ankara, Çanakkale, Eskişehir ve İzmir ilinde olmak üzere toplam 5 adet yaşlı dayanışma merkezi mevcuttur.

- Özürlülere Yönelik Hizmetler:

SHÇEK bünyesinde bakım ve rehabilitasyon merkezleri aracılığıyla, özürlülerin toplumsal yaşama uyumu ve katılımını sağlamaya yönelik hizmetler verilmekte ve fizik ya da ruhsal nedenlerle bu imkandan bütünüyle yoksun olanlara da bakım hizmetleri verilmektedir. Kurumun, yatılı bakım ve rehabilitasyon merkezlerine yerleştirmede, annesi ve babası olmayan, terk edilmiş veya anne ve babası da engelli olanlara öncelik tanınmaktadır. Ayrıca bu hizmetlerin yanı sıra, özürlülere ve ailelerine hukuki, sosyal, ekonomik, psikolojik açıdan her türlü yardım, rehberlik ve aile eğitimi hizmetleri verilmektedir.

2005 yılı Ekim ayı itibariyle, SHÇEK'e bağlı rehabilitasyon ve danışma merkezlerinden 2658'ı yatılı ve 2287'si gündüzlü olmak üzere toplam 4945 özürlü hizmet almıştır. 539 özürlü ve ailelerine ise danışmanlık ve rehberlik hizmeti verilmiştir. 3670 özürlü ise, bakım ve rehabilitasyon hizmetinden yararlanmak üzere başvuruda bulunmuş ve sırada beklemektedir. Yurt ve yuvalarda kalan ve rehabilitasyon merkezlerine alınmak üzere sırada

<sup>24</sup> RG.15.7.2005, 25876

bekleyen özürlü sayısı ise 952'dir. Yatılı ve gündüzlü hizmet verilen rehabilitasyon merkezlerinde, yetişkin özürülerin mesleki rehabilitasyonu amacıyla iş atölyeleri oluşturulmuştur. Bu atölyelerde, el sanatları, dokuma, resim, bilgisayar vb. alanlarda mesleki eğitim verilmektedir. Bu kapsamda Mayıs 2004 itibariyle, 615 özürüye mesleki eğitim verilmiştir.

-Kadına ve Aileye Yönelik Hizmetler: SHÇEK kadına ve aileye yönelik hizmetleri yerine getirmek üzere, 1993 yılında toplum merkezleri hizmetlerini başlatmıştır. Toplum merkezlerinin hedef kitlesi her ne kadar herkes ise de, öncelikle kadın ve çocuklara hizmet götürmek hedeflenmektedir. Toplum merkezlerinin amacı, kentin dezavantajlı konumdaki yörelerinde yaşayanların, daha iyi yaşam koşullarına ulaşması ve kentle uyumunun sağlanması için gerekli hizmetlerin verilmesidir. Halen hizmet vermekte olan 61 toplum merkezinin hizmetlerinden bugüne kadar yaklaşık 350.000 kişi yararlanmıştır.

Aile danışma merkezleri, 2001 yılından itibaren 32 ilde 34 merkezde hizmet vermektedir. Merkezlerden 2005 yılı Ekim ayına kadar toplam 8615 kişi yararlanmıştır. Bu merkezlerde sosyal ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak ailede meydana gelebilecek sorunların giderilmesine yönelik hizmetler verilmektedir.

Kadın konukevlerinde, fiziksel, cinsel, duygusal ve ekonomik istismara uğrayan kadınların psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarının giderilmesine yönelik mesleki çalışmalar yapılmaktadır. Kadın konukevleri, kadınların çocukları ile birlikte geçici bir süre kalabilecekleri yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır. Kadın konukevlerinde verilen hizmetler, "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na Bağlı Kadın Konukevleri Yönetmeliği" ile düzenlenmektedir.

SHÇEK Genel Müdürlüğüne bağlı olarak toplam 14 kadın konukevi faaliyet göstermektedir. Bunların toplam kapasitesi, 259'dur. 1990 yılından 2005 yılı Ekim ayı sonuna kadar yararlanan kadın sayısı 5012'ye, çocuk sayısı ise 3917'ye ulaşmış bulunmaktadır. 979 kadının işe yerleştirilmesi sağlanmıştır.

### **2.3. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler**

Türkiye'nin onaylamış olduğu uluslararası sözleşmelerden bir kısmı, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanındaki uluslararası yükümlülüklerinin hukuksal temelini oluşturmaktadır. Bu alanda onaylanmış olan başlıca sözleşmeler, Birleşmiş Milletler



Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Sözleşmesi (BM ESKHS) ve Avrupa Konseyi'nin 1961 yılında kabul ettiği Avrupa Sosyal Şartı'dır.

Türkiye tarafından 11 Ağustos 2003 tarihinde onaylanan BM ESKHS'nin 11. Maddesine göre: “Bu sözleşmeye taraf olan devletler, herkese yeterli beslenmeyi, giyinmeyi, barınmayı ve yaşama koşullarının sürekli olarak geliştirilmesini de içerir biçimde, kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam standardına sahip olma hakkını tanır, açlıktan kurtulmanın herkes için temel bir hak olduğunu kabul eder ve bu yönde gerekli tedbirleri alır.”

Türkiye tarafından 1964 yılında imzalanan ve 7 Ağustos 1989 tarih ve 89/14434 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanan<sup>25</sup> Avrupa Sosyal Şartı'nın 13. maddesi, sözleşmeciler tarafından, yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamak ve hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunmak ve herkesin, kişisel veya ailevi mahrumiyet halini önlemek, gidermek veya hafifletmek için gerekebilecek yardımları uygun kamusal veya özel hizmetler eliyle alabilmesini sağlamakla yükümlü tutmuştur.

Avrupa Sosyal Şartı'nın uygulanmasını denetlemekle görevli Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Türkiye'ye ilişkin 2004 tarihli gözlem sonuçları raporunda, sosyal yardımların bir hak olarak düzenlenmemesi nedeniyle Şart'ın 13/1. maddesine aykırılık saptamasında bulunmuş ve bir dahaki raporda bu konuda Beş Yıllık Kalkınma Planındaki hedefler doğrultusunda kaydedilen gelişmeler ve sosyal yardımlara hukuken hak kazanmaya ilişkin açılmış dava sayısı hakkında bilgi istemiştir.<sup>26</sup>

Komite, ayrıca muhtaç durumda olan kişilerin sayısını, bunların niteliğini, bunlara yönelik harcamalar için bütçeden ayrılan payları, yardımların coğrafi dağılımını, yardımların miktarını sormakta, bu konuda güncellenmiş istatistikî bilgiler istemektedir. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, muhtaç durumda olanların bu durumdan çıkarılması konusunda, şu an yürürlükte olan sosyal yardım ve hizmetlerin yeterli olduğuna ilişkin hiçbir tatminkar veri sunulmaması nedeniyle Şart'ın 13/3. maddesine aykırılık tespit etmiştir.<sup>27</sup>

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin Türkiye'ye ilişkin gözlem sonuçları doğrultusunda, sosyal yardımların hak niteliğine kavuşturulması, Avrupa Sosyal Şartı'nın tarafı olmaktan

<sup>25</sup> R.G., 14.10.1989, 20312.

<sup>26</sup> Conclusions, XVII-1.

<sup>27</sup> Conclusions, XVII-1.

kaynaklanan bir uluslar arası yükümlülük olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir diğer yükümlülük ise bu alandaki istatistiki veri yetersizliğinin giderilmesidir.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Türkiye'ye ilişkin gözlem sonuçları raporunda, Türkiye'deki sosyal hizmetlerin mevcut durumunu Şart'ın 14/1. ve 14/2. maddelerine aykırı bulmuştur.<sup>28</sup> Raporda belirtilen aykırılık gerekçeleri şu hususlardadır:

-Türkiye'de sosyal hizmetler, birbiriyle koordineli olmayan değişik kurumlar tarafından yürütülmektedir ve genel bir sosyal hizmetler sistemi mevcut değildir. Öte yandan gerek SHÇEK, gerekse SYDTF çerçevesinde yürütülen sosyal hizmetler yalnızca ekonomik bakımdan muhtaç durumda olanları kapsamaktadır. Oysa Sosyal Şart'ın 14. maddesi anlamında sosyal hizmetler yalnızca ekonomik açıdan güçsüz olanları değil, sosyal açıdan güçlükler yaşayan tüm birey ve grupları kapsamına almaktadır. Bu nedenle Komite, Türkiye'nin bu konudaki faaliyetlerini Şart'ın 14/1. maddesine aykırı bulmuştur.

-Avrupa Sosyal Şartı'nın 14/2 maddesi uyarınca, sözleşmeye taraf Devletlerin sosyal hizmetler alanında faaliyette bulunmak isteyen gönüllü kuruluşlara, sivil toplum örgütlerine yardımcı olma yükümlülüğü vardır. Kamusal olmayan sosyal hizmetlerin düzenlenmesi ve teşvik edilmesi hususunda alınan tedbirler hakkında son rapor döneminde yeni hiçbir bilginin olmaması nedeniyle Komite, Türkiye'nin bu konudaki faaliyetlerini Şart'ın 14/ 2. maddesine aykırı bulmuştur.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin gözlem raporları doğrultusunda, sosyal hizmetlerin yalnızca ekonomik açıdan muhtaç olanları değil, sosyal açıdan gereksinim gösteren tüm birey ve grupları kapsayacak şekilde düzenlenmesi, sivil toplumun ve gönüllü kuruluşların bu alandaki faaliyetlerinin özendirilmesi ve gerek kamu gerekse özel kuruluşlar tarafından yürütülen faaliyetlerin koordinasyonunu sağlayacak bütünlüklü bir sisteme kavuşturulması, Avrupa Sosyal Şartı'ndan kaynaklanan uluslararası bir yükümlülüğümüzdür.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı, imzalamış ancak henüz onaylamamıştır. Yeni Şartta, özürülülerin korunmasını düzenleyen 15. madde<sup>29</sup>, toplumsal yaşamda bağımsız olma ve sosyal bütünleşme ile katılma hakkı

<sup>28</sup> Coclusions,XVII-2.

<sup>29</sup> Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 15. maddesi, özürülülerin toplumsal yaşamda bağımsız olma, sosyal bütünleşme ve toplumsal yaşama katılma hakkına sahip olduklarını belirtmektedir. Özürülülerin bu hakkı etkin kullanabilmelerini sağlamak amacıyla akit taraf olan devletlerin; mümkün olduğunda genel plan çerçevesinde ya da bu mümkün değilse kamusal ya da özel uzmanlaşmış organlar aracılığıyla özürülülerin yönlendirilmesini, öğrenimini ve mesleki eğitimini sağlamak için gerekli önlemleri alma; normal çalışma ortamında özürülülerini istihdam etmek ve onların istihdamını sürdürmek ve çalışma koşullarını özürülülerin gereksinimlerine uyarlamak, ya da özürülülükleri nedeniyle bunun mümkün olmadığı durumlarda çalışmayı buna göre düzenlemek ya da özürün düzeyine göre güvenli bir istihdam türü yaratmak için, işverenleri özendirmeye yönelik bütün önlemlerle onların istihdam edilmelerini teşvik etme; bazı durumlarda bu önlemler uzmanlaşmış

çerçevesinde yeniden ele alınmıştır. Amaç, özürülülerin sadece meslek sahibi olması yoluyla topluma yeniden intibakı değil, sosyal dışlanmışlığın önlenmesini kapsayan her türlü önlemin hak kapsamına alınmasıdır. Aynı düşünce çocukların ve gençlerin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı kapsamında da söz konusudur. Gençlerin ve çocukların fiziksel ve zihinsel yeteneklerinin tam olarak gelişimini sağlayacak bir çevrede yetişme haklarının kullanımının sadece kamusal hizmet ile değil, kamusal ve özel örgütlerin işbirliği ile gerçekleştirilmesi benimsenmiştir. Ayrıca, gençlerin ve çocukların ihmal, şiddet ve sömürüye karşı korunması, ailelerinin desteğinden geçici ya da sürekli olarak yoksun kalan çocukların ve gençlerin özel olarak korunması, çocukların ve gençlerin okula devamlarının özendirilerek parasız ilk ve orta öğrenimin sağlanması yükümlülükleri, gözden geçirilmiş Şartın öngördüğü sosyal hak kapsamındaki yeniliklerdir.

Avrupa Konseyinin bir üyesi olarak, gözden geçirilmiş yeni Avrupa Sosyal Şartının özellikle, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri ayrı bir sosyal hak olarak öngören ve talep hakkının kapsamını genişleten hükümleri, uyum süreci içerisinde göz önünde tutulması gereken değerler olarak ele alınmalıdır. Diğer yandan, Türkiye tarafından onaylanan 1961 tarihli metnin 15. maddesine çekince konulmuştur. Bu çekincenin de ortadan kaldırılarak, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şartın en geniş içerikle onaylanması uygun görülmektedir.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 30. maddesi yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkını düzenlemektedir. Bu madde uyarınca "Aşırı yoksulluk ve bunun sosyal bağlılığı parçalayıcı etkisi günümüz çağdaş toplumlarının en ciddi tehditlerinden birisidir. Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart, bu gelişmeyi dikkate almakta ve sosyal dışlanmaya karşı küresel ve eşgüdümlü bir politika tatbik edilmesini Akit Taraflar açısından bir gereklilik olarak kabul ederek bununla mücadele etmektedir."

AB Komisyonunun Türkiye'ye ilişkin 2004 tarihli İlerleme Raporunda, Türkiye'de AB'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele hedeflerine uygun bir ulusal strateji oluşturmanın gerekliliğine dikkat çekilmiştir.

AB Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin 2005 tarihli İlerleme Raporunda ise, sosyal içerme konusunda Avrupa Komisyonu ile Türk Hükümeti arasında bir mutabakat metninin yazım çalışmalarının başladığı belirtilmiştir. Sosyal dışlanmayla mücadele konusunda ulusal bir strateji geliştirme gerekliliği dile getirilmiştir. Raporda tüm transferler öncesi yoksulluk

---

yerleştirme ve destekleme hizmetlerine başvurmayı gerekli kılabileceğini; özellikle, teknik yardımları da içermek üzere, iletişim ve hareket engellerinin üstesinden gelmeyi ve ulaşım, barınma, kültürel etkinlikler ve boş zaman kullanımını sağlamayı hedefleyen önlemler yoluyla özürülülerin toplumla tam olarak bütünleşmelerini ve toplum yaşamına katılmalarını teşvik etme yönündeki sorumluluklarını düzenlemektedir.

oranı riskinin AB üyesi ülkeler ortalamasından düşük olmasına karşın, tüm transferler sonrasında yoksulluk oranı riskinin (yüzde 23.3), 2002 AB ortalaması olan yüzde 15'in kayda değer ölçüde üstünde olduğu saptanmıştır. Bu saptamadan yola çıkılarak sosyal koruma sisteminin yoksulluğun azaltılmasındaki rolünün çok sınırlı olduğu sonucuna varılmıştır. Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele açısından varolan yapılanmanın çok dağınık olduğu ve faaliyetler arasındaki koordinasyonun yetersiz olduğu belirtilmiştir. Özel risk gruplarının durumlarını iyileştirmeye yönelik önemli çalışmaların yapılması gerektiği ve bu alanda ilgili tüm kurumların ve çevrelerin seferber edilmesi için bütünleştirici bir yaklaşım geliştirmenin önemi vurgulanmıştır.

## **2.4. Türkiye'de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Güçlü ve Zayıf Yönler**

### **2.4.1. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Güçlü Yönler**

Ülkemiz, Esping-Andersen'in refah devleti sınıflandırmasına göre, bazı güney Avrupa ülkelerine benzer bir şekilde cemaatçi-muhafazakar refah devleti modelinin tipik bir örneğini oluşturmaktadır. Bu tip refah devletlerinde, geleneksel dayanışma ağlarının kuvvetli olması, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele açısından önemli bir avantaj sağlar. Ülkemizde de sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanındaki güçlü yönlerimizden biri budur.

Gerçekten de, toplumumuzda aile, akrabalık, komşuluk, hemşehrlik gibi geleneksel dayanışma ağları kuvvetlidir. Öte yandan tarihimizde güçlü bir vakıf geleneğinin bulunması da toplumsal dayanışma kültürü açısından ülkemizi güçlü kılan yanlardan biridir.

Ülkemizde sosyal yardımlaşma ve dayanışma yalnızca geleneksel yapılarla değil aynı zamanda hukuksal ve kurumsal yapıyla da sağlanmaktadır. Bu çerçevede, anayasamızda sosyal devlet ilkesinin benimsenmiş olması, Devletin sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında tedbir alma ve teşkilat kurma görevinin anayasal bir görev olması, bu alandaki uluslararası sözleşmeleri onaylayarak iç hukukumuzun parçası haline getirmiş olmamız güçlü yanlarımızdan bir diğeridir. Nitekim bugün devlet bütçesinden sosyal yardım ve sosyal hizmetlere kaynak aktarılmakta, yürürlükte pek çok yasa ve bu yasalar çerçevesinde sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren pek çok kurum bulunmaktadır. Bir süredir ülkemizin gündeminde olan sosyal güvenlik reformu çerçevesinde sosyal yardımlar alanındaki yasal ve kurumsal yapıdaki dağınıklığı bertaraf etme ve sosyal yardımları hak anlayışı temelinde oluşturma çabaları da bu alanda daha güçlü olmamızı sağlayabilecek bir eğilimi yansıtmaktadır.

### 2.4.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Zayıf Yönler

Ülkemizde yapılan sosyolojik araştırmalar, başta İstanbul olmak üzere büyük kentlerimizde geleneksel dayanışma ağlarının zayıfladığını, belirtilen nedenle yeni yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun ülkemizde de giderek artan oranda önem kazandığını göstermektedir. Bu eğilim sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında yasal ve kurumsal yapının ivedilikle kuvvetlendirilmesi gerektiğini doğurmaktadır. Türkiye’de bu alandaki başlıca zayıflıkları şu şekilde gruplandırmak mümkündür:

#### a) Kurumsal altyapı yetersizliği

Kurumsal altyapı yetersizliği ile ifade edilmek istenen, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında kurumsal dağılımın bulunması ve ulusal düzeyde bir veri tabanının kurulmamış olmasıdır. Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanındaki yasal ve kurumsal dağılım bu alanda hizmet veren kurumlar arasında koordinasyon eksikliğine yol açmakta, ayrıca hizmetler bir bütünlük içerisinde verilemediği için hizmetlerin etkililiği de azalmaktadır. Ulusal düzeyde bir veri tabanının bulunmaması da hizmetlerin bir bütünlük içerisinde verilmesine engel teşkil etmekte ve sosyal yardımlarda mükerrer ödemelere neden olmaktadır.

#### b) Kayıtdışılık

Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler primsiz rejime tabidir. Devlet bütçesinden yapılan yardımların finansman kaynağı vergilerdir. Kayıtdışılık nedeniyle toplanamayan vergiler, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin finansman kaynağı açısından önemli bir sorundur.

#### c) Özerklik

Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren kurumların özerk olmaması, bu kurumların işleyişinde suistimallere, sosyal yardımların dağıtımında popülist amaçların gözetilmesine ve siyasi kadrolaşmalara yol açmaktadır.

#### d) Norm ve Standart Farklılığı

Sosyal yardımlar alanındaki yasaların dağılımı ve yasal düzenlemelerde yoksulluğun bilimsel esaslara göre yapılmış bir tanımının olmaması nedeniyle, sosyal yardımların dağıtımında ve yardımların miktarında norm ve standart farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılıklar sosyal adalet ve eşitlik ilkelerinin yaşama geçmesinin önünde engel oluşturmaktadır.

**e) İşsizlik**

Ülkemizdeki işsizlik oranının yüksekliği, işsiz nüfusun önemli bir bölümünü çalışma çağındaki gençlerin oluşturması ve yine işsizlerin önemli bir bölümünün uzun süreli işsiz olması gerçeği, bu alanda işsizlik sigortasının işlevsiz kalmasına yol açmaktadır. Ülkemizde, sosyal yardım niteliğinde işsizlik yardımlarının bulunmaması, zayıf yönlerimizden biridir.

**f) Sosyal Yardımların Hak Niteliğinde Olmaması**

Türk hukukunda sosyal yardımlar, bireyin hakkı olarak değil devletin borcu olarak düzenlenmiştir. Belirtilen nedenle sosyal yardımların dağıtımı, idarenin takdirine bağlıdır ve sosyal yardımlardan yararlanamayanların yargı yollarına başvurması olanaklı değildir. Varolan sistemin en zayıf yönlerinden biri budur.

**g) Sosyal Devlet İlkesinden Uzaklaşma**

Kamu yönetimi reformu çerçevesinde, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanının yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına devredilmesi eğilimi gündeme gelmiştir. Bu eğilim beraberinde sosyal devlet ilkesinden uzaklaşma tehlikesini getirmektedir.

**h) Hakların Yetersizliği**

Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerde nicel ve nitel açıdan yetersizlik mevcuttur. Sosyal yardımlara ve sosyal hizmetlere gereksinim gösteren risk gruplarının tamamının sistemin kapsamına alınması hususunda sıkıntılar vardır. Kapsama alınanlar açısından ise yardımların sürekliliği ve miktarı açısından yetersizlikler mevcuttur.

**i) Sosyal Güvenlik Reformu**

Sosyal güvenlik reformunun kapsamına sosyal hizmetlerin alınmaması önemli bir eksikliktir. Sosyal yardımlar alanında ise yeni yasa ve kurumlar oluşturulurken mevcut yasa ve kurumlara dokunulmaması, mevcut kurumların reforma uygun yeni bir düzenlemeye tabii tutulmamaları yasal ve kurumsal bütünlüğün sağlanması amacıyla tezat teşkil etmektedir.

**III. AVRUPA BİRLİĞİNE (AB) KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ****1. AB'YE KATILIM SÜRECİNİN SOSYAL SİGORTA SİSTEMİNE ETKİLERİ**

Avrupa Birliğinin sosyal güvenliğe dair düzenlemelerinin temel amacı;

- Sosyal güvenlik haklarının serbest dolaşım hakkı nedeniyle bir zarara uğramasını engellemek,
- Sosyal güvenlik haklarının, serbest dolaşım hakkının önünde engel teşkil etmemesi,

- Serbest dolaşım sırasında sosyal risklerle karşılaşma durumunda birliğe üye ülke vatandaşı olan yabancıların sosyal güvenliğinin sağlanmasının temin edilmesi,
- Sosyal güvenlik haklarının sağlanmasından üye ülkenin sosyal güvenlik sisteminin bir zarara uğramasının engellenmesidir.

Dolayısıyla, Avrupa Birliğinin sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemelerinin amacı, sosyal güvenlik haklarında birlik üyesi ülkeler arasında yeknesak bir sosyal güvenlik sistemi kurulması değil<sup>30</sup>, farklı sosyal güvenlik sistemlerinin serbest dolaşım hakkının önünde bir engel olmasının ya da hak sahiplerinin veya sosyal güvenlik sistemlerinin serbest dolaşım hakkı nedeniyle zarara uğramasının engellenmesi olmuştur.

Sosyal güvenlik sisteminin serbest dolaşım hakkı çerçevesinde işleyebilmesi konusu, 1971 yılında düzenlenen “Avrupa Topluluğu Üyesi Ülkelerde Yer Değiştiren Ücretli ve Ücretsiz Çalışanlar ile Bunların Aile Bireyleri ve Hak Sahiplerinin Sosyal Güvenliğine İlişkin” 1408/71 ve bunun uygulama hükümlerini içeren 574/72 sayılı tüzükler ile gerçekleştirilmiştir. Bu tüzükler ile birlikte sosyal güvenlik sisteminde kabul edilen ilkeler şu başlıklar altında toplanabilir<sup>31</sup>;

- *Kazanılmış hakların korunması*: Üye ülkelerin kendi aralarında imzaladıkları ikili anlaşmalardan doğan hükümlerin korunması istenmektedir. Bu konu, Türkiye'nin 1976 yılında imzaladığı Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde de ele alınmıştır. Sözleşme, ikili anlaşmalarda göz önünde tutulması gereken ilkeleri belirlemektedir. İkili anlaşmaların dışarıda bıraktığı ya da lehe olan konularda Birlik mevzuatı uygulanabilmektedir.

- *Eşit muamele ve ayrımcılığın önlenmesi*: Üye devletlerin birinin ülkesinde oturan bir başka üye devlet vatandaşının, ikamet edilen ülke vatandaşları ile eşit haklara sahip olmasıdır. Eşit muamele, vatandaşlığa dayanan dolaysız ayrımcılığı içerdiği gibi, oturma ve diğer kriterlere bağlı dolaylı ve gizli ayrımcılığı da yasaklamaktadır. Birlik hukukunda, emeklilik yaşı bakımından kadın ve erkek arasında, kadının lehine ayırım yapılması ayrımcılık olarak kabul edilmemekte, hatta bu ayrımcılığa “pozitif ayrımcılık” denilerek bu tür ayrımcılık kadın hakları açısından desteklenmektedir.

- *İkamete bakılmaksızın ödeme ilkesi*: Bir ülkenin sosyal güvenlik kuruluşundan yardım alan kimsenin ikametini değiştirmesi durumunda da yardımların devam etmesini ifade etmektedir.

<sup>30</sup> Bkz. Arıcı, Kadir; Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1997, s. 77, 216-221.

<sup>31</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Arıcı, s. 77- 81

- *Yardımların çakışmasının önlenmesi:* Aynı sigorta olayından dolayı çifte yardım yapılması ve üye ülkenin sosyal güvenlik kuruluşunun zarara uğramasının önlenmesidir. Ancak bu ilke, yaşlılık, malullük, ölüm veya iş kazası ve meslek hastalıkları sigorta branşlarında birden fazla ülke mevzuatından yardım almaya engel değildir.

- *Tek devlet mevzuatına bağlılık:* Sigortalının kazanılmış haklarının ve sigortalılık süresinin birleştirilerek tek devlet mevzuatından yararlanmasının sağlanmasıdır.

- *Sosyal güvenlik haklarının birleştirilmesi:* Sigortalılık haklarının doğmasında üye devletlerden birisinde geçen sigortalılık süresi ve prime bağlı hakların birleştirilmesi ve tek bir sosyal güvenlik kuruluşundan hakların sağlanması esasıdır. Bu durumda üye ülkelerde geçen sigortalılık süresinden, sürenin geçtiği ülke orantılı olarak sorumlu tutularak, sigorta kuruluşları arasında denkleştirmenin yapılması benimsenmiştir.

Avrupa Birliği mevzuatı, kesinlikle üye ülkeler için ortak bir sosyal güvenlik sistemi öngörmemektedir. Benimsenen sistem, serbest dolaşım hakkından yararlanan kişinin, topluluğun hangi ülkesine giderse gitsin 1408/71 sayılı Tüzükte kabul edilen sosyal risklere karşı koruma sağlayabilecek şekilde sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyon (sistemler arasında eşgüdüm) sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu çerçevede bir ülkede elde edilen kazanılmış hakkın, diğer üye devlet sınırlarında da korunması sağlanmıştır.

Birlik üyesi ülke mevzuatı, ulusal sistem özelliğini koruyarak varlığını devam ettirecektir. Bu nedenle Avrupa Birliği mevzuatının, bir üye ülkenin sosyal güvenlik sistemine doğrudan etkisi söz konusu değildir. Sadece serbest dolaşım hakkının kullanılması nedeniyle sosyal güvenlik kuruluşları arasında bu eşgüdümün sağlanmasına yönelik bir yükümlülük söz konusudur.

Avrupa Birliğinin 1989 yılında kabul ettiği “Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı”, Avrupa Konseyi Sosyal Şartı paralelinde Avrupa Birliği ülkelerinin sosyal haklar karşısındaki yükümlülüklerini düzenlemektedir. Şartta, AB’ye üye devletlerin, rekabet güçlerini olumsuz etkilediği veya sosyal koruma düzenlerinin farklılığını ileri sürerek Şart ile getirilen güvenceleri sağlamaktan kaçınamayacaklarına yer verilmekle birlikte, Şartın bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Dolayısıyla Şartın uygulanmasında bazı sorunlar yaşanmıştır<sup>32</sup>. İngiltere’nin, sosyal ve ekonomik çıkarları ile çatıştığı gerekçesi ile Şartı imzadan kaçınması, Şartın Avrupa Birliği düzeyinde kabul edilmesini engellemiştir. Bu sorun, Mayıs 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Andlaşmasıyla Birlik Andlaşmasınının 136.

<sup>32</sup> Bkz. Tekinalp/Tekinalp/Atamer/Oder/Oder/Okutan; Avrupa Birliği Hukuku, 2. Baskı, İstanbul 2000, s. 623-624. Tuncay, Can/ Ekmekçioğlu, Ömer; Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 11. Baskı, İstanbul 2005, s. 46-47.



maddesi hükmünün değiştirilmesi yoluyla kısmen aşılmış ve Şart, Birliğin sosyal politikası içine girmiştir. Aynı madde ile Avrupa Sosyal Şartı da Avrupa Birliği'nin sosyal politika alanında temel aldığı belgelerden biri haline gelmiştir. 136. maddede; Topluluk ve üye devletlerin, Avrupa Sosyal Şartını (1961) ve Çalışanların Temel Hakları Topluluk Şartını (1989) göz önünde bulundurarak hareket etmek zorunda oldukları ifade edilmektedir.

Avrupa Birliği, sosyal güvenlik alanında kabul ettiği tüzüklerin Türkiye dahil, üçüncü ülke vatandaşlarına yaygınlaştırılmasına ilişkin 14 Mayıs 2003 tarihli 859/2003 sayılı Tüzüğü kabul etmiştir. Bu Tüzük ile 1 Haziran 2003 tarihinden önce yasal olarak oturmuş olan ve bu tarihten sonra en az beş yıl süreyle oturan üçüncü ülke vatandaşlarına, en az bir yıl süreyle de ikamet eden aile bireylerine, 1408/71 ve 574/72 sayılı Tüzüklerin Avrupa Birliği vatandaşları ile eşit olarak uygulanması benimsenmiştir. Avrupa Birliğinin, bu tüzük çerçevesinde yönerge çıkarma çalışmaları devam etmektedir. Avrupa Birliğinin, sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayan sistemini yaygınlaştıran bu tüzükten, Avrupa Birliğinde ikamet eden Türk vatandaşlarının Türkiye'de ikamet eden yakınları da yararlanabilecektir.

Uyum süreci bakımından Türk sosyal güvenlik sisteminin eksik bir yönü bulunmamaktadır. Yabancıların, özellikle uzun vadeli sosyal güvenlik haklarına (yaşlılık, malullük ve ölüm) ilişkin sınırlamalar kaldırılmıştır. Türkiye'de geçici ya da sürekli olarak bulunan Avrupa Birliği vatandaşlarının tabi oldukları sosyal güvenlik kuruluşundan hak ettikleri sosyal güvenlik haklarından yararlanması için Türk sosyal güvenlik kuruluşları ile Avrupa Birliği ülkeleri sosyal güvenlik kuruluşları arasında işbirliği ile koordinasyonun kurulmasına engel bir mevzuat söz konusu değildir. Zaten Avrupa ülkelerinin çoğu ile uzun süreden beri gerçekleştirilen iki taraflı sosyal güvenlik antlaşmalarından elde edilen birikim yeterince deneyim kazandırmış, yasal eksiklikler tamamlanmıştır. Bununla beraber, eşit işlem yükümlülüğünü ihlal eden bazı kısmi uygulamalar ülkemiz açısından söz konusudur. Türk sosyal güvenlik sistemine tabi sigortalılar için, kısa vadeli sosyal sigorta hizmetlerinden yararlanmada sürekli bir sağlık karnesi verilmesi söz konusu iken, Türkiye'de geçici ya da sürekli oturan yabancılara altı aya kadar sağlık karnesinin verilmesi, eşitlik ilkesini ihlal etmektedir. Sınırlı bazı konular dışında, Türk sosyal güvenlik sisteminin uyum sorunu bulunmamaktadır.

“Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkındaki Kanun”un çıkarılması ile bu yükümlülük yerine getirilmiştir. Ancak sosyal taraflar, konseyin çalışmalarının etkin olması ve siyasi iktidar tarafından dikkate alınmasını talep etmektedir.

Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği halinde, söz konusu AB Ortak Komitelere ilgili kuruluşlardan ve sosyal taraflardan temsilcilerin atanması gerekecektir. Bu atamaların yapılmasına imkan veren görevlendirmeleri konusunda ilgili kanunlarda değişiklik yapılması gerekmektedir. Bu yönüyle ilgili değişikliklerin yapılması önem taşımaktadır.

## **2. AB'YE KATILIM SÜRECİNİN SOSYAL YARDIMLAR VE SOSYAL HİZMETLER SİSTEMİNE ETKİLERİ**

**Avrupa Birliği'nin Kurucu Antlaşması'nın**<sup>33</sup> 2. maddesi uyarınca, yaşam seviyesinin ve kalitesinin artırılması ve daha gelişmiş bir sosyal koruma düzeyine ulaşmak, Birliğin temel görevleri arasında yer almaktadır. Kurucu Antlaşmanın 136. maddesi uyarınca, 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ve 1989 tarihli Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartında düzenlenen sosyal haklar doğrultusunda, tam ve eksiksiz bir sosyal koruma sağlamak ve her türlü dışlanmaya karşı mücadele, Birliğin ve üye Devletlerin temel amaçları arasında yer alır. Kurucu Antlaşmanın 137. maddesine göre, 136. maddede belirlenen amaçlar doğrultusunda, üye devletlerin maddede belirtilen alanlardaki faaliyetlerinin Birlik tarafından destekleneceği ve teşvik edileceği belirtilmiştir. 137. maddede belirtilen alanlar arasında, sosyal koruma sistemlerinin modernizasyonu ve sosyal dışlanma ile mücadele de yer almaktadır.

**Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin 50/2002/CE sayılı ve 7 Aralık 2001 tarihli Kararı**,<sup>34</sup> üye Devletler arasında sosyal dışlanma ile mücadele konusunda işbirliğini güçlendirmek için Birlik düzeyinde bir eylem programı oluşturmaya ilişkindir. Bu Kararın oluşumunda gözönüne alınan ve atıfta bulunulan temel belgeler şunlardır:

- Komisyonun önerisi,<sup>35</sup>
- Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşü,<sup>36</sup>
- Bölgeler Komitesi'nin görüşü,<sup>37</sup>
- Kurucu Antlaşma'nın 2. maddesi,
- Kurucu Antlaşmanın 136. maddesi,
- Avrupa Sosyal Şartı,

<sup>33</sup> JO C 325, 24.12.2002, p. 1

<sup>34</sup> JO L 010, 12.1.2002, p. 1

<sup>35</sup> JO C 337 E, 28.11.2000, p. 130

<sup>36</sup> JO C 14, 16.1.2001, p. 69

<sup>37</sup> JO C 144, 16.5.2001, p. 52

-Revize Edilmiş Avrupa Sosyal Şartı, özellikle bu Şart'ın yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkını düzenleyen 30. maddesi: Bu madde uyarınca “Aşırı yoksulluk ve bunun sosyal bağlılığı parçalayıcı etkisi, günümüz çağdaş toplumlarının en ciddi tehditlerinden birisidir. Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart, bu gelişmeyi dikkate almakta ve sosyal dışlanmaya karşı küresel ve eşgüdümlü bir politika tatbik edilmesini akit taraflar açısından bir gereklilik olarak kabul ederek bununla mücadele etmektedir.”

-1989 tarihli Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, (Şart'ın sosyal korumayı düzenleyen 10. maddesi uyarınca; emek pazarından dışlanmış ve yeterli geçim kaynaklarından yoksun olan kişiler, kişisel durumlarına uyarlanmış yeterli kaynaklardan ve ödemelerden yararlanabilmelidir.)

-Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı,<sup>38</sup> (Şart'ın 34/3. maddesi uyarınca, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele amacıyla, Birlik yeterli kaynaklara sahip olmayan herkesin onurlu yaşaması için sosyal yardım hakkını ve konut yardımı hakkını tanıır. Bu hak ulusal yasalar ve uygulamalar ile Birlik hukukundan doğan modellere göre gerçekleşir.)

-Konsey'in 92/441/CEE<sup>39</sup> sayılı ve 92/442/CEE<sup>40</sup> sayılı tavsiye kararları: Avrupa Birliği Konseyi, 92/441/CEE sayılı tavsiye kararında, üye devletlere, insan onuruna yaraşır bir yaşam için gerekli geçim kaynaklarına sahip olmayı herkesin temel hakkı olarak tanımasını tavsiye eder. 92/442/CEE sayılı tavsiye kararında ise üye devletlere, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini herkes için güvence altına almasını tavsiye eder.

-Komisyon'un 1 Mart 2000 tarihli “Bütünleşmiş bir Avrupa Oluşturmak” başlıklı genelgesi.

-Lizbon zirvesi: Bu zirvede Birlik içinde yoksulluk eşliğinin altında yaşayan ve sosyal dışlanmaya maruz kalan kesimlerin varlığı kabul edilemez bir olgu olarak nitelenmiş ve yoksulluğun yok edilmesine yönelik tedbirlerin alınması gereği saptanmıştır. Topluma katılma konusunda yeni modellerin yaratılması ve daha gelişmiş bir büyüme hızı ve istihdam düzeyinin yakalanması suretiyle ve bilgi toplumunun sunduğu olanaklarla sosyal dışlanmanın azaltılabileceği saptanmıştır. Sosyal dışlanmayla mücadele herkesin ücretli bir iş veya başka yollardan gereksinimlerini karşılayabilmesini ve toplumla bütünleşmesini sağlayacak tedbirleri içermelidir.

-Nice Zirvesi: Lizbon zirvesinde belirlenen amaçlar, Nice Zirvesinde de onaylanmıştır.

<sup>38</sup> JO C 364, 18.12.2000, p. 1

<sup>39</sup> JO L 245, 26.8.1992, p. 46

<sup>40</sup> JO L 245, 26.8.1992, p.49

Yukarıda belirtilen belgeleri gözönüne alarak Avrupa Parlamentosu ve Konseyi, sosyal dışlanmayla mücadelede üye devletlerin işbirliğini geliştirecek ve 1 Ocak 2002 ile 31 Aralık 2006 tarihleri için geçerli olacak bir programın oluşturulmasını karara bağlamıştır. Bu programa Türkiye'nin de katılımı öngörülmüştür ve bu katılımın finansal açıdan ek kredilerle desteklenmesi kararlaştırılmıştır. Bu program çerçevesinde, sosyal dışlanmanın nedenleri, nitelikleri, gelişim süreçlerine ilişkin bilgilerin ve bu alandaki istatistikî verilerin karşılaştırmalı olarak incelenmesi, karşılaştırmalı incelemeye olanak verecek tanım ve yöntem birliğinin sağlanması, sivil toplum örgütleri de dahil olmak üzere bu alanda faaliyet gösteren toplumsal aktörler arasında diyalogun geliştirilmesi ve farklı ülkelerdeki olumlu uygulamaların ve deneyimlerin aktarılması gibi hususlar yer almaktadır. Bu programın yaşama geçmesi için 75 milyon Avroluk bir kaynak ayrılmıştır.

Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin, 16 Haziran 2003 tarih ve 1177/2003 sayılı Birliğin Gelir ve Yaşam Standartları İstatistiklerine İlişkin Tüzüğünde<sup>41</sup>, Birliğe üye devletlerde gelir dağılımı, yaşam şartları, yoksulluk ve sosyal dışlanma konularında karşılaştırmalı veriler elde edebilmek için tanımlar ve yöntemlerde uyum sağlanması gereği dile getirilmiş ve bazı temel tanımlara yer verilmiştir.

Türkiye'nin sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında AB müktesebatına uyum açısından önemli bir eksikliği, yoksulluğun yanı sıra sosyal dışlanma ile mücadele perspektifinin yasal düzenlemelerde ve uygulamalarda yer almamasıdır. Yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele açısından AB müktesebatında empoze edilen tek bir model yoktur. Ancak Birlik üyesi devletlerin pek çoğunda bu amaca yönelik olarak güvenceli asgari gelir yasalarının bulunması, uyum açısından benzer içerikte yasal düzenlemeleri gerektirebilir (Avrupa Birliği üyesi ülkelerde güvenceli asgari gelir uygulamaları için bkz. Ek 1). Öte yandan AB müktesebatına uyum açısından karşılaştırmalı çalışmalar ve istatistikî veriler açısından tanım birliğini sağlayacak düzenlemelere gereksinim vardır.

AB müktesebatının göndermede bulunduğu ve Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı'nın hükümleri ile birlikte bir değerlendirme yapıldığında ise, sosyal yardımların hak olarak düzenlenmemiş olmasının, hukuk sistemimizin önemli eksikliklerinden biri olduğu düşünülmektedir.

---

<sup>41</sup> JO L 165, 3.7.2003, p. 1

## IV. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİLER

### 1. 2013 VİZYONU

Hazırlanmakta olan “Dokuzuncu Plan” çerçevesinde Türk sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu kriz, bu krizi aşmaya yönelik reform çalışmaları ve ülkemizin içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik şartlar düşünülerek, sosyal güvenlik sistemimizin vizyonu aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

*“Temel insan hakkı niteliği ve sosyal devlet ilkesi gözetilerek, toplumun tüm bireylerini kapsamına alan ve bütün sosyal risklere karşı koruma garantisi sağlayan, yoksulluk sınırı üzerinde çağdaş standartlarda bir yaşam seviyesi sağlayarak toplumsal dayanışmayı güçlendiren, sürdürülebilir, etkili, erişilebilir ve adil bir sosyal güvenlik sistemi kurmak”.*

Sosyal güvenlik hakkının bir insan hakkı, devletin niteliğinin de sosyal devlet olduğu gerçeği sosyal güvenlik alanında uygulanan politika ve düzenlemelerde ve reform çalışmalarında göz önünde bulundurulmalıdır. Anayasamızın 5. maddesinde “...kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” devletin temel görevi olarak belirlenmiştir.

Sosyal güvenlik hakkının bir ülkede yaşayan herkesi ve bütün riskleri kapsamaması anlamına gelen genellik ilkesi, sosyal güvenliğin en temel ilkesidir. Ancak bu ilke henüz tam olarak gerçekleştirilemediğinden, herkesi kapsayan ve bütün risklere karşı koruyan bir sosyal güvenlik politikası ihtiyacı devam etmektedir.

Sosyal devlet, vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyini garanti eden devlettir. Bu yaşam düzeyinin yoksulluk sınırı ile eş tutulmaması için, “yoksulluk sınırı üzerinde çağdaş standartlarda koruma” sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Dolayısıyla 2013 vizyonunda, insan onuruna yaraşır hayat düzeyinin, yoksulluk sınırının üzerinde çağdaş ihtiyaçlara göre belirlenmesi gereği dile getirilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin toplumsal dayanışmayı güçlendirici, sağladığı haklar bakımından adil, etkili ve sürdürülebilir olması gereklidir. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği; sosyal devletin yükümlülükleri ile devletin ekonomik ve mali imkanlarının dengesini gözeten, popülist uygulamalardan uzak, rasyonel bir yapılanmayı gerektirmektedir.

## 2. VİZYONA DÖNÜK TEMEL AMAÇ VE POLİTİKALAR

Sosyal güvenlik sistemimizin, 2007-2013 dönemindeki hedef ve ilkelerini içeren vizyonun gerçekleştirilmesinin önünde engel olarak görülebilecek sorunlar, aşağıdaki gibi tespit edilmiştir. Bunlar;

1. Sosyal güvenlik politikaları, düzenlemeleri ve uygulamalarının sosyal devlet ilkesinden uzaklaşmış olması,
2. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında sorunlar yaşanması,
3. Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal altyapısının yetersiz olması ve özerkliğinin bulunmaması,
4. Sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliğinin bulunmaması,
5. Genel sağlık sigortasının bulunmaması,
6. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında nicel, nitel ve yapısal sorunlardır.

Vizyondaki hedef ve ilkelere ulaşılabilmesi için yukarıdaki sorunları aşmaya yönelik olarak şu stratejik amaçların gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir;

1. *Sosyal güvenlik sistemi ve işleyişinin, vizyona uygun bir şekilde sosyal devlet ilkesi çerçevesinde gelir dağılımını etkinleştirecek biçimde yapılandırılması;*

1982 Anayasasının, “devletin temel amaç ve görevleri”ni belirleyen 5. maddesinin gerekçesinde, “Devlet, bireyin hayat mücadelesini kolaylaştıracaktır. Bireyin insan onuruna uygun bir ortamda yaşamasını gerçekleştirecektir. Bu sosyal devletin görevidir.” ifadesi yer almaktadır. Yine aynı hükümde, sosyal devletin görevi belirtilirken “sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak” engellerin kaldırılması ve “insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi” için gerekli olanların yapılması, şartların uygun olarak hazırlanması yükümlülüğünden bahsedilmiştir. Ancak, 1980’lerden itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krizlere bağlı olarak sosyal devlet ilkesinin sosyal güvenlik politikalarının düzenlenmesi ve uygulanmasında gözardı edildiği görülmektedir.

Sosyal devleti, adil, etkili ve gelir dağılımını iyileştirecek bir sosyal güvenlik sisteminden ayrı düşünmek mümkün değildir. Sosyal güvenlik sistemi, sosyal risklere karşı toplumun her kesimine güvence sağlayarak gelir dağılımını iyileştirici bir etkiye sahip olmalıdır.

2. *Sosyal güvenlik sisteminin etkili ve sürdürülebilir finansmanını sağlayacak bir modelin oluşturulması;*

Dünyada sosyal güvenlik sistemleri, farklı nedenlerle finansman açısından sorunlarla karşı karşıyadır. Finansman krizinin aşılabilmesi için ülkelerde değişik çözümler öngörülmekle birlikte, genel görüş, mevcut yasal düzenlemelerdekine ek olarak getirilecek her yeni yükün, kayıtlı ekonominin kayıtdışına kaymasına neden olacağı, dolayısıyla finansman krizini aşmak için mevcut yasal düzenlemelerin sıkı bir şekilde uygulanmasının yeterli olacağıdır.

Dünyada yaklaşık 2 milyar kişi hiçbir sosyal güvencesi olmadan yaşamaktadır. Sosyal güvencesi olmayanların bir bölümünü, çalıştığı halde sosyal sigorta sistemi içerisinde olmayan kişiler oluşturmaktadır. Sosyal sigorta kapsamı dışında çalışan kişilerin toplam çalışan nüfusa oranı olarak ifade edilen kayıtdışı istihdam oranı, az gelişmiş ülkelerde yüzde 90'lara kadar yükselirken, gelişmiş ülkelerde ortalama yüzde 20'ler düzeyinde bulunmaktadır. Bu verilerden, kayıt dışı çalışmanın tamamen önlenemeyeceği, ancak asgarî düzeylere indirilmesine çalışılması gerektiği görülmektedir.

Kayıtdışı istihdamın önlenmesinin sosyal, ekonomik ve finansal gerekçeleri bulunmaktadır. Sosyal gerekçe; devletin, yoksulluğun ortadan kaldırılmasında vatandaşlarına karşı eşit mesafede olması ve ayrımcılık yapmaması gerektiği ilkesine dayanmaktadır. Sosyal adalet gereği, sosyal güvenlik mekanizmalarının kapsamı dışında kalan toplumun en zayıf kesimlerinin temel gereksinimlerinin karşılanabilmesi için bu kesimlere çeşitli sosyal yardımlar sağlanmalıdır. Dolayısıyla, sosyal sigorta sistemi toplumun ne kadar geniş bir kesimini kapsayabilirse, devletin sosyal yardımlarla desteklemek durumunda olduğu nüfus o kadar azalacak ve daha dar bir kesime daha etkin yardım yapılabilmesi mümkün olabilecektir. Ekonomik açıdan bakıldığında da; kayıtdışı istihdamın azaltılması sayesinde toplumun daha geniş kesimlerinin sosyal güvenlik şemsiyesi altında çalışması, işgücünün çeşitli sektörler arasında en rasyonel şekilde tahsisini sağlamaya yönelik olarak işgücü mobilitesi üzerindeki sınırlamaları azaltacaktır.

Kayıtdışı çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmalarında finansal gerekçeler öne çıkmaktadır. Sosyal sigorta sistemine yeni girenler, sigorta yardımlarının önemli bir kısmına hak kazanabilmek için uzun bir süre boyunca prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirmek durumundadırlar. Dolayısıyla kayıtdışı çalışırken kayıt altına alınan kişiler uzun bir süre sosyal güvenlik sisteminin demografik dengesini iyileştirecek ve dağıtım sistemi üzerindeki yükü azaltacaklardır.

Kayıtlı istihdam oranının yükselmesi dolayısıyla sosyal sigorta havuzunun genişlemesi, emeklilik gibi uzun dönemli fonlamayı gerektiren sosyal sigorta dalları açısından olumlu bir gelişmedir. Zira, sosyal sigorta sisteminin demografik rasyolarındaki bozuklukların sistemde finansman sorunlarına, dolayısıyla da makroekonomik dengesizliklere neden olması (örneğin sosyal güvenlik açıklarının borçlanmayla karşılanmasının enflasyona neden olması) sosyal güvenlik fonlarının reel getirilerini de azaltacaktır. Sosyal sigorta kapsamındaki nüfusta artış olduğunda da sistemin demografik dengelerinde iyileşme olacak ve bu durum sosyal sigorta sisteminin finansmanında uzun süreli bir olumlu etki sağlayacaktır. Diğer taraftan, emeklilik sigortasının finansmanı kapitalizasyon yöntemine göre yürütüldüğü takdirde, çalışanların emeklilik primleri kendi adlarına açılan hesaplarda fonlanabilecek, her çalışan kendi hesabındaki birikimi emeklilik döneminde kullanacağı için, bir kuşaktan diğerine geçen bir yük söz konusu olmayacaktır.

Yukarıda belirtildiği gibi, sosyal sigorta sisteminin kapsamında olmayan kesimlere sağlanan sosyal güvenlik hizmetleri devlet tarafından genel bütçeden karşılandığı için, bu kesimlerin yükü devletin ve aktif çalışan kesimlerin üzerinde bulunmaktadır. Bu açıdan, kayıtdışı çalışanların devletin sağladığı sosyal yardımlardan yararlandırılmaları yerine sosyal sigorta sisteminde yer almaları, devletin ve kayıtlı çalışanların üzerindeki yükü azaltacaktır. Diğer taraftan, gelişmiş ekonomilerde dahi ev işlerinde çalışanlar, geçici işlerde çalışanlar, kendi başına küçük işlerde çalışanlar gibi çeşitli kesimler sosyal sigorta sisteminde ya hiç yer almamakta, ya da çok düşük düzeyde sosyal güvencelerle yaşamlarını idame ettirmektedirler. ILO tarafından bazı gelişmekte olan ülkelerde (Örneğin Çin'in bazı eyaletlerinde ve Benin'de), kayıtdışı çalışanlar içerisindeki en yoksul grupların sosyal güvenlik sistemine dahil edilmesine ilişkin çeşitli pilot uygulamalar geliştirilmiştir.

Türkiye'de sosyal sigorta sistemindeki finansman sorunlarının temelinde, özellikle kayıtdışı istihdam ve geçmiş dönemdeki erken emeklilik uygulamaları yer almaktadır. İstihdamın kayıt altına alınamaması ya da kayıtların gerçeğe aykırı olarak düzenlenmesi, sosyal sigorta kurumlarının prim kaybına neden olmakta, sistemin aktif-pasif dengesini bozmaktadır. Aynı sorun gelirin kayıt altına alınamamasından doğan gelir kaybı için de söz konusudur. Gelirin kayıt altına alınamaması; prim tahsilatının azalmasına neden olduğu gibi, vergi gelirlerinin gerekenin altında gerçekleşmesine yol açması dolayısıyla sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin finansmanında da ciddi sıkıntıların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.



Benzer biçimde, düşük emeklilik yaşı uygulamaları, bir taraftan çalışanların prim ödeyeceği süreyi kısaltarak aktif sigortalı başına alınan toplam prim miktarını düşürürken, bir taraftan da ortalama emekli aylığı ödeme süresini uzatarak pasif sigortalı başına ödenen toplam emekli aylığı tutarını artırmıştır. Ayrıca, bu durum aktif-pasif oranlarının düşmesine yol açarak sosyal sigorta kuruluşlarının aktüeryal dengelerinin bozulmasına neden olmuştur.

Sosyal sigorta sisteminin gelir-gider dengesinin bozulması ve sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ayrılan kamu kaynaklarının yetersizliği sosyal güvenlik sisteminin etkin olarak işleyebilmesinin önünde ciddi birer engeldir.<sup>42</sup>

Sosyal sigorta yardımlarının etkili ve sosyal devlet ilkesi ile uyumlu olması kadar, sürdürülebilir olması da önemlidir. Olumsuz etkileri bugün görülemeyen, ancak ileriki yıllarda sistemde sorunlara neden olacak uygulamalar, sosyal sigorta sisteminin sürdürülebilirliğini tehdit edecektir. Dolayısıyla sigorta yardımları öngörülürken sistemin finansman dengesi de göz önünde bulundurulmalıdır.

*3. Uygun bir tanım birliği ve ortak veri tabanı oluşturularak, hak kaybını ve mükerrer yararlanmayı önleyen, etkili, erişilebilir ve sürdürülebilir hizmet sunan çağdaş ve özerk bir kurumsal yapının kurulması;*

Sosyal güvenlik kuruluşlarının özerkliğinin sağlanamaması ve yapılan siyasi müdahaleler, sisteme aykırı uygulamalara neden olmaktadır. Kuşaklar arası gelir dağılımını etkileyebilecek güçte bulunan sosyal güvenlik sisteminin özerk bir yapıda olması öngörülmektedir. Özerklik sadece kurumsal yapıda değil, kurumların uygulayacağı normların getirilmesi ve değiştirilmesi aşamalarında da müdahaleleri önleyecek bir yapının sağlanması olarak da anlaşılmalıdır.<sup>43</sup>

Kurumların özerkliği, teknolojik yeniliklerle de desteklenmelidir. Bugün için farklı sosyal güvenlik kuruluşlarından yararlanan bireyler tanım birliğinin sağlanamaması, kayıtların mükerrer düzenlenmesi gibi sıkıntılarla karşı karşıya kalabilmektedir. Benzer şekilde, kurumların birbirlerinden habersiz olarak yaptıkları sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler, mükerrer ödemelere ve suistimallere elverişli bir ortam hazırlamaktadır.

<sup>42</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Kurumun gelir-gider dengesini etkileyecek nitelikteki yasa tasarıları ekinde; en az 10 yıllık aktüeryal hesapların yer alması zorunluluğu getirilmelidir.

<sup>43</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Gerçek özerkliği sağlamak üzere 4447 sayılı Kanununun 53. maddesi uyarınca kurulan İşsizlik Sigortası Fonuna benzer bir Sosyal Güvenlik Fonunun oluşturulması, Fonun değerlendirilmesinin belli kurallara bağlanması ve Fonun "ortak yönetim" anlayışıyla yönetilmesi şarttır. Aksi halde böylesine büyük bir malvarlığına sahip olacak Kurumun kaynaklarına müdahaleler kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle Fonun kurulmasına ilişkin esaslar belirlenirken, gelirlerinden hiçbir şekilde kesinti yapılmayacağı ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemeyeceği önemle vurgulanmalıdır. Kurumun gelirlerinin yönetimi Başkanlık veya Genel Müdürlüğe bırakılmamalıdır.

#### *4. Norm birliğinin ve objektif ölçütler dikkate alınarak ortak standartların sağlanması;*

Sosyal sigorta sistemimizde değişik yasal düzenlemelerle üç değişik kurumsal yapının oluşturulması, sigortalılar arasında hak ve yükümlülüklerin de farklı olmasına neden olmuştur. Bu durum sosyal sigorta sisteminin adil olarak işleyişinin önünde önemli bir engeldir.

Norm birliği, bütün sigortalıların tek bir sosyal sigorta mevzuatına tabi olmasını ifade etmekte olup, herkesin tek bir standarda bağlı olması anlamına gelmemektedir. Sigortalıların faaliyetleri ve statüleri dikkate alınarak farklılıkların olması gayet doğaldır. Standartlardaki bu farklılıkların objektif ilkelere uygun olarak tespiti ve aynı objektif şartlara sahip sigortalılar arasında standart birliğinin korunması esas olmalıdır. Aynı durumda olanlar açısından sosyal sigorta haklarında diğer sigortalılara göre değişiklik getirilmesi, diğer bir deyişle benzer durumdakilerin aynı standartlara göre bazı sigorta haklarını kazanmaları standart birliğini koruyacaktır. Ancak, süper emeklilik gibi sigorta tekniğine dayanmayan ve objektif nedenlere bağlı olmayan uygulamalar, aynı durumda olanlar arasındaki standart birliğini bozacaktır.

Türk sosyal güvenlik sisteminde hem norm birliğinin hem de standart birliğinin sağlanamaması, sistemin adil olarak işleyişini olumsuz etkilemektedir. Norm ve standart birliğinin sağlanması, adil bir sosyal güvenlik sistemi için zorunlu olmakla beraber reform çalışmalarının başarısının da temeli olmaktadır.

#### *5. Sağlık hizmetinin, ihtiyacı olan tüm bireylerin bu ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde organize edilmesi;<sup>44</sup>*

Sosyal güvenlik sistemlerinde, sağlık riskine güvence sağlayan sağlık sigortası programları farklı şekillerde kurgulanabilmektedir. Sağlık sigortası, devlet tarafından vergilerle karşılandığı gibi, sigortalılar tarafından ödenen primlerle de karşılanabilmekte ya da her iki yöntemi de içeren karma bir sistem uygulanabilmektedir. Türkiye’de karma sistem söz konusudur.

Türk sosyal sigorta sisteminde, toplumun tamamını içine alan tek bir sağlık sigortası programı bulunmamaktadır. SSK ve Bağ-Kur’a tabi sigortalılar ve hak sahipleri ödenen prim karşılığında sağlık sigortasından yararlanmaktadırlar. Ancak, haklar ve kapsam bakımından iki kurum arasında farklılıklar söz konusudur. Emekli Sandığında sağlık sigortası

<sup>44</sup> Türk-İş’in şerhi: - Ülkemizin koşulları göz önüne alındığında, kırsal kesimde yaşayanların hatta merkezlerin varoşlarında yaşayanların çoğunluğunun aile hekimliği vasıtası ile sağlık hizmetine ulaşması mümkün değildir. Bu nedenle özellikle kırsal kesimlerde sağlık hizmeti sunumunun Sağlık Ocaklarının kadro ve tıbbi araç gereç bakımından etkinleştirilerek sağlanması gerekmektedir. - Korumacı sağlık hizmetleri doğrudan devlet tarafından verilmelidir. Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı, nüfusun büyük bir kesimi aile hekimliğinin vereceği koruyucu sağlık hizmetlerinden yararlanamayacaktır. - Sağlık hizmeti özel sektörle birlikte mutlaka Kamu tarafından da üretilmelidir.

bulunmamakla birlikte, pasif sigortalıların ve hak sahiplerinin sağlık masrafları, ödenen emeklilik-malullük-ölüm sigortası primleri çerçevesinde karşılanmaktadır. Emekli Sandığı aktif sigortalıları ile ödeme gücü olmayan yeşil kartlı vatandaşların sağlık masrafları ise genel bütçeden karşılanmaktadır.

Bu durum, sosyal güvenlik sisteminin getirdiği yük ve haklar bakımından adil olması yönündeki ilkeye aykırıdır. Sosyal güvenlik sistemi kapsamında, sağlık hizmeti ihtiyacının tek bir sigorta sistemi içerisinde değerlendirildiği bir yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu amaçla, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülen sosyal güvenlik reformu çalışmaları, Genel Sağlık Sigortası'nın kurulmasını da kapsamaktadır. Bu çalışmalar kapsamında Genel Sağlık Sigortası sisteminin temel özelliklerinin aşağıdaki gibi olması planlanmaktadır<sup>45</sup>;

a- Sigortalıya hastalanmadan önce sağlanacak koruyucu sağlık programlarını da içermektedir.

b- Katılım bütün vatandaşlar için zorunludur. Ülkede sürekli olarak ikamet eden herkesi kapsayacaktır. Sağlık Sigortası sistemi içerisinde vatandaşlar için tescil, kayıt ve takip işlemlerinde Vatandaşlık Kimlik Numarası (MERNİS), yabancı uyruklu kişiler için ise Kurumca verilecek sicil numarası kullanılacaktır.

c- Genel sağlık sigortasının finansmanı sigortalıların ödediği primlerle karşılanacaktır. Sosyal sigortalar kapsamında olanlar için prime esas kazancın yüzde 12,5'i oranında prim alınacaktır. Prim ödeme gücü olmayanların sağlık primi, devlet tarafından yatırılacaktır.

<sup>45</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun Genel Sağlık Sigortası sistemine ilişkin görüşleri: -Hastanelerdeki yığılmayı önlemek ve hasta sevk zincirine bir başlangıç oluşturmak amacıyla işyeri hekimi gerekliliklerinin hastanelere baş vurabileceği bir sistem getirilmelidir. Sağlık güvencesine henüz kavuşmamış olan vatandaşlarımızın bu imkana biran önce kavuşması ve bunun için Devletin tüm imkanlarını kullanarak gereğini yerine getirmesi olumludur, ancak mevcut sağlık tesislerinin yetersizliği ve kapasitelerinin üstünde iş yükü ile çalıştıkları gündemdeyken 12 milyon vatandaşın daha bu tesislerden sigortalı olarak ücretsiz yararlandırılması halinde sistem için içinden çıkılmaz bir hal alacaktır. Bunun için de, sağlık alanında "reform" olarak nitelendirilen yeni düzenlemelerin (sağlık tesislerinin tek elde toplanması, Aile Hekimliği müessesesinin tüm ülkede uygulamaya geçmesi gibi) uygulama sonuçları görüldükçe kapsamının genişletilmesi ve ülke çapında yaygınlaştırılmasını sağlayacak bir modelin benimsenmesi isabetli olacaktır. - Kayıt sistemi ve sağlık kayıtlarına doğru ve hızlı erişimi sağlayacak teknik alt yapı bir diğer önemli noktadır. Bu yapıdaki en ufak bir eksiklik ya da kopukluk, sistemin başarı şansını ve hizmete ulaşımı ortadan kaldıracaktır. Birinci basamak sağlık hizmetleri (aile hekimliği) tam olarak uygulamaya dahil edilemediği müddetçe bunu başarabilmek mümkün değildir. Sistemin kontrolü ve sağlıklı işleyebilmesi için aile hekimliği müessesesinin etkin bir şekilde işlemesi sağlanmalıdır. - Sağlık alanında reform gerekçesiyle dahi işçi ve işverenlere yeni ve ek mükellefiyetler getirilmemelidir. - Bilindiği üzere Konfederasyonumuz bugüne kadar Genel Sağlık Sigortası Yasa Tasarı ve Taslaklarına bütünüyle karşı çıkmamış, bir taraftan sağlık hizmetlerinden yararlanamayanlara bu imkanın tanınmasından yana olduğunu açıklarken, diğer taraftan; bu imkan sağlanırken işçi ve işverenlere yeni ve ek mükellefiyetler getirilmemesi gereğini vurgulamıştır. Bu konuda temel hedef; sistemi rekabete açmak ve daha etkin sağlık sistemi sunmak olmalıdır. Dolayısıyla sağlık sigortası sistemi kamu-özel sektör sinerjisini yaratmak zorundadır. Kanunun bu sistemdeki ağırlıklı rolü denetleyici olmak ve mutlaka ulaştırılması gereken zorunlu sağlık hizmetlerini sunmak olmalıdır.

d- Suiistimallerin önlenmesi amacıyla etkin bir bilgi iletişim sistemi kurulacak ve bu sistem aile hekiminin ve sağlık kuruluşlarının kolaylıkla erişeceği bir işleyişe sahip olacaktır.

e- Sağlık hizmetlerinin sunumu ve yönetiminde etkin ve verimli denetim hedeflenmektedir. Sağlık hizmetleri 'hizmet sözleşmeleri' aracılığı ile satın alınacaktır. Koruyucu sağlık hizmetleri aile hekimlerinden, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetleri de sağlık kuruluşlarından sözleşmeler yoluyla satın alınacaktır. Ölçütlere uyan sağlık kuruluşları ile anlaşma yapılacak, belirlenen fiyatın üstünde hizmet sunulması halinde aradaki farkın kişilerce veya tamamlayıcı sigorta niteliğindeki özel sigortalarca karşılanması olanağı getirilecektir.

f- Sağlık hizmeti sunucuları birinci, ikinci ve üçüncü basamak olmak üzere sınıflandırılacaktır. Birinci basamak hizmet sunumunda; bireylerin sağlıklarının korunması ve hastalanmalarının önlenmesi için, koruyucu hizmetlerin aktif olarak sunulacağı, sağlık ve hastalık durumlarının kayıt altında tutulacağı Aile Hekimliğine dayalı bir model geliştirilecektir. Bireylerin acil haller dışında tanı ve tedavilerinin birinci basamakta yapılması ve ileri tetkik-uzmanlık gerektiren hallerde ikinci basamak hizmet sunan sağlık kuruluşlarına yönlendirilmelerini ifade eden sevk sistemi güçlendirilecektir. Sigortalı kişi öncelikle birinci basamak sağlık hizmetini alacağı sağlık kuruluşuna ya da aile hekimine başvuracaktır. Birinci basamaktan ikinci basamağa acil tıbbi haller dışında sevk, hekimin uygun göreceği tıbbi hallerde ve koşullarda yapılacaktır.

g- Koruyucu sağlık hizmetleri ve sunumu sağlanacak sağlık yardımlarının bir parçası olacak, bazı sağlık yardımları (ağız-diş sağlığı gibi) koruyucu sağlık hizmetlerini kullanma ve periyodik kontrollerden geçme şartına bağlı olarak sunulacaktır.

h- Kişilere hekimini ve sağlık tesisini seçme hakkı tanınacaktır.

i- Hastalığın oluşmasında üçüncü kişi ya da kurumların sorumluluğunun ya da ihmalinin olması durumunda tazmin sistemi getirilecektir.

j- Sigorta hizmetlerinde etkinliğin ve kontrolün sağlanabilmesi için, otomasyon sağlanmış bir teknoloji platformu oluşturulacak ve işlemler bu platform üzerinden yürütülecektir. Bu amaçla, kişilerin sigortalılık ve sağlık geçmişleri ile ilgili bilgiler ilgili kurumların veri tabanlarında yer alacak ve sigorta kuruluşu, sağlık kurumu ve eczane arasındaki bilgi alış-verişi tam otomasyon sağlanmış olan bilgi işlem sistemleri sayesinde etkin olarak yürütülecektir.

6. Sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin eşitlik, sosyal adalet, etkililik ilkelerine uygun ve tüm bireylere sosyal hak olarak tanındığı bir sisteme ulaşması;

2013 vizyonu doğrultusunda, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin tüm bireylere tanınan bir sosyal hak niteliğine kavuşturulması bu alandaki temel politikadır. Bu politikanın uygulanmasında gözetilecek stratejik amaçlar; sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin eşitlik, genellik, sosyal adalet ve etkililik ilkelerine uygun işleyişini sağlamaktır.

### **3. TEMEL AMAÇ VE POLİTİKALARA DÖNÜK ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER**

Yoksulluk standartlarının üzerinde, toplumsal dayanışmayı güçlendiren, etkili ve sürdürülebilir, herkesin kolaylıkla ulaşabileceği adil bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve belirlenen öncelikli amaçların gerçekleştirilebilmesi için aşağıdaki öncelik ve tedbirler önerilmektedir:

1. *Sosyal güvenlik sistemi ve işleyişinin vizyona uygun bir şekilde sosyal devlet ilkesi çerçevesinde ve gelir dağılımı adaletini sağlayıcı yönde yapılandırılmasına ilişkin öncelik ve tedbirler*

a) Sosyal dışlanmanın önlenmesi çalışmalarına öncelik verilmeli ve bu faaliyetler hukuki zemine oturtulmalıdır.

b) Sosyal güvenlik kuruluşlarının yapılanma ve uygulamalarında sosyal güvenlik hakkına erişimle ilgili tüm engeller kaldırılmalıdır.

c) Devlet, sosyal güvenliğin finansmanına (sağlık sigortasını da kapsamak üzere) sigortalıların ve işverenlerin yükümlülüğünü azaltacak biçimde ve taraf olarak katılmalıdır.

d) Uygulanan ekonomik politikalar, toplumsal etkileri gözetilerek, sosyal politikalarla birlikte belirlenmelidir. Bu amaçla ekonomik ve sosyal konsey daha etkin çalıştırılmalıdır.

e) Sosyal güvenlik politikaları ulusal politikalar olarak belirlenip uygulanmalı ve bu politikaların siyasi müdahalelere açık olması önlenmelidir.

f) Her tür yasal düzenlemenin oluşturulmasında sosyal güvenliğin vazgeçilemez ve devredilemez nitelikteki temel insan haklarından olduğu ve Anayasada yer alan sosyal devlet ilkesinin gerekleri gözetilmelidir.

2. *Sosyal güvenlik sisteminin etkili ve sürdürülebilir finansmanını sağlayacak bir modelin oluşturulmasına ilişkin öncelik ve tedbirler*

Sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunları; işsizlik ve kayıtdışıdır. Bu sorunların çözümü ise, doğru ve istikrarlı makroekonomik politikaların izlenmesi ile mümkündür. Bu çerçevede, finansman krizini aşmak bakımından öncelikle şu tedbirler gerekli görülmektedir;

a) Sosyal güvenlik sisteminde kayıtdışılığın önlenmesinde etkili olacak finansman yöntemleri belirlenmelidir. 2005 Yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, istihdam edilen işgücünün yüzde 50,1'i bir sigorta kuruluşuna tabi değildir. Kayıtdışı çalışanların kayıt altına alındığı düşünüldüğünde dahi sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun önemli ölçüde giderileceği görülmektedir. Ancak sorun sadece kayıt altına almak değil, sosyal sigorta mantığına aykırı ve gelir gider dengesini bozucu düzenlemelerin getirilmesinde de kendini göstermektedir.

b) Etkin bir gelir-gider yönetimi oluşturulmalıdır. Geçmiş dönemde, prim karşılığı olmadan yapılan ödemeler, sistemin finansman dengesini bozucu etki yapmıştır. Sosyal güvenlik sisteminde ulusal düzeyde oluşturulacak bir gelir gider yönetimi kaynakların daha verimli ve etkin kullanılmasını sağlayacağı gibi sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler için de yeni kaynak kullanımına yol açacaktır. Etkin gelir gider yönetiminin sağlanmasında başarılı olunması, sosyal güvenlik kuruluşları arasında sağlıklı ve tam bir eşgüdümün sağlanmasıyla mümkündür. <sup>46</sup>

c) Sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı özel sigortacılık teşvik edilmelidir. Sosyal güvenliği tamamlayıcı sistemlerin teşviki, hem sosyal güvenlik sisteminde nitelik bakımından gelişme yaratacak hem de toplam tasarrufların artmasına yardım ederek makroekonomik istikrarın sağlanmasına ve kamunun borçlanma maliyetini düşürerek yatırımların artmasına ve işsizlik ile yoksulluğun azaltılmasına hizmet edecek bir itici güç oluşturacaktır.

*3. Uygun bir tanım birliği ve ortak veri tabanı oluşturarak, hak kaybını ve mükerrer yararlanmayı önleyen etkili, erişilebilir ve sürdürülebilir hizmet sunan, çağdaş ve özerk bir kurumsal yapı oluşturmasına ilişkin öncelik ve tedbirler*

a) Sosyal tarafların temsil edildiği özerk bir kurumsal yapı kurulmalıdır. Bu amaçla; sosyal tarafların temsil ettiği karar alma, onama ve ibra yetkisi olan genel kurul oluşturulmalı ve bu yapıya uygun bir yönetim kurulu teşekkül ettirmelidir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının siyasi müdahalelerden uzak özerk kuruluşlar olarak örgütlenmesi, genel ortak kanaattir. Özerk kuruluşlar, sosyal tarafların katılımı ve sorumluluğu ile yeniden yapılanmalıdır.

<sup>46</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun şerhi: Sosyal yardım ve primsiz ödemeler sisteminin iyi işleyebilmesi için en önemli sosyal yardım kalemi olabilecek Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile bağlantı kurulmalıdır.

b) Tanım birliği sağlanmış ortak bir veri tabanı oluşturulmalıdır. Ortak veri tabanı ile hem sosyal güvenlikten yararlananların kendi bilgilerine, hem de sosyal güvenlik kuruluşlarının sigortalıların bilgilerine kolay erişebilecekleri, eşit ve hızlı bir sosyal güvenlik sistemi sağlanmış olacaktır.

c) Çağdaş teknolojiden yararlanarak ilgili kurum ve kuruluşlar arasında etkin bir iletişim kurulmalı ve bu sayede sistemde sağlıklı takip ve kontrol sağlanmalıdır.

d) Hizmet alanları bilgilendirip, önerilerini değerlendirerek yönetime yansıtacak bir birim oluşturmak: Sosyal güvenlik hizmetinden yararlananların katılımını sağlayıcı kurumsal yapının oluşturulması düşünülmelidir. Sosyal güvenliğin bir talep hakkı olarak kabulü, sosyal güvenlik yardımlarının bir lütuf olmaktan ziyade bir yükümlülüğün yerine getirilmesi olarak görülmesini gerektirmektedir. Sosyal hak sahiplerinin memnuniyeti ve haklarının karşılığını nasıl aldıkları konusundaki memnuniyetleri her aşamada dikkate alınmalıdır.

#### *4. Norm birliğinin ve objektif ölçüler dikkate alınarak standartların sağlanmasına ilişkin öncelik ve tedbirler*

a) Norm birliğine geçilirken, mevcut sosyal güvenlik kuruluşları içerisindeki objektif olmayan farklılıklar giderilerek ortak standartlar oluşturulmalıdır. Bu, reform çalışmalarının da başarıya ulaşmasında önemli bir etkiye sahip olacaktır. Eşitsizlik üzerine kurulu bir dağılımı esas alarak norm birliğinin sağlanması, bu eşitsizliğin devamına neden olacaktır. Bu nedenle, norm birliğinden önce, sosyal güvenlik ilkeleri ile bağdaşmayan ve objektif olmayan standartların neden olduğu eşitsizliğin giderilmesi gerekmektedir.

b) Sosyal güvenlikle ilgili uyuşmazlıklarda ayrı bir yargı birliği sağlanmalı ve korunmalıdır. Norm birliği sağlanmasına rağmen yorum farklılığından doğan içtihatlar arasındaki uyumsuzluk, norm birliği ile ulaşılmak istenen amacı olumsuz yönde etkileyebilecektir.

c) Taban aylık ve gelirleri eşitlenmeli; bu seviyenin tespitinde insan onuruna yaraşır hayat seviyesi dikkate alınmalıdır.

#### *5. Sağlık hizmetinin, ihtiyacı olan tüm bireylere erişmesini sağlayacak biçimde organize edilmesine ilişkin öncelik ve tedbirler*

a) Sağlık hizmetlerinin finansmanına emekliler, malûller ve yoksullar dışında herkes ödeme gücü oranında katılmalı ve ödeme gücü olmayanların ve muhtaç özürülülerin primleri devletçe genel bütçeden karşılanmalıdır.

b) Sağlık hizmet zinciri (sevk sistemi), ihtiyacı en kısa sürede sağlayacak biçimde düzenlenmeli ve sağlık hizmet zincirinde, sigortalılardan katılım payı alınmamalıdır. Genel sağlık sigortasına geçmeden önce sağlık hizmet zinciri rehabilite edilmelidir.

c) Sağlık hizmetinin organizasyonu özerk bir kurum tarafından yürütülmelidir.

d) Özel sigortacılığın sağlık hizmetlerine katkısı tamamlayıcı sistem olarak ayrıca değerlendirilmelidir.

6. *Sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin eşitlik, sosyal adalet, etkililik ilkelerine uygun olduğu ve tüm bireylere bir sosyal hak olarak tanındığı bir sisteme ulaşmaya ilişkin öncelik ve tedbirler*

a) Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler bireylere tanınan ve güvence altına alınan bir sosyal hak haline getirilmeli ve uyuşmazlık hallerinde dava yolları açık olmalıdır.

b) Kamu kaynağı kullanan dağıtık yapıdaki sosyal yardım ve hizmet kurumları bütünleşmiş bir yapıda toplanmalı, bu yapı içerisine SYDGM de alınmalıdır. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin tek çatıda toplanmasının, kaynakların etkin ve verimli dağılımının sağlanması ile adaletli bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması açısından zorunlu olduğu düşünülmektedir. Böylelikle hem SHÇEK hem de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları uhdesinde bulunan sosyal yardım dağıtma işlevleri arasındaki düalizm ortadan kaldırılacak, tasarruf ve etkililik sağlanacaktır. Sosyal yardım dağıtma işi gelişmiş ülkelerde sosyal devletin kurumlarının görevleri arasındadır. Bu amacın gerçekleşebilmesi için, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin tek çatı altında toplanmasına bazı yardım ve hizmetler açısından istisna getirilmesi doğru görülmemektedir. Aksi takdirde bu tedbirden beklenen yarar gerçekleşmeyecektir.

c) Sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yeterli kaynak tahsisi yapılmalıdır. Kuşkusuz ülkemizde sosyal devletin ilgilenmesi gereken sorunlar sınırsız ve çok yoğundur. Ancak, özellikle toplumsal barışı tehdit eden sokak çocukları, tinerci çocuklar, uyuşturucu, gençlerin boş zamanlarını değerlendirmede yaşadıkları sıkıntılar, kadınların bağımsız kimlik sorunları ve dayak gibi toplumsal barışı tehdit eden yaygın ve derin sorunların çözümü için uygun sosyal hizmet kurumlarının nüfusu yoğun kentlerden başlayarak hızla açılmaları büyük önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra yoksulluk ve işsizliğin azaltılması amacıyla yaratılabilecek yeni kaynaklar toplumsal uyum ve barışın sağlanmasına hızla etki edebilecektir. Belirtilen sorunların çözümü, bu alanlara yeterli kaynak tahsisini gerektirmektedir.



d) Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele hedefi doğrultusunda AB norm ve standartları gözetilmeli ve bu amaçla güvenceli asgari gelir kurumu hukuk sistemimizde yer almalıdır.

e) Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında koruyucu ve önleyici hizmetlere ağırlık verilmelidir.

f) Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler devletin yükümlülük ve sorumluluğunda, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin katılımı da sağlanarak bir bütünlük içinde ve eşgüdümlü yürütülmesi gerçekleştirilmelidir.

g) Sosyal yardımların miktarı ve düzeyi insanca yaşamayı karşılayacak seviyeye getirilmelidir. Bu amaçla yardımların miktarı minimum vitale (temel yaşamsal gereksinimler) göre değil, minimum sosyale (yaşamsal gereksinimler yanında sosyal ve kültürel gereksinimleri de içeren asgari yaşam düzeyi) göre belirlenmelidir.

h) Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında çalışan personel ve bu alanda sağlanan hizmetler nitelik ve nicelik yönünden yeterli düzeye getirilmelidir.

i) Aileye yönelik sosyal destek sistemleri yeterli hale getirilmelidir.

j) Sosyal yardımlar alanında ulusal düzeyde, kamu kurumlarını ve sivil toplum örgütlerini içeren ortak bir veri tabanı oluşturulmalıdır.

k) Sosyal yardımlara ve sosyal hizmetlere gereksinim duyan kesimlerin hem nicel hem de nitel durumu hakkında ulusal düzeyde güncellenmiş verilere sahip olabilmek için TÜİK'in faaliyetleri gözden geçirilmeli ve güçlendirilmelidir.

l) Sosyal hizmet ihtiyaçlarını karşılayacak fiziki altyapı yatırımları gerçekleştirilmeli veya hizmet satın alınmalıdır.

m) Sosyal hizmet elemanlarını yetiştiren yükseköğretim kurumları ivedilikle kurulmalı ve bu kurumlarda eğitim verecek akademisyenler yetiştirilmelidir.

## V. UYGULAMA STRATEJİLERİ

Yoksulluk standartlarının üzerinde, toplumsal dayanışmayı güçlendiren, etkin ve sürdürülebilir, herkesin kolaylıkla ulaşabileceği adil bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve belirlenen öncelikli amaçların gerçekleştirilebilmesi için gerekli tedbirler ve uygulamalar büyük ölçüde yasal değişiklikleri ya da mevcut yasaların etkin bir biçimde uygulanmasını gerektirmektedir.

Aşağıda, sosyal güvenlik vizyonuna ulaşabilmek için öngörülen stratejik amaçlara uygun öncelikli tedbir ve uygulamalara ilişkin olarak yapılması gerekli görülen yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılar hakkında kısaca bilgi verilecektir.

## 1. MEVZUAT DÜZENLEMELERİ

Sosyal güvenlik sistemimizin vizyonuna yönelik stratejik amaçlar doğrultusunda öncelikli olarak gerçekleştirilmesi gereken tedbir ve uygulamalar bazı yasal değişikliklerin yapılmasına bağlı bulunmaktadır.

a) Devletin, sosyal güvenliğin finansmanına diğer ülkelerde olduğu gibi üçüncü taraf olarak katılmasını sağlayıcı yasal değişiklikler.

Sosyal güvenliğin finansmanına devletin katılımı, primlere katılımın yanında bazı sosyal sigorta yardımlarının devlet tarafından finanse edilmesi şeklinde de olmaktadır. Özellikle sosyal sigortalarda, günümüz koşullarına paralel olarak, devlet katkısı sağlanmalıdır. Esasen bunun bir örneği işsizlik sigortasında gerçekleştirilmiştir. Diğer sigorta kollarında da devletin katılımı Anayasanın 65. maddesinde yer alan ve devletin sosyal alandaki görevlerini mali imkanları çerçevesinde yerine getireceğine ilişkin sınırlama dikkate alınarak sağlanmalıdır.

Devletin bir taraf olarak sosyal güvenliğin finansmanına katılması, finansman açıklarının kapatılma ihtiyacının dışında bir yükümlülük olarak kabul edilmelidir. Diğer bir deyişle, Devlet taraf olarak sosyal sigortaların finansmanında yer alırken sosyal sigorta kuruluşlarında finansman açıkları doğarsa, devletin bu açıkları da kapatması gerekmektedir.

b) Norm ve standart birliğinin sağlanması amacıyla tek bir sosyal güvenlik yasasının çıkarılması.

Norm ve standart birliğinin sağlanması amacıyla tek bir sosyal güvenlik yasasının çıkarılması, sosyal güvenlik kuruluşlarının aynı çatı altında toplanması değil, sigortalılara sağlanan hakların objektif farklılıklar dikkate alınarak standart olarak sağlanması anlamına gelmektedir. Bu düzenlemelerde, özellikle ekonomik gelişmelere ve istihdam yapısındaki değişikliklere uygun olarak, daha fazla korunmaya muhtaç olan sigortalıların hakları gözetilmelidir. Esnek çalışma modeline tabi çalışanların hak kaybının önlenmesi öncelikli olmalıdır.

c) Norm ve standart birliğini sağlayacak olan sosyal güvenlik yasası yürürlüğe girinceye kadar kurum içi farklılıkları giderecek yasal değişikliklerin yapılması.

Sosyal güvenlik reformu çerçevesinde çıkarılması düşünülen sosyal güvenlik yasaları yürürlüğe girinceye kadar, sosyal güvenlik kuruluşlarının standartlarındaki farklılıklar yasal düzenlemelerle giderilmelidir. Böylece aynı durumda olanlar arasında standart birliği sağlanmış olarak sosyal güvenlik yasasının uygulamasına geçilmelidir.

d) Sosyal sigorta uyuşmazlıklarının çözümünde görevli ihtisas mahkemelerinin kurulması.

Mevcut durumda, SSK ve Bağ-Kur ile ilgili uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde çözülmektedir. Yargıtay'ın temyiz daireleri de 10. ve 21. Hukuk Dairelerinden oluşmaktadır. Emekli Sandığı ile ilgili uyuşmazlıklar idare mahkemesinde ve onun temyiz makamı olan Danıştay'da toplanmaktadır. Emekli Sandığına tabi olmalarına rağmen asker kişilerin uyuşmazlıkları Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde görülmektedir. Mevcut durum, yargı organları arasında da aynı ya da benzer konularda içtihat farklılıklarına yol açmaktadır.

Sosyal sigorta uyuşmazlıklarında adli, idari ve askeri yargı ayrımı giderilerek tek bir yargılama sisteminin kurulduğu yasal bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Yargı birliğinin sağlanması konusunda iş mahkemeleri yeterli görülebilirse de, bu mahkemelerin iş yoğunluğu dikkate alınarak, sosyal sigorta alanında özel ihtisas mahkemelerinin kurulması yoluna gidilmelidir.

e) Standart birliğinin sağlanması için taban aylık ve gelirlerinin eşitlenmesi ve bu konuda Bütçe Kanununda gerekli değişikliklerin yapılması.

f) Genel Sağlık Sigortası ile ilgili yasal düzenlemenin yapılması ve bu çerçevede sağlıkla ilgili mevcut yasalarda gerekli değişikliklerin gerçekleştirilmesi<sup>47</sup>.

g) Özel sağlık sigortasının sağlık sigortasını tamamlayıcı bir sistem olarak geliştirilmesi için bu sistemi teşvik edici yasal desteklerin artırılması.

h) Yaşlılık sigortası sistemini tamamlayıcı bir sistem olan bireysel emekliliği teşvik edici yasal desteklerin artırılması.

Bireysel emeklilik sistemi, Avrupa ülkelerinde sigortalı nüfusun önemli bir kesimini kapsamına almaktadır. Ülkemizde bireysel emeklilik sistemi 2003 yılı Ekim ayında işlemeye başlamıştır. Ancak sisteme katılım henüz istenen seviyede değildir. Katılım, daha yüksek oranda vergi iadeleri ve toplu katılım avantajları gibi destekleyici ek düzenlemelerle teşvik edilmelidir.

<sup>47</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin Şerhi: İsteyen sigortalıların genel sağlık sigortası (GSS) yerine özel sağlık sigortalarını seçmelerine ve bu bağlamda sağlık sigortası primlerinin GSS yerine özel sağlık sigortalarına aktarılmasına imkan tanınmalıdır. Bu tür bir düzenleme gerek özel sigortacılık gerekse özel sağlık kuruluşlarının GSS ile rekabet etmesine zemin hazırlayabilecek ve dolayısıyla rekabet yoluyla sağlık hizmetlerinde kalitenin yükselmesine neden olacaktır.

i) Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelenin kuvvetlendirilmesi amacıyla AB ülkelerinde mevcut olan güvenceli asgari gelir kurumunun hukuk sistemimizde yer almasını sağlayacak yasanın yürürlüğe girmesi.

j) Sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin bir bütün halinde gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik olarak ve bunları hak anlayışı temelinde değerlendiren bir yasal düzenlemenin yapılması.

k) Sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin hak anlayışıyla düzenlenmesinin sonucu olarak, bu alandaki uyuşmazlıklarda başvurulacak görevli ve yetkili mahkemeleri ve yargılama usulünü belirleyen yasal düzenlemelerin yapılması.

l) Yeni bir yasanın yürürlüğe girmesi halinde mevcut yasal düzenlemelerin yeni yasa ile uyumlu olacak şekilde revizyona tabi tutulması ya da yürürlükten kaldırılması.

m) Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında yeniden yapılanmaya uygun olarak, idari bütünlüğü ve özerkliği sağlayacak teşkilat kanununun çıkarılması.

n) Sosyal yardımlara ve sosyal hizmetlere bütçeden ayrılacak kaynakların artırılması için Bütçe Kanununda gerekli düzenlemelerin yapılması.

o) Sosyal çalışmacı ihtiyacının karşılanması amacıyla yüksek öğretim kurumlarında ilgili birimlerin açılması yönünde gerekli yasal düzenlemelerin yapılması.

p) Sosyal yardım alanındaki veri tabanının etkili bir şekilde ve kısa sürede kullanımının yürütülebilmesi için 1774 sayılı Kimlik Bildirimi Kanununun uygulanması.

Yukarıda değinilen yasal düzenleme ihtiyacına karşın, sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının çözümü ve vizyonunu gerçekleştirmeye yönelik öncelikli stratejilerden bir çoğunun uygulanabilmesi için mevcut yasal düzenlemelerin yeterli olduğu ancak bu mevzuatın uygulanmasından kaynaklanan sorunlar bulunduğu da tespit edilmektedir. Örneğin kayıtdışılığın önlenmesi için mevcut mevzuat yeterli olup, yasal düzenlemelerde öngörülen gecikme cezası, usulsüzlük cezası ve gecikme zammı gibi önlemler caydırıcı niteliktedir. Ancak söz konusu yasaların etkin bir biçimde uygulanmaması ve geriye dönük olarak çıkarılan af uygulamaları, yasal düzenlemelerin etkinliğini engellemektedir.

Stratejilerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak öngördüğü öncelikli tedbir ve uygulamaları gerçekleştirmek için yapılacak yasal düzenlemelerde, sosyal tarafların aktif katılımı ve konu ile ilgili alanında uzman akademisyenlerin ve uygulayıcıların görüşlerinin alınması gerekli görülmektedir. Aynı şekilde, sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlananların da görüşleri tespit edilerek kurumların yönetimine yansıtıcı düzenlemelerin de yapılması

sistemin işleyişinde ve yasal düzenlemelerin yapılmasında aktif katılımı sağlayıcı rol oynayacaktır.

## 2. KURUMSAL DÜZENLEMELER

Sosyal güvenlik sistemimizin 2007-2013 dönemindeki vizyonunun gerçekleştirilmesine yönelik olarak yapılması gerekli görülen kurumsal düzenlemeler şunlardır;

a) Sosyal güvenlik kuruluşlarının özerkliğinin sağlanması ve altyapılarının iyileştirilmesi,

Sosyal güvenlik sistemimizin sorunlarının teşhisine yönelik ortak çalışmalarda, mevcut sosyal sigorta kurumlarının tüzel kişiliğinin korunarak çıkarılacak sosyal güvenlik temel yasası ile norm ve standart birliğinin sağlanmasının yeterli olacağı sonucu kabul edilmektedir.

Sosyal güvenlik sistemimizin temel sorununun, sosyal sigorta kuruluşlarının tek bir tüzel kişilik çatısı altında olmamaları değil, bu kuruluşların özerkliğinin korunamaması olduğu düşünülmektedir. Zira, özerk bir yapı sağlanamaması durumunda, tüm sosyal sigorta kolları ile sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin tek çatı altında toplandığı ve bütçesi ülke bütçesine yakın bir sosyal güvenlik kuruluşu kurulması dahi sorunun giderilmesinde yeterli olmayacaktır. Dolayısıyla, özerklik sorunu tek bir tüzel kişilik bünyesinde oluşturulacak bir kurumsal yapıda da söz konusu olabileceğinden, asıl amaç kurumların özerk yapısını korumak ve siyasi müdahalelere açık bir kurumsal yapının oluşmasını önlemek olmalıdır.

Sosyal sigorta sistemimizin ihtiyaçlarından biri de, mevcut kurumsal yapının teknolojinin imkanları da kullanılarak yeniden yapılandırılmasıdır. Günümüz iletişim araçları, kurumlar arasında bilgi alışverişini ve hizmetlerin takibini daha hızlı ve kolay sağlayabilecek niteliktedir. Bu iletişim araçlarının kullanılması durumunda, sigortalı da kendi bilgilerini daha rahat takip edebilecek ve güncelleyebilecektir. Sosyal sigorta sistemimizde teknik olanaklardan yararlanılması konusunda kurum personeli eğitilmeli ve sigortalılara da bilgi verilebilecek bir iletişim ağı kurulmalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminden yararlanan her bireyin TC kimlik numarası ile bilgilerini elektronik ortamda takip edebilecekleri bir sistemin kurulması günümüz teknolojisi ile mümkün görülmektedir. Böylece sosyal güvenlik kuruluşlarının hem kendilerindeki hem de diğer kuruluşlardaki bilgilere ulaşmaları kolay olabileceği için, etkin bir denetim sağlanacak ve sosyal güvenlik hizmetlerinin yürütümünün maliyetini azaltacak bir bilgi işlem sistemine kısa sürede geçilebilecektir. Teknolojinin fırsatlarını sosyal güvenlik sistemine taşıma, kısa

dönemde belli bir maliyet gerektirmekle beraber, kolay erişilebilir ve denetlenebilir, adil ve uzun dönemde maliyeti azaltıcı bir sistem getireceği için yapılan yatırımı kolaylıkla finanse edebilecek niteliktedir.

b) Genel sağlık sigortası sisteminin kurulması,

Genel sağlık sigortası tüm nüfusu kapsayacak şekilde kurulmalıdır.

c) Sağlık hizmetlerinin rehabilite edilmesi,

Sağlık hizmetlerinin sunumunda koruyucu hekimliğin (aile hekimliği) güçlendirilmesi ve hasta sevk zincirine uyulması sağlanmalıdır.

d) Ekonomik ve Sosyal Konseyin etkin olarak çalışması,

Özellikle uygulanan ekonomik politikaların sosyal sonuçlarının tartışılarak hangi tedbirlerin alınması gerektiğinin tespiti bakımından katılımcı bir model olarak, sosyal tarafların bulunduğu ekonomik ve sosyal konseyin daha sık toplanması ve çalışmalarının etkinleştirilmesi önerilmektedir.

e) Bağımsız bir Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Kurumunun kurulması,

Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında kurumsal bütünlüğü sağlamak için bu alanda hizmet veren tek bir kurum kurulmalıdır. Bu kurum, sosyal güvenlik reformu ile kurulması düşünülen Sosyal Güvenlik Kurumunun çatısı altında yer almalı, özerk ve sosyal diyaloga açık olmalıdır. Kurumun güçlü bir denetim mekanizması olmalı, özellikle sivil toplum kuruluşlarının bu denetim mekanizması içinde yer almalarının yolu açılmalıdır.

Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren kurumlarda sosyal çalışmacı, psikolog ve çocuk eğitimcisi istihdamı zorunlu hale getirilmelidir. Bu kurumlardan hizmet alanların istismarının önlenmesi konusunda, kurum çalışanlarının ve hizmetten yararlananların eğitime yönelik programlar oluşturulmalıdır.

İŞKUR ve özel istihdam bürolarının bünyesinde oluşturulacak özel birimler aracılığıyla, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanındaki kadro açığı probleminin giderilmesine yönelik tedbirler alınmalıdır.

### 3. İNSAN KAYNAKLARI

a) Sosyal sigorta kuruluşlarında personel politikası özerk bir kurumda olması gerektiği gibi belirlenmelidir. Personelin kalitesi artırılmalıdır.

b) Sosyal sigorta kuruluşlarında aktüerya konusunda eğitim almış uzman sayısı yükseltilmelidir.

c) Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında istihdam edilecek kişilerde, bu alanda uzmanlığı olanlara öncelik tanınmalı, bu kişilerin sürekli meslek içi eğitime tabi tutulmaları sağlanmalı ve bu doğrultuda üniversitelerin ilgili birimleriyle ortak projeler üretilmelidir. Bu alanda çalışan personelin ücret ve diğer sosyal hakları yeterli düzeye getirilerek bu alanda çalışma cazip kılınmalı ve kadroların sürekliliği sağlanmalıdır.

e) Eğitimli ev kadınlarının sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında gönüllü ve ücretli istihdamı teşvik edilmelidir. Bu alanda çalışacaklara formasyon edinme faaliyetleri düzenlenmelidir.

## VI. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

### 1. TEMEL AMAÇ VE POLİTİKALAR İLE ÖNCELİK VE TEDBİRLERİN GELİŞME EKSENLERİ BAZINDA TASNİFİ

STRATEJİK AMAÇLAR	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
<b>1. Sosyal güvenlik sistemi ve işleyişinin, sosyal devlet ilkesi çerçevesinde gelir dağılımını etkinleştirecek biçimde yapılandırılması</b>	Sosyal güvenlik sisteminin düzgün işleyişi yoluyla gelir dağılımının iyileştirilmesi, istikrarlı bir ekonomik ortam sağlanmasında etkili olacaktır.		Sosyal güvenlik sisteminin düzgün işleyişi yoluyla gelir dağılımının iyileştirilmesi, eğitime erişimi kolaylaştıracak ve insan kaynaklarının geliştirilmesine yardımcı olacaktır.	Sağlıklı işleyen bir sosyal güvenlik sisteminde sosyal dışlanmaya maruz kalan kesimlerin sistem kapsamına alınarak, toplumla bütünleşmesi sağlanacaktır.	Etkin işleyen bir sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasında etkili olacaktır.		
<b>2. Sosyal güvenliğin etkili ve sürdürülebilir finansmanını sağlayacak bir modelin oluşturulması</b>	Sosyal güvenlik sistemine yapılan hazine transferlerinin azalması, ekonomide istikrarın sağlanmasına yardımcı olacaktır.		Kamu borçlanma gereği azalacak ve insan kaynaklarının geliştirilmesi için daha fazla kaynak ayrılacaktır.	Sosyal sigorta kuruluşlarında finansman açıkları azaltıldığında, sosyal içermenin güçlendirilmesi için bütçeden ayrılacak kaynak artacaktır.		Siyasi müdahalelerin önlenmesi ve kaynak yönetiminde şeffaflığın sağlanması kamuda iyi yönetişimin gerçekleştirilmesinde etkili olacaktır.	
<b>3. Uygun bir tanım birliği ve ortak veri tabanı oluşturarak, hak kaybını ve mükerrer yararlanmayı önleyen, etkili, erişilebilir ve sürdürülebilir hizmet sunan çağdaş ve özerk bir kurumsal yapı kurulması</b>	Hak kaybının ve mükerrer yararlanmanın önlenmesi, sistemin finansman açıklarını azaltacak ve istikrarlı bir ekonomik ortamın sağlanmasında etkili olacaktır.	Tanım birliğinin ve ortak veri tabanının oluşturulması, kayıtdışılığın önlenmesinde, dolayısıyla ekonomide rekabet eşitliğinin sağlanmasında etkili olacaktır.	Sosyal güvenlik alanındaki kaynak israfı önlenerek, bu kaynağın insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılması mümkün olacaktır.	Çağdaş ve özerk işleyen bir sosyal güvenlik sistemi, sosyal dışlanma ile mücadele konusunda daha etkin çalışacaktır.	Sosyal güvenlik sistemine erişimin kolaylaştırılması bölgesel gelişmişlik farklılıklarını da azaltacaktır.	Özerk bir kurumsal yapı sayesinde sosyal dialog artacaktır.	Sosyal güvenlik kurumlarının bilgi işlem altyapılarının güçlendirilmesi ile fiziki altyapılarında da iyileşme sağlanacaktır.



STRATEJİK AMAÇLAR	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
<b>4. Norm birliğinin ve objektif ölçütler dikkate alınarak ortak standartların sağlanması</b>	Objektif ölçütler dikkate alınarak standartların sağlanması, sistemin finansal dengesine olumlu katkı sağlayacaktır.			Sosyal güvenliğin herkese eşit ve adil kurallara göre sağlanması sosyal dışlanmaya maruz kalan gerçek ihtiyaç sahibi kişilerin bu sisteme erişimlerini kolaylaştırıcaktır.			
<b>5. Sağlık hizmetinin, ihtiyacı olan tüm bireylerin bu ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde organize edilmesi</b>				Toplumdaki tüm kesimler açısından en temel hizmetlerden biri olan sağlık hizmetine erişimin kolaylaştırılması, sosyal dışlanma ile mücadelenin önemli araçları arasındadır.	İhtiyacı olan herkesin sağlık hizmetlerine erişimlerinin sağlanması, bölgesel farklılıklarını azaltacaktır.		
<b>6. Sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin eşitlik, sosyal adalet, etkililik ilkelerine uygun ve tüm bireylere sosyal hak olarak tanındığı bir sisteme ulaşılması</b>	Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler sisteminde eşitlik, sosyal adalet ve etkililik sağlanarak, sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi, istikrarlı bir büyümeyi destekleyecektir.		İhtiyacı sahiplerine yapılacak sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler, bu kişilerin eğitime erişimlerini kolaylaştırıcak ve niteliklerini artıracaktır.	Sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin ihtiyaç sahiplerine eşitlik, sosyal adalet ve etkililik ilkelerine uygun ve tüm bireylere bir sosyal hak olarak sunulması, sosyal dışlanma ile mücadelenin en önemli aracıdır.	Eşitlik ve sosyal adalet ilkelerine uygun bir sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemi bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltacaktır.		Eşitlik ve sosyal adalet ilkelerine uygun bir sosyal yardım ve sosyal hizmet sisteminin sağlanması için yeterli personel ve kurumsal altyapının oluşturulması gerekmektedir

<b>ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER</b>	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>1.1. Sosyal dışlanmanın önlenmesi çalışmalarına öncelik verilmeli ve bu faaliyetler hukuki zemine oturtulmalıdır.</b>	X		X	X	X		X
<b>1.2. Sosyal güvenlik kuruluşlarının yapılanma ve uygulamalarında sosyal güvenlik hakkına erişimle ilgili tüm engeller kaldırılmalıdır.</b>	X		X	X	X		X
<b>1.3. Devlet, sosyal güvenliğin finansmanına (sağlık sigortasını da kapsamak üzere), sigortalıların ve işverenlerin yükümlülüklerini azaltacak biçimde ve taraf olarak katılmalıdır.</b>	X	X		X			
<b>1.4. Uygulanan ekonomik politikalar toplumsal etkileri gözetilerek sosyal politikalarla birlikte belirlenmelidir. Bu amaçla Ekonomik ve Sosyal Konsey daha etkin çalıştırılmalıdır.</b>	X		X	X	X	X	

ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
1.5. Sosyal güvenlik politikaları ulusal politikalar olarak belirlenip uygulanmalı ve bu politikaların siyasi müdahalelere açık olması önlenmelidir.	X			X	X	X	
1.6. Her tür yasal düzenlemenin oluşturulmasında; sosyal güvenliğin vazgeçilemez ve devredilemez nitelikteki temel insan haklarından olduğu ve Anayasada yer alan sosyal devlet ilkesinin gerekleri gözetilmelidir.			X	X	X		
2.1. Sosyal güvenlik sisteminde kayıtdışılığın önlenmesinde etkili olacak finansman yöntemleri belirlenmelidir.	X	X	X	X			X
2.2. Etkin bir gelir-gider yönetimi oluşturulmalıdır.	X		X	X		X	X
2.3. Sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı özel sigortacılık teşvik edilmelidir.	X	X		X			X

ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
3.1. Sosyal tarafların temsil ettiği karar alma, onama ve ibra yetkisi olan bir genel kurul oluşturulmalı ve bu yapıya uygun bir yönetim kurulu teşekkül ettirmelidir.						X	
3.2. Tanım birliği sağlanmış ortak veri tabanı oluşturulmalıdır.	X		X	X	X	X	X
3.3. Çağdaş teknolojiden yararlanarak ilgili kurum ve kuruluşlar arasında etkin bir iletişim kurulmalı ve bu sayede sistemde sağlıklı takip ve kontrol sağlanmalıdır.	X	X	X	X	X	X	X
3.4. Sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlananları bilgilendirip önerilerini değerlendirerek bu önerileri yönetime yansıtacak bir birim oluşturulmalıdır.				X	X	X	X

ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
4.1. Mevcut sosyal güvenlik kuruluşları içerisindeki objektif olmayan farklılıklar giderilerek ortak standartlar oluşturulmalıdır.	X		X	X			
4.2. Sosyal güvenlikle ilgili uyuşmazlıklarda yargı birliği sağlanmalı ve korunmalıdır.				X	X		
4.3. Taban aylık ve gelirleri eşitlenmeli; bu seviyenin tespitinde insan onuruna yaraşır bir hayat seviyesi dikkate alınmalıdır.	X	X	X	X	X		
5.2. Sağlık hizmetlerinin finansmanına emekliler, malûller ve yoksullar dışında herkes ödeme gücü oranında katılmalı ve ödeme gücü olmayanların ve muhtaç özürülülerin primleri devletçe genel bütçeden karşılanmalıdır.				X			

ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
5.2. Sağlık hizmet zinciri (sevk sistemi), ihtiyacı en kısa sürede sağlayacak biçimde düzenlenmeli ve sağlık hizmet zincirinde, sigortalılardan katılım payı alınmamalıdır.				X	X		
5.3. Sağlık hizmeti organizasyonu, özerk bir kurum tarafından yürütülmelidir.				X	X	X	X
6.1. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler bireylere tanınan ve güvence altına alınan bir sosyal hak haline getirilmeli ve uyumsuzluk hallerinde dava yolları açık olmalıdır.			X	X	X		
6.2. Kamu kaynağı kullanan dağıtık yapıdaki sosyal yardım ve hizmet kurumları bütünleşmiş bir yapıda toplanmalı, bu yapı içerisinde sosyal yardımlaşma fonu da alınmalıdır.	X		X	X	X	X	X

ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
6.3. Sosyal yardım ve hizmetlere yeterli kaynak tahsisi yapılmalıdır.	X		X	X	X		X
6.4. Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele hedefi doğrultusunda AB norm ve standartları gözetilmeli ve bu amaçla güvenceli asgari gelir kurumu hukuk sistemimizde yer almalıdır.	X		X	X	X		
6.5. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında koruyucu ve önleyici hizmetlere ağırlık verilmelidir.			X	X	X		
6.6. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin devletin yükümlülük ve sorumluluğunda, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin katılımı da sağlanarak bir bütünlük içinde ve eşgüdümlü yürütülmesi gerçekleştirilmelidir.				X	X	X	X

ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
6.7. Sosyal yardımların miktarı ve düzeyi insanca yaşamayı karşılayacak seviyeye getirilmelidir. Bu amaçla yardımların miktarı minimum vitale göre değil, minimum sosyale göre belirlenmelidir.	X		X	X	X		
6.8. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında çalışan personel ve bu alanda sağlanan hizmetler nitelik ve nicelik yönünden yeterli düzeye getirilmelidir.			X	X	X		X
6.9. Aileye yönelik sosyal destek sistemleri yeterli hale getirilmelidir.			X	X	X		
6.10. Sosyal yardımlar alanında ulusal düzeyde, kamu kurumlarını ve sivil toplum örgütlerini içeren ortak bir veri tabanı oluşturulmalıdır.	X		X	X	X		



ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
6.11. Sosyal yardımlara ve sosyal hizmetlere gereksinim gösteren kesimlerin hem nicel hem de nitel durumu hakkında ulusal düzeyde güncellenmiş verilere sahip olabilmek için TÜİK'in faaliyetleri gözden geçirilmeli ve güçlendirilmelidir.				X	X		X
6.12. Sosyal hizmet ihtiyaçlarını karşılayacak fiziki altyapı yatırımları gerçekleştirilmeli veya hizmet satın alınmalıdır.			X	X	X		X
6.13. Sosyal hizmet elemanlarını yetiştiren yükseköğretim kurumları ivedilikle kurulmalı ve bu kurumlarda öğretim verecek akademisyenler yetiştirilmelidir.			X	X	X		X

## 2. DOKUZUNCU KALKINMA PLANI AÇISINDAN TEMEL YANSIMALAR

Bir ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin yapısı, o ülkenin ekonomik ve sosyal şartları ile yakından ilgili olup, sosyal güvenlik sistemlerinin özellikleri ve sorunları ülkeden ülkeye değişmektedir. Bununla beraber, ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyleri birbirine yakın ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sorunlarda benzerlikler bulunmaktadır.

Sosyal sigorta sistemleri ile ülkenin demografik yapısı arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişkinin bozulması, sistemin krize girmesine neden olabilmektedir. Belirli bir dönemde aktif sigortalıların ödedikleri prim gelirlerinin, aynı dönemde sigortalılara ve bağımlılarına yapılacak sigorta yardımlarının finansmanı için kullanıldığı dağıtım metodu, demografik değişimlerden kolaylıkla etkilenmektedir. Nüfus artış hızının durması, insan ömrünün uzaması, dağıtım yönteminin sağlıklı işleyebilmesi açısından önemli bir kriter olan yaşlı bağımlılık oranının giderek büyümesine neden olmaktadır. Bu durum, sosyal sigorta sisteminin finansman dengesini büyük ölçüde bozabilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde demografik yapıda yaşanan değişim, sosyal güvenlik sisteminin en önemli kriz nedeni olarak görülmektedir. 2030'lu yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkelerde de nüfus artış hızının önemli ölçüde azalması ve yaşlı nüfusun bağımlılık oranının artması beklenmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan finansman sorunu sadece ülkelerinde demografik yapılarındaki değişimle sınırlı değildir. Ekonominin ve istihdamın kayıt altına alınamaması, artan işsizlik oranı, yüksek enflasyon ve sisteme yapılan olumsuz müdahaleler, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından, sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan finansman sorununun diğer önemli nedenleri arasındadır.

Sosyal güvenlik sistemlerindeki finansman açıkları çoğunlukla devlet borçlanmaları yoluyla kapatılmaya çalışılmaktadır. Ancak borçlanma gelir dağılımı üzerinde olumsuz bir etkisi yaratmaktadır. Sosyal güvenlik açıklarını kapatma sorumluluğu bulunan sosyal devlet bu açıkları kapatırken borçlandığında alt gelir grubundan üst gelir grubuna gelir transferine yol açmakta, bu durum da gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlardan kaynaklanan bu durum, sosyal devlet kavramına yönelik eleştirilerin artmasına neden olmuştur.

Dünya ülkelerinin çoğunda sosyal güvenlik sistemlerinde kriz yaşanması sistemde; emeklilik yaşının yükseltilmesi, sigorta prim oranlarının artırılması, devletin genel bütçeden kaynak aktararak prim ödemelerine ya da sigorta yardımlarına katılımı, emeklilik aylığının

düşürülmesi gibi tedbirlerin yanında, Şili örneğindeki benzer radikal tedbirlerin öngörüldüğü bir değişimi doğurmuştur.

Türk sosyal güvenlik sistemi de, diğer ülkelerde olduğu gibi aynı temel sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Aktif sigortalıların pasif sigortalıları karşılama oranının 1,7-2 seviyesine gerilemesi dolayısıyla, sistemin işleyişini güçleştiren finansman açıkları meydana gelmiştir. Söz konusu açıklar uzun bir dönemden beri devlet bütçesinden transfer yapılarak kapatılabilmektedir. Bu durum, devlet borçlanması önemli nedenlerinden biridir.

Ülkemiz, sosyal güvenlik sistemindeki sorunların giderilmesi açısından bazı önemli avantajlara sahiptir. Genç bir nüfus yapısına sahip olması bunlardan biridir. Ancak nüfusumuzun 2030'lardan itibaren yaşlanacağı dikkate alınır, bu durumun kısa zamanda değerlendirilmesi gerektiği görülmelidir. Türk toplumundaki yardımlaşma gücünün yüksek oluşu, işsizlik sigortası fonunda önemli bir tutarın birikmiş olması ve bireysel emeklilik sistemindeki fonlarda meydana gelmesi beklenen birikim diğer avantajlar olarak görülmektedir.

Diğer taraftan Türk sosyal güvenlik sisteminin önünde ciddi problemler bulunmaktadır. Ekonomideki ve istihdamdaki kayıtdışılığın yüksek bir oranda olması, sosyal sigorta kuruluşlarının aktif pasif dengesinin bozulmasından kaynaklanan finansman sorunları, kurumsal alt yapı yetersizliği ve sosyal güvenlik kuruluşlarının özerk olmaması, sisteme çeşitli dönemlerde yapılan ve olumsuz etkiler yaratan siyasi müdahaleler, sistemde arasında norm ve standart birliğinin bulunmaması bu sorunların başlıcalarıdır. Söz konusu sorunlar reform çalışmalarının da önünde önemli birer tehdit oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemimizin, primli ayağını oluşturan sosyal sigortalıların sorunlarının çözülmesine yönelik olarak 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla önemli bir adım atılmıştır. Bu Kanunla, emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısı artırılmış, erken yaşta emekliliğe hak kazanılmasını olanaklı kılan sistemin bir geçiş süreci ile ortadan kaldırılması öngörülmüş, emeklilik aylığı bağlama oranı şekli ve hesaplama yöntemi değiştirilmiştir. Yine aynı kanunla getirilen işsizlik sigortası, sağladığı fonlarla, istihdam alanı yaratabilecek, gelir dağılımı adaletsizliği ile mücadele edebilecek önemli bir birikim olarak görülmektedir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin mevcut durumu ile ülkedeki sosyal ve ekonomik şartlar dikkate alınarak, 2007-2013 döneminde sosyal güvenlik sistemi için öngörülen vizyon;

*“Temel insan hakkı niteliği ve sosyal devlet ilkesi gözetilerek, toplumun tüm bireylerini kapsamına alan ve bütün sosyal risklere karşı koruma garantisi sağlayan, yoksulluk sınırı*

*üzerinde çağdaş standartlarda bir yaşam seviyesi sağlayarak toplumsal dayanışmayı güçlendiren, sürdürülebilir, etkili, erişilebilir ve adil bir sosyal güvenlik sistemi kurmak” tır.*

Sosyal güvenlik reformu çalışmalarında; sosyal güvenlik hakkının bir insan hakkı olduğu ve devletin niteliğinin bir sosyal devlet olduğu hususları dikkate alınmalıdır. Sosyal güvenlik hakkının bir ülkede yaşayan herkesi ve bütün riskleri kapsamasını ifade eden “genellik ilkesi”, sosyal güvenliğin en temel ilkesidir. Ancak bu ilke uygulamada geçerli olamamaktadır. Dolayısıyla, herkesi bütün risklere karşı koruyan bir sosyal güvenlik politikası ihtiyacı devam etmektedir. Sosyal devlet, vatandaşlarına asgari bir yaşama düzeyini garanti eden devlettir. Sözü edilen asgari yaşam düzeyi yoksulluk sınırı ile eş tutulmamalıdır. Sosyal güvenlik sisteminin toplumsal dayanışmayı güçlendirici ve sağladığı haklar bakımından da adil, etkili ve sürdürülebilir olması gereklidir. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği, sosyal devletin yükümlülükleri ile ekonomik ve mali imkanlarının dengesini gözeten, popülist uygulamalardan uzak, rasyonel bir yapılanmayı gerektirmektedir.

Sosyal güvenlik sistemimizin, önümüzdeki yedi yıllık sürecini içeren hedef ve ilkelerinin yer aldığı vizyonun gerçekleştirilmesinin önünde engel olarak görülebilecek sorunlar, aşağıdaki gibi tespit edilmiştir. Bunlar;

1. Sosyal güvenlik politikaları, düzenlemeleri ve uygulamalarının sosyal devlet ilkesinden uzaklaşmış olması,
2. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında sorunlar yaşanması,
3. Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal altyapısının yetersiz olması ve özerkliğinin bulunmaması,
4. Sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliğinin bulunmaması,
5. Genel sağlık sigortasının bulunmaması,
6. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında nicel, nitel ve yapısal sorunlardır.

Vizyona uygun bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında yukarıdaki sorunları aşmaya yönelik olarak gerçekleştirilmesi gereken stratejik amaçlar ise şunlardır:

1. Sosyal güvenlik sistemi ve işleyişinin, sosyal devlet ilkesi çerçevesinde gelir dağılımını etkinleştirecek biçimde yapılandırılması;
2. Sosyal güvenliğin etkili ve sürdürülebilir finansmanını sağlayacak bir modelin oluşturulması;

3. Uygun bir tanım birliği ve ortak veri tabanı oluşturarak, hak kaybını ve mükerrer yararlanmayı önleyen, etkili, erişilebilir ve sürdürülebilir hizmet sunan çağdaş ve özerk bir kurumsal yapının kurulması;

4. Norm birliğinin ve objektif ölçütler dikkate alınarak ortak standartların sağlanması;

5. Sağlık hizmetinin, ihtiyacı olan tüm bireylere bu ihtiyacı karşılayacak biçimde organize edilmesi;

6. Sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin eşitlik, sosyal adalet, etkililik ilkelerine uygun ve tüm bireylere sosyal hak olarak tanındığı bir sisteme ulaşması.

Yoksulluk standartlarının üzerinde, toplumsal dayanışmayı güçlendiren, etkin ve sürdürülebilir, herkesin kolaylıkla ulaşabileceği adil bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve belirlenen öncelikli amaçların gerçekleştirilebilmesi için 4. bölümde yer alan tedbirler ve öncelikler, bazı yasal değişiklikleri ya da mevcut yasaların etkin bir biçimde uygulanmasını gerektirmektedir. Sosyal yardımların hak niteliğine kavuşturulması ve sosyal hizmetlerin geliştirilmesi, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele konusunda önemli bir destek sağlayacaktır.

Kurumsal düzenlemeler bakımından öncelikle sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin tek bir çatı altında toplanmasını sağlayacak bir yapılanma önerilmektedir. Sosyal sigorta kuruluşları açısından ise farklı bir görüş benimsenerek, bu kuruluşların mevcut tüzel kişiliklerinin korunması ve kurumlar arasında sağlıklı ve düzgün işleyen bir bilgi iletişim ağının oluşturulması gerektiği düşünülmektedir. Sosyal sigorta kuruluşlarının hitap ettiği sigortalı gruplarının farklılığı dikkate alınarak kuruluşlar ayrı çatılar altında olmalı; fakat tüm sigortalılar açısından norm ve standart birliğinin sağlandığı ve korunduğu, tüm çalışanları kapsamına alan yaygın bir sosyal sigorta sistemi oluşturulmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Alper, Yusuf; Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik Çimento İşveren Dergisi, Mart 2002
- Arıcı, Kadir; Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1997
- Conclusions, X-2, 1988
- Development and Reform, Geneva, International Labour Office, 2000
- Ergenekon, Çağatay,; Emekliliğin Finansmanı, TÜGİAD yayınları, İstanbul 2001
- Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis ; Social Security Pensions Green Paper “Confronting demographic change: a new solidarity between the generations”, Brussels, 16.3.2005, com (2005) 94 final, Commission of the European Communities
- Hanehalkı İşgücü Anketi 2004 Yılı Sonuçları, DİE, 30 Mart 2005
- Official Journal of the European Union, C 325, 24.12.2002
- Official Journal of the European Union, L 010, 12.1.2002
- Official Journal of the European Union, C 337 E, 28.11.2000
- Official Journal of the European Union, C 14, 16.1.2001
- Official Journal of the European Union, C 144, 16.5.2001
- Official Journal of the European Union, C 364, 18.12.2000
- Official Journal of the European Union, L 245, 26.8.1992
- Official Journal of the European Union, L 245, 26.8.1992
- Official Journal of the European Union, L 165, 3.7.2003
- R.G., 15.7.2005, 25876
- R.G., 14.10.1989, 20312
- SHÇEK Genel Müdürlüğü, Nevşehir,2004
- Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Nisan 2005
- T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, [www.emekli.gov.tr](http://www.emekli.gov.tr)
- Tekinalp/Tekinalp/Atamer/Oder/Oder/Okutan; Avrupa Birliği Hukuku, 2. Baskı, İstanbul 2000
- Tuncay, Can; Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine, Çimento İşveren Dergisi, Mart 2000
- Tuncay, Can/ Ekmekçioğlu, Ömer; Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 11. Baskı, İstanbul 2005
- Vakıflar Genel Müdürlüğü, [www.vgm.gov.tr](http://www.vgm.gov.tr)
- Yoksullukla Stratejik Mücadele, T.C. Başbakanlık ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 2004
- 2000 Genel Nüfus Sayımı ve 2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması Sonuçlarına Göre DİE; DPT ve Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü Tarafından Yapılmış Nüfus Projeksiyonları, Ağustos 2005, DPT

**EK 1 : Sosyal Yardım Yapan Kamu Kuruluşlarının 2003 - 2006 Dönemi Sosyal Yardım Harcamaları**

Kurumu	Yardım Türü	2004		2005		2006	
		Kişi Sayısı	Gider (YTL)	Kişi Sayısı	Gider (YTL)	Kişi Sayısı	Gider (YTL)
Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü	Yaşlı-Malül ve Sakat Aylığı (2022 sayılı Kanun gereği)	1.092.457	788.824.786	1.266.268	1.003.882.239	1.243.878	1.284.823.461
SHÇEK Genel Müdürlüğü	Ayni-Nakdi Yardım	19.707	11.484.000	19.735	15.980.800	19.476	37.422.000
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Muhtaç Yetim ve Özürlülere Maaş Ödemeleri	1.605	3.505.705	2.557	6.172.086	5.000	11.962.000
	İmarethane Hizmetleri	50.705	9.473.000	51.705	35.000.000	77.280	47.724.940
Sağlık Bakanlığı (1)	Yeşil Kart Uygulaması	13.418.569	678.600.000	10.811.554	1.808.746.327	12.550.892	2.908.268.006
SYDGM (2)	Tüm Sosyal Yardım Uygulamaları	7.244.573	1.347.846.000	7.433.738	1.304.664.099	7.409.638	1.389.532.694
<b>TOPLAM (3)</b>		<b>21.827.616</b>	<b>2.839.733.491</b>	<b>19.585.557</b>	<b>4.174.445.551</b>	<b>21.306.164</b>	<b>5.679.733.101</b>
<b>GSYİH</b>			430.511.000.000		487.202.362.000		542.913.000.000
<b>TOPLAM/GSYİH (Yüzde)</b>			<b>0,66</b>		<b>0,86</b>		<b>1,05</b>

**Kaynak:** DPT, Emekli Sandığı, Sağlık Bakanlığı, SHÇEK, SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü

(1) Kişi sayısı söz konusu yıldaki toplam yeşil kart sahibi kişi sayısını belirtmektedir.

(2) Yararlanan kişi sayısı yararlanma sayıdır, kişi bazında mükerrerlik olabilir.

(3) Belediyelerin yapmış olduğu sosyal yardım harcamaları veri yetersizliği nedeniyle toplamda yer alamamaktadır.

(4) Sosyal yardım alan kişi sayısında mükerrerlik söz konusu olabilir.

## EK 2 : Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Güvenceli Asgari Gelir Uygulamaları

Avrupa Birliğinin sosyal politikasının en önemli gündem maddelerinden biri yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeledir. Bu sosyal politikanın, Avrupa Birliği üyesi ülkelerde pozitif hukuka yansımaları ise güvenceli asgari gelir yasalarının yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir.

**Güvenceli asgari gelir** (guaranteed minimum income), en genel anlamda, toplumun yoksul ve egemen yaşam biçiminden dışlanmış olan kesimlerinin asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla olan bağlarının güçlendirilmesi için devlet tarafından yapılan bir tür sosyal yardım olarak tanımlanabilir.

Güvenceli asgari gelir kavramını asgari ücret kavramı ile karıştırmamak gerekir. Güvenceli asgari gelir, çalışmayanların asgari düzeydeki ihtiyaçlarını sağlama hedefine dönüktür ve çalışma karşılığı olmaksızın elde edilen bir gelirdir. Bu ödeneğe çalışma karşılığı olmadığı halde “yardım” ya da “ödenek” yerine “gelir” denmesinin nedeni, bu ödemenin süreklilik taşıdığını göstermek ve çalışma karşılığı elde edilen ücretin kişilerde yarattığı güven duygusuna benzer bir duyguyu sağlamaktır.

Güvenceli asgari gelir, belirli bir neden aranmaksızın, yoksulluk eşiğinin altında kalan kimselere yapılan genel nitelikli bir sosyal yardımdır. Yani sosyal yardımlarda özellik ilkesi değil, genellik ilkesi benimsenmiştir.

Çalışmamayı teşvik etmemek amacıyla güvenceli asgari gelir miktarı, asgari ücretin altında belirlenmektedir.

Güvenceli asgari gelir bir üst kavramdır. Her ülkenin yasal düzenlemelerinde bu kurum farklı adlandırılmıştır. Ancak değişik kavramların ortak noktasını, yoksullara devlet tarafından yapılan bir sosyal yardım olması, hak niteliğinde olması, süre limitinin olmaması oluşturmaktadır.

Güvenceli asgari gelirin Avrupa Birliği ülkelerinin pozitif hukuk sistemlerine girmiş olan şekli, tamamlayıcı niteliktedir. Diğer bir deyişle varolan sosyal güvenlik sistemleri olduğu gibi muhafaza edilmekte ve güvenceli asgari gelir ile bu sistemin boşlukları doldurulmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinin pek çoğunda, güvenceli asgari gelir yasaları mevcuttur.

### **Almanya**

Alman Sosyal Yardım Yasasına (Bundessozialhilfegesetz) göre sosyal yardım bir haktır. Sosyal yardımın işlevi, herkese yaşamı için zorunlu olan asgari geçim kaynaklarının



sağlanması yoluyla onurlu bir şekilde yaşamalarına yardımcı olmaktır. Yasanın amacı, yardımlardan yararlanan kişinin, sosyal yardım olmaksızın bağımsız bir şekilde yaşamasını sağlamaktır.

Alman hukukunda iki tip sosyal yardım vardır: Birincisi, genel niteliktedir (Hilfe zum Lebensunterhalt). İkincisi ise özel niteliktedir yani, belirli kategorilere, belirli durumlarda yapılan sosyal yardımdır (Hilfe in besonderen Lebenslagen). Bunlardan birincisi, güvenceli asgari gelir niteliğinde olan bir sosyal yardımdır. Bu yardımın finansmanı belediyeler (communes) tarafından sağlanır.

Asgari gelirin miktarı, talep eden kişinin sosyal statüsüne, çocukları varsa onların ihtiyaçlarına, sürdürdükleri günlük yaşamın gereklerine göre değişkenlik gösterir. Sosyal yardımın bireyselliği ilkesi uyarınca, herkesin durumuna göre farklı bir miktar belirlenir. Miktarı belirleme konusunda yerel yönetimler yetkilidir.

Çalışmayı teşvik etmek için, güvenceli asgari gelir miktarının asgari ücretten düşük tutulması öngörülmüştür.

#### İngiltere

İngiltere’de güvenceli asgari gelir niteliğinde üç sosyal yardım mevcuttur: Gelir desteği (Income Support), aile kredisi (Family Credit) ve konut yardımı (Housing Benefits).

Gelir desteği, çalışmayan veya haftada 16 saatten az çalışıp da geliri belirlenmiş bir miktarın altında kalan kişilere yapılan bir yardımdır. Bu yardım, dava edilebilir bir hak niteliğindedir. Bu haktan yararlanabilmek için aranan diğer koşullar şunlardır; daimi ikametgâhın İngiltere’de bulunması, 16 yaşını doldurmuş olmak, çalışma gücüne sahip olmak, iş arıyor olmak, muhtaç durumda bulunmak.

Bu koşulların varlığı tespit edildiğinde, talepte bulunanlara, yaşlarına ve çocuklu olup olmamalarına göre değişen oranlarda haftalık belirli ödeme yapılır.

Aile kredisi, çocuğu olan ve eşlerden en az birinin haftada 16 saatten fazla ücretli bir işte çalışmasına karşın, geliri belirli bir eşiğin altında kalan ailelere yapılan bir yardımdır. En az bir çocuğa bakmakla yükümlü olan ve haftada 16 saatten az çalışıp da geliri belirli bir eşiğin altında kalan bekârlar da bu yardımdan yararlanma hakkına sahiptir.

Konut yardımı ise, konut masraflarını karşılayamayan yoksul kişilere yapılan bir yardımdır.

#### Belçika

Pek çok Avrupa ülkesi gibi Belçika’da, savaş sonrasında, sosyal sigortanın ön plana çıktığı, prim ödeme koşuluna bağlı ve yalnızca çalışanlara yönelik bir sosyal güvenlik modeli

oluşturmuştur. Bu modelin eksikliklerini tamamlamak amacıyla, 7 Ağustos 1974 tarihli asgari geçim kaynakları yasası ve 8 Temmuz 1976 tarihli sosyal yardım yasası çıkarılmıştır.

Bu yasaların temel özelliği, yoksullara yardımın bir iyilikseverlik konusu olmaktan çıkıp bir hak niteliği kazanmasıdır. Artık, zor durumda olan kişiler, yasanın uygulanmasında bir haksızlığa uğradıklarını düşünüyorlarsa, mahkemelerde dava açma hakkına sahiptirler.

Yasanın amacı, kendi imkânlarıyla asgari geçim kaynaklarını temin edemeyen fertlere, bu olanağın garanti edilmesidir.

Güvenceli asgari gelire hak kazanmak için aranan koşullar şunlardır:

- Uyruluk koşulu : 1974 tarihli yasa, asgari geçim kaynakları hakkını, yalnız yurttaşlara tanımıştır. Ancak 8 Ocak 1976 tarihli Kraliyet kararnamesi ile yasanın kişiler açısından kapsamı, diğer Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşlarını, vatansızları ve bazı mültecileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

- İkâmet koşulu : Bu hak, kural olarak Belçika'da ikâmet edenlere aittir. Ancak, kısa süreli olarak yurtdışında bulunan Belçikalılar da bu haktan yararlanırlar.

- Yaş koşulu : Bu hak, 18-65 yaş arası kişileri kapsar.

Bu haktan yararlanmayı talep eden kişilerin, çalışmayı istiyor ve iş arıyor olduklarını kanıtlamaları gerekir.

### **Hollanda**

Hollanda'da sosyal yardım ve sosyal hizmetler 1965 tarihli Genel Sosyal Yardım Yasası (Algemene Bijstandswet (ABW)) ile düzenlenmiştir. Bu yasa ülkedeki herkesi kapsamakta olup, yaşamları için muhtaç oldukları gerekli araçların sağlanmaması durumunda onlara dava hakkı vermektedir.

Hollanda'da güvenceli asgari gelir sağlayan ikinci yasa ise işsizler için asgari gelir yasasıdır (Rijksdagroeping Werkloze Werknemers (RWW)).

### **Lüksemburg**

Lüksemburg'da güvenceli asgari gelir yasası 1986'da yürürlüğe girmiştir ve bu yasada 1993 ve 1994 tarihlerinde bazı değişiklikler yapılmıştır.

Güvenceli asgari gelir bir haktır ve bu haktan yararlanabilmek için, en az 30 yaşında olmak ve en az 10 yıldan beri Lüksemburg'da ikâmet ediyor olmak gerekmektedir. Bu haktan yararlanmayı talep edenlerin çalışmaya hazır olması ve değişik şekillerde bu yardımın karşılığını ödemeyi kabul etmesi gerekir. Bu karşılık, istihdam bürosunun önerdiği bir işte

çalışmaktır. Aday bu karşılığı kabul etmezse talebi reddedilebilir. Yaşlılar, sakatlar ve henüz okul çağına gelmemiş çocuğu olan ebeveynler, bu kuralın dışında kalırlar.

Güvenceli asgari gelirden yararlananlar, hastalık sigortasının da kapsamına girmektedirler.

### **İtalya**

İtalya’da ulusal düzeyde güvenceli asgari gelir kurumu yoktur. Ancak, Kuzey İtalya’nın büyük belediyelerinin çoğu, güvenceli asgari gelir kurumu oluşturmuşlardır.

Güvenceli asgari gelir bağlanması koşulları, belediyelere göre değişkenlik göstermektedir. Ancak bu koşullar, genellikle esnek, süre sınırlaması yoktur ya da süre limitinin bitiminde yenilenme olanağı vardır.

### **İspanya**

İspanya’da tüm özerk belediyelerin güvenceli asgari gelir düzenlemeleri mevcuttur. Güvenceli asgari gelir kurumunun İspanya’daki ilk örneği 1989 tarihinde Bask’da yaşama geçmiştir. Güvenceli asgari gelir kurumunun işlevi, bölgelere göre değişkenlik göstermektedir. Yardımların süresi de değişkendir. Genellikle maksimum süre 6 aydan bir yıla kadardır.

### **İskandinav Ülkeleri**

Yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele, bu ülkelerdeki sosyal yardım yasaları çerçevesinde gerçekleştirilir. Danimarka’da 1974 tarihli sosyal yardım yasası 1976 tarihinde yürürlüğe girmiş ve pek çok kez değiştirilmiştir. Finlandiya’da 1982 tarihli sosyal yardım yasası, geçinmek için yeterli geliri olmayan kişilere, kaynak kontrolü koşuluyla yardım yapılmasını öngörür. İsveç’te yasal olarak ikamet eden herkes, başka yollardan geçimini temin edemiyorsa, 1982 tarihli sosyal yardım yasasından doğan sosyal yardım hakkına sahiptir.

### **Fransa**

Fransız sosyal güvenlik hukukuna yeni girmiş bir kurum olan asgari tutunma geliri (revenu minimum d’insertion), 1 Aralık 1988 tarihli yasa ile yürürlüğe girmiştir ve bu yasa 29 Temmuz 1992 tarihli yasa ile birtakım değişikliklere uğrayarak yeniden düzenlenmiştir.

Asgari tutunma geliri yasasına yol açan temel nedenler arasında; 1980’li yıllardan itibaren artış gösteren yoksulluk, işsizliğin büyümesi, sosyal güvenlik sisteminde mesleki faaliyete bağlı sigorta tekniğinin egemenliği ve sosyal yardımlarda özellik ilkesinin, sosyal

güvenlikte genellik ilkesinin yaşama geçmesi önünde engel oluşturması ve sosyal hizmetlerin yetersizliği sayılabilir.

Yasanın temel amacı yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadeledir. Amaçtaki bu düalizm, Fransız hukunun özgünlüğünü oluşturur. Bu yasa, sosyal dışlanmaya maruz kalanların toplumla bütünleşmesine ilişkin faaliyetler ile parasal yardımlar arasında bir bağ kurmaktadır.

Yasanın 1. maddesi uyarınca; yaşı, bedensel veya akli durumu, ekonominin içinde bulunduğu durum nedeniyle çalışamayan her kişinin, geçim kaynakları elde etme hakkı vardır. Asgari tutunma geliri yasası, yalnızca zor durumda olan kişilere asgari geçim imkânı sağlamak amacıyla yetinmemiş, toplumdan dışlananları topluma katma amacını da birinci maddenin ikinci fıkrasında şu şekilde belirtmiştir: “Zor durumda olan kişilerin sosyal ve mesleki açıdan toplumun içinde yer alması, ulusal bir gerektir. Bu amaçla dışlanmayı önleyici asgari gelir müessesesi oluşturulmuştur. Bu gelir, dışlanmanın her türlüünü özellikle eğitim, mesleki eğitim, istihdam, sağlık, konut alanlarındaki dışlanmayı yok etmeyi amaçlayan bütünsel bir yoksullukla mücadele aygıtının parçasıdır.”

Güvenceli asgari gelir hakkından yararlanma üç temel koşula bağlıdır:

- Yaş koşulu: Kural olarak, güvenceli asgari gelirden yararlanabilme yaşı 25'tir. Ancak bu koşul doğmuş veya doğacak olan bir çocuğa bakma yükümlülüğü olan kişilere karşı ileri sürülmez. Çocuk sahibi olan ve 25 yaşından küçük kadın ve erkekler bu gelirden yararlanırlar.

- Uyrukluk koşulu: Fransa'da bulunan yabancılar eğer oturma izinleri varsa veya en az üç yıldan beri çalışma iznini de içeren bir geçici oturma iznine sahipse bu haktan yararlanabilirler.

- Kaynak koşulu: Güvenceli asgari gelir için saptanan miktardan daha düşük bir gelire sahip olan kişiler bu haktan yararlanabilirler.

Asgari tutunma geliri, aylık olarak ödenir. Asgari tutunma geliri, yararlanan kişinin gelirini, ailenin büyüklüğüne ve bileşenlerine göre ayarlamak suretiyle belirli bir seviyede tutarak asgari güvence sağlayan bir gelirdir. Asgari tutunma geliri miktarı, aile iki kişiden oluşuyorsa yüzde 50 oranında arttırılır. İki kişiden sonraki ilk iki kişi için yüzde 30 oranında arttırılır. Daha sonra eklenen her kişi için yüzde 40 oranında arttırılır.

Asgari tutunma geliri, sigortalı olmayanların hastalık ve analık sigortasına zorunlu sigortalılığına yol açar. Sigortalılık hakkından yardım görenin kendisi ve yardım kapsamına giren diğer kişiler yararlanır. Sigorta primleri, il sosyal yardım büroları tarafından ödenir.

Asgari tutunma gelirinin, diğer sosyal yardımlarda olduğu gibi yararlananları pasif duruma sokarak dışlanmayı daha da arttırıcı bir etki yapması riskini bertaraf etmek için yasa, yalnızca bir gelir bağlamakla kalmayıp bu gelirden yararlananları aynı zamanda bir faaliyetin içine sokmayı da öngörmektedir. Yardımdan yararlanan kişi, sosyal görevlilerin desteğiyle ve yapılan bir sözleşme çerçevesinde, topluma tutunmak için çaba gösterir. Bu sözleşme, topluma tutunmak için öngörülen projeyi, bu projeyi yaşama geçirmek ve geliştirmek için kullanılacak araçları, karşılıklı yükümlülükleri ve gerçekleştirilecek faaliyetlerin takvimini içermelidir. Sözleşme, talebin yapıldığı kurum tarafından hazırlanır, yardım gören ve onun bakmakla yükümlü olduğu kişilerle yerel komisyon arasında bağitlanır ve sözleşmenin uygulanmasının takibiyle görevli bir kılavuz tayin edilir.