

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARIN MALİ YAPISI VE GELİŞİMİ

Doç. Dr. Kâmil TÜĞEN
Dokuz Eylül Üniversitesi
İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

I- GİRİŞ

Ülkemiz için 1980'li yıllar ekonomik ve mali alanda olduğu gibi diğer sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda da önemli gelişmelerin ve değişimlerin ortaya çıktığı yıllar olmuştur. Bu gelişme ve değişimler 1990'lı yıllara da sarkarak devam etmektedir. Bu çerçevede söz konusu yıllarda sosyal güvenlik hizmetleri açısından da bazı gelişmeler yaşanmıştır.

Sosyal güvenlik hizmetleri ile ilgili olarak 1982 Anayasasının 60. maddesinde, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir" denildikten sonra, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alma ve teşkilatı kurma görevi devlete verilmiştir. Sosyal güvenliğin amacı, kısaca kişileri sosyal risklere karşı korumaktır. Söz konusu riskler sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve hizmetlerle karşılanmaya çalışılmaktadır. Esasen ülkemizde Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından itibaren devlet, yarı kamusal mal olarak da nitelendirilen sosyal güvenlik hizmetlerini hızla geliştirmeye ve gerekli teşkilatı kurmaya yönelmiştir. Zaman içinde ekonomimizin gelişmesine, istihdam edilen nüfusun artmasına, devlet anlayışındaki değişmelere vb. bağlı olarak sosyal güvenlik hizmetleri toplumun daha büyük kesimine yayılırken, sosyal güvenlik kurumları da büyük organizasyonlar haline gelmişlerdir. Ne var ki, söz konusu hizmetlere ilişkin sağlıklı bir finansman yapısının oluşturulamamış olması 1980'li yıllarda ülkemizdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumundan özellikle ikisini mali bir çıkmazla karşı karşıya getirmiştir.

Bu konuları değerlendiren tebliğimizde önce ülkemizdeki sosyal güvenlik hizmetlerinin genel durumu üzerinde durulacak, sonra üç büyük sosyal güvenlik kurumumuzun T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (S.S.K.) ve Bağ-Kur'un 1980 sonrası mali yapıları ve gelişimi ele alınacaktır. Bundan sonra da, bu üç kurumun ortak mali sorunları dikkate alınarak, kurumların mali yapılarının güçlendirilmesine yönelik öneriler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

II- ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİNİN GENEL DURUMU

Sosyal güvenlik, hiçbir ayırım gözetmeksizin herkesin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını da kapsayacak biçimde hâl ve geleceklerinin güvence altına alınması olarak tanımlanabilir¹.

Sosyal güvenliğin amacı, çalışma gücünü korumak için, gelir kaynaklarını geçici ya da sürekli kaybedenlere toplum olarak yardımcı olmak şeklinde özetlenebilir. Sosyal güvenlik, sosyal sigortalar ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Çağdaş anlamda sosyal güvenlik XX. yüzyılın bir olgusu durumundadır.

Sosyal güvenlik sistemi; aynı zamanda, kamu kesimi tasarruflarına eklenti yapma konusunda önemli araçlardan biri olmaktadır. Sosyal güvenlik primlerinin çoğunlukla ücret bordrolarına dayandığı ve işveren paylarının genellikle işçi payından yüksek olduğu gözlenmektedir. Devlet tarafından sosyal güvenlik sistemine yapılan yardımlar çeşitli şekillerde olmakta, bu yardımların merkezi devlet harcamaları içindeki payı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde sosyal güvenlik fonları devlet borçlanmasının en önemli kaynağı olmakta, toplam iç devlet borçlarının yarısından fazlası bu fonlar tarafından karşılanabilmektedir. Bir başka deyimle, sosyal güvenlik sistemleri vergi kapasitesine bir eklenti görünümündedir².

Günümüzde hemen her ülkede sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında ve finansman yapısının oluşturulmasında devlete önemli görevler düşmektedir. Özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde bütçeden bu alana belirli bir kaynak ayrılmaya çalışılmaktadır. Çeşitli ülkelerde devletin sosyal sigortalar sisteminin finansmanına farklı katılım biçimleri vardır. Ülkemizde ise devlet, sigortanın kuruluş giderlerini karşılamakta, sistemin finansmanına direkt katılmamaktadır.

Diğer yandan, ülkemizde sosyal güvenlik hizmetleri için anayasal bir çerçeve ortaya konulmuştur. Şu anda yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlığı altında 60, 61 ve 65. maddelerinde yer alan hükümler şöyledir : 60. madde; "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar". 61.

¹ Sosyal Güvenlik, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No : D.P.T.: 1556-ÖİK : 245, Ankara, Mart 1977, s. 11.

² A.A. Prest; Public Finance in Underdeveloped Countries, s. 113-132'den çeviren : Ömer Faruk Batırel, Az Gelişmiş Ülkeler Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar. İ.T.İ.A. Yayını, No : 505, İstanbul 1978, s. 24-27.

madde; "Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirler alır. Yaşlılar devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar ve kurdurur". 65. madde; "Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir".

Ülkemizde devlet bu anayasa hükümleri doğrultusunda sosyal güvenlik hizmetleri konusundaki sorumluluklarını, primli sosyal güvenlik sistemi ile sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan primsiz sosyal güvenlik sistemiyle yerine getirmeye çalışmaktadır. Prime dayalı sosyal güvenlik hizmetlerini T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, OYAK, Vakıf Statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları, Munzam Sigorta Sandıkları ve Amele Birliği sunarken, primsiz sosyal güvenlik hizmetleri, 2022 Sayılı 65 Yaş Kanunu, Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonu, Sosyal Yardım ve Dayanışma Vakıfları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile 1992 yılından başlayarak Yeşil Kart uygulaması kapsamında devlet tarafından yerine getirilmektedir.

1993 yılının ilk yedi ayında (T.C. Emekli Sandığı için ilk altı ayında) üç büyük sosyal güvenlik kurumumuz itibariyle sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusa baktığımızda 8.422.588 kişinin aktif sigortalı olduğu, 3.630.507 kişinin de üç büyük sosyal güvenlik kurumundan aylık aldığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda aktif sigortalıların ve aylık alanların kurumlar itibariyle dağılımı yer almaktadır.

Tablodan görüldüğü gibi 1993 yılında ülkemizde aktif sigortalılar içinde T.C. Emekli Sandığı'nın payı % 18.9, S.S.K.'nın % 46.9, Bağ-Kur'un % 34.0'dür. Aylık alanlar yönünden ise T.C. Emekli Sandığı'nın payı % 26.1, Sosyal Sigortalar Kurumunun % 53.2, Bağ-Kur'un da % 20.4'tür.

Bu verilere göre aktif iştirakçilerle aylık alanlar ve bağımlıları dikkate alındığında, ülke nüfusunun % 75'den fazlasının söz konusu kurumların hizmetlerinden faydalandığı ve böylece VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında 1993 yılı için belirlenen hedefle (% 72.28), 1994 yılı hedefinin (% 75)³ aşıldığı söylenebilir.

Tablo 1 : Sosyal Güvenlik Kapsamında Çalışanlar ve Aylık Alanlar

Sosyal Güvenlik Kurumları	1991	1992	1993*
1. T.C. Emekli Sandığı			
Aktif İştirakçiler	1.600.000	1.601.000	1.601.000
Aylık Alanlar	878.758	940.227	951.346
2. Sosyal Sigortalar Kurumu			
Aktif İştirakçiler	3.598.315	3.796.702	3.950.000
Aylık Alanlar	1.717.095	1.856.522	1.934.764
3. Bağ-Kur			
Aktif İştirakçiler	2.825.542	2.890.471	2.871.588
Aylık Alanlar	655.646	711.994	744.397
GENEL TOPLAM			
Aktif İştirakçiler	8.023.857	8.288.173	8.422.588
Aylık Alanlar	3.251.499	3.508.793	3.630.507

Not : 1- Emekli Sandığı rakamlarına, Hazine'den ödenen aylıklar dahil değildir.
 2- S.S.K. rakamlarına İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Sigortasından para ödenenler dahil değildir.
 3- Bağ-Kur rakamlarına 2926 sayılı yasaya tabi sigortalılar dahildir.
 (*) Emekli Sandığı verileri Haziran sonu, S.S.K. ve Bağ-Kur verileri Temmuz sonu itibariyledir.

KAYNAK : 1993 Yıllık Ekonomik Rapor, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara 1993, s. 49.

Bu açıklamalardan sonra üç büyük sosyal güvenlik kurumumuzun 1980 sonrası mali yapılarını ve gelişimini inceleyebiliriz.

III. ÜLKEMİZDEKİ BAŞLICA SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI : 1980 SONRASI MALİ YAPILARI VE GELİŞİMİ

Bu kısımda T.C. Emekli Sandığı'ndan başlayarak S.S.K. ve Bağ-Kur'un faaliyetleri ve 1980 sonrası mali yapıları üzerinde durulacaktır.

A- T.C. Emekli Sandığı'nın Mali Yapısı ve Gelişimi

T.C. Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına bağlı tüzel kişiliği olan bir kuruluştur. Genel ve katma bütçeli dairelere, özel idarelere, belediyelere ve bunlara

³ VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, Yayın No : D.P.T.: 2174, Ankara 1989, s. 305.

bağlı idare ve kurumlara, bunların döner sermayeli kuruluşlarına, özel kanunla kurulmuş ve kurulacak devlet kurumları ve bankalara, iktisadi devlet teşekkülleri ve benzeri kuruluşlara, Ereğli Kömür Bölge Amele Birliğine, Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret ve Zahire Borsalarına mensup olarak çalışanların emeklilik işlerini düzenlemek amacıyla kurulmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren ülkemizde bazı bakanlıkların ve devletçe ekonomik ve ticari amaçlarla kurulan kamu kuruluşlarının memur ve hizmetlileri için ayrı ayrı emekli sandıkları kurulmuş ve bir kısım memurların emekli aylıkları da devlet bütçesinden karşılanmaya çalışılmıştır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının bu dağınık durumuna son verilmesini ve "sosyal güvenlikte birlik" ilkesinin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla 1.1.1950 tarihinde bütün emekli kanunlarını ve sandıklarını birleştiren 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu yürürlüğe konmuştur.

1.1.1950 tarihinde faaliyete geçen Emekli Sandığı, devlet personelinin emekliliği ile ilgili karmaşıklığa son vermiş ve hepsini çatısı altında tek statüye bağlamıştır. Fiilen emekli dul ve yetim aylığı almakta olanlara yapılması gereken ödemeler ise, Maliye Bakanlığı bütçesinde konan bir fasıldan yapılmaya başlanmıştır. 1.3.1969'da bunlar da T.C. Emekli Sandığı'na bağlanmıştır. T.C. Emekli Sandığı ayrıca vatani hizmet aylığı alanlarla İstiklal Madalyası sahiplerine de aylıklarını ödemektedir. Bu iki gruba yapılan ödemeler aslında bir sosyal sigorta ödemesi değil, kamu sosyal güvenlik harcaması mahiyetindedir. Çünkü prim karşılığı değildir⁴.

T.C. Emekli Sandığı memurların malûlluk, emeklilik ve ölüm gibi uzun vadeli risklerini karşılamaktadır. Ayrıca, memurların emekliliklerinde gerek kendilerinin, gerekse aile fertlerinin sağlık sigortası T.C. Emekli Sandığı'nca yerine getirilmektedir.

Sandığın aktif iştirakçi (sigortalı) sayısı 1950 yılında 199.825 iken, 1980'de 1.250.000'e ulaşmış, 1992 yılı itibariyle de 1.601.000 olmuştur⁵. Dolayısıyla, son oniki yılda kamu kesiminde daimi kadrolardan aylık ya da ücret almak suretiyle sandığın yasal olarak üyesi olan aktif iştirakçi sayısında % 28.0'lik bir artış ortaya çıkmıştır.

⁴ Mehmet Tosuner-Zeynep Arkan; Parafiskal Gelirler-Parafiskal Kurumlar, Akliselim Matbaası Ofset Tesisleri, İzmir 1989, s. 67.

⁵ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.O.B.B. Yayınları No : Genel : 264 BÖM : 17, Ankara 1993, s. 114.

T.C. Emekli Sandığı'ndan emekli, adi malûllük, vazife malûllüğü ve dul yetim aylığı alanların sayısı da (Maliyeye fatura edilen Kore, Kıbrıs, vatani hizmet tertibi ve madalya aylığı alanlar hariç) 1950 yılında toplam 9.302, 1980'de 495.669 iken⁶, 1992 yılında 940.277'ye yükselmesi söz konusudur⁷. Buna göre 1980-1992 arasında bu tür aylık alanların sayısında % 89.6'lık bir artış vardır. Görüldüğü gibi, 1980-1992 döneminde aktif iştirakçi (sigortalı) sayısına göre kurumdan aylık alanlar (pasif iştirakçiler-sigortalılar) yönünden daha hızlı bir artış göze çarpmaktadır.

Tablo 2'de 1980'den itibaren T.C. Emekli Sandığı'nın gelir ve giderleri gösterilmektedir. Tablodan görüldüğü gibi, giderlerin en büyük bölümünü kanuni giderler oluşturmaktadır. Kanuni giderler (Bkz. Tablo 3) üyelere yapılan ödemelerle yardımlardan meydana gelmektedir. Plasman gideri içinde de yönetim ve işletme giderleri v.d. yer almaktadır.

Tabloda 1989 yılında kanuni giderlerdeki bir önceki yıla göre % 200'ün üzerindeki artış dikkati çekmektedir. Bunda 1989 yılı temmuz ayında emekli maaşlarına yapılan yüksek oranlı zammın etkisi bulunmaktadır. Kanuni giderlerin toplam giderler içindeki payı 1980-1992 döneminde % 97-98 dolayında iken, plasman giderlerinin payı da 1987-1991 yılları dışında genellikle % 2.5'un altında bir değere sahiptir.

Sandığın toplam gelirleri içinde ise kanuni gelirler 1980-1992 döneminde % 90'nın üzerinde pay almakta, bu oran keseneklerdeki artışların da etkisiyle son yıllarda % 97'ye yükselmektedir. Aynı dönemde plasman gelirlerinin payı belirli bir dalgalanma göstermekte, 1980 yılında sözkonusu pay % 8.5 iken 1992 yılında % 3.0'e gerilemektedir.

Tablo 3'den izlenebileceği gibi, kanuni giderler içinde önem sırasıyla emekli aylığı ödemeleri ilk sırayı almakta, emekli aylığı ödemelerini emekli dul ve yetim aylıkları, görev malûlü dul ve yetim aylıkları, sağlık yardımları v.d. izlemektedir. 1983 yılında emekli aylığı ödemelerinin kanuni giderler içindeki payı % 68.1 iken bu oran 1992 yılında % 63.7 olmaktadır. Emekli dul ve yetim aylıklarının oranı da 1983'de % 20.1, 1992'de % 20.0'dır. Görev malûlü dul ve yetim aylıklarının oranı da 1983'de % 3.9, 1992'de % 3.0'dır. Sağlık yardımlarının oranı ise 1983 yılında % 3.5, 1992 yılında da % 9.4'tür. Sağlık yardımları 1984 yılından itibaren üçüncü sırada yer alan bir kanuni gider türünü oluşturmaktadır.

⁶ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 115.

⁷ 1993 Yıllık Ekonomik Rapor, a.g.r., s. 49.

Tablo 2 : T.C. Emekli Sandığı'nın Gelir ve Giderleri

(Bin TL.)

G e l i r l e r				G i d e r l e r			
Yıllar	Toplam	Kanuni Gelir	Plasman Geliri	Toplam	Kanuni Gider	Plasman Gideri	Kaynak Artışı
1980	51.971.667	47.548.170	4.423.497	45.984.832	44.632.354	1.352.478	5.986.835
1981	68.312.213	62.345.837	5.966.376	64.297.289	62.631.946	1.665.343	4.014.924
1982	96.904.835	89.531.901	7.372.934	95.982.726	93.832.934	2.149.792	922.109
1983	132.212.859	117.806.404	14.406.455	125.937.254	123.029.547	2.907.707	6.275.605
1984	179.701.387	156.695.707	23.005.680	172.444.632	168.194.455	4.250.177	7.256.755
1985	260.551.673	232.194.471	28.357.202	257.251.537	250.949.974	6.301.563	3.300.135
1986	365.660.670	323.610.603	42.050.067	355.541.517	345.666.241	9.875.276	10.119.153
1987	512.026.084	419.444.839	92.581.245	512.026.084	476.671.284	35.354.800	-
1988	809.739.290	739.280.121	70.459.169	809.739.290	763.680.307	46.058.983	-
1989	2.429.969.989	2.311.761.618	118.208.371	2.429.969.989	2.389.925.863	40.044.126	-
1990	5.437.515.842	5.254.653.697	182.862.145	5.183.925.539	5.084.297.207	99.628.332	253.590.303
1991	9.562.572.000	9.315.283.000	277.289.000	8.723.671.000	8.584.865.000	138.807.000	868.901.000
1992	17.791.655.000	17.245.899.000	545.756.000	16.428.101.000	16.062.187.000	365.914.000	1.363.554.000

KAYNAK : İstatistik Göstergeler 1923-1990, D.İ.E. Yayını, Yayın No : 1472, s. 112; D.İ.E., Türkiye İstatistik Yılığ 1990, D.İ.E. Yayını, Yayın No : 1510, s. 157; Türkiye İstatistik Yılığ 1993, D.İ.E. Yayını, Yayın No : 1620, s. 211.

Tablo 3 : T.C. Emekli Sandığı'nın Giderleri

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Giderler	125.937.254	172.444.632	257.251.537	355.541.517	512.026.084	809.759.290	2.429.969.989	5.183.925.539	8.723.671.000	16.428.101.000
Kamusal Gider	123.029.547	168.194.455	250.949.974	345.666.241	476.671.184	763.680.307	389.925.863	5.084.297.207	8.584.865.000	16.062.187.000
Emekli Aylığı	83.716.369	113.336.026	167.796.601	230.632.971	314.437.620	498.343.313	1.588.113.152	3.287.388.532	5.470.995.000	10.244.866.000
Görev Mafakası Aylığı	916.431	1.124.401	1.370.416	1.844.496	2.413.540	3.580.320	11.663.314	29.534.937	51.129.000	84.353.000
Adi Mafakası Aylığı	2.427.210	3.314.015	4.530.517	6.058.528	7.902.028	11.840.413	36.770.166	96.610.257	176.186.000	300.333.000
Emekli Dul ve Yetim Aylığı	24.721.884	34.429.031	52.408.143	67.272.999	88.169.854	134.671.313	418.444.749	1.120.710.036	1.849.436.000	3.224.011.000
Görev Mafakası Dul ve Yetim Aylığı	4.937.066	6.012.723	7.527.532	10.622.818	13.588.577	21.126.783	79.949.406	159.917.654	273.871.000	484.289.000
Adi Mafakası Dul ve Yetim Aylığı	1.330.855	1.804.747	2.479.178	3.216.846	4.089.323	6.133.335	20.162.691	55.244.524	94.315.000	167.317.000
Evlenme İkramesi	414.003	554.777	752.000	968.735	1.400.684	1.959.976	5.153.479	14.096.854	26.154.000	39.303.000
Toplam Ödeme	68.290	128.210	104.498	145.301	293.959	283.009	704.651	2.217.553	2.014.000	2.017.000
Kesenek İadesi	18.271	21.361	24.627	28.808	20.510	15.733	16.989	25.260	77.000	92.000
Sağlık Yardımı	4.346.477	7.231.988	13.435.258	24.351.005	44.322.262	85.353.369	200.979.996	312.783.041	634.637.000	1.510.610.000
Diğer Ödeme	132.691	237.176	521.204	523.634	331.927	369.043	27.767.360	5.768.559	5.691.000	4.896.000
Plasman Gideri	2.907.707	4.250.177	6.301.563	9.875.276	35.354.800	46.038.983	40.044.326	99.628.332	138.807.000	365.914.000
Yönetim Gideri	2.706.620	3.906.872	5.407.512	7.635.069	11.465.475	17.594.370	37.610.875	91.081.998	106.672.000	315.376.000
İşletme Gideri	195.190	335.337	423.603	1.184.793	1.252.731	1.679.793	2.433.251	8.546.334	17.250.000	27.786.000
Kayıtlan Düşen Alacaklar	5.370	7.460	14.716	20.137	-	-	-	-	-	-
Diğer	527	508	455.732	1.035.277	22.636.594	26.784.830	-	-	14.795.000	22.752.000
Kaynak Artışı	6.275.605	7.256.755	3.300.135	10.119.153	-	-	-	253.590.303	863.901.000	1.363.554.000

KAYNAK : DİE. Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, DİE Yayını, Yayın No : 1510, s. 157; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1993, DİE. Yayını, Yayın No : 1620, s. 211.

1983-1992 dönemindeki artış eğilimi dikkate alındığında, T.C. Emekli Sandığı'nın önemli gider kalemlerinden birini emekli, dul ve yetimlerle emeklilerin bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerine yapılan sağlık yardımlarının oluşturduğu görülmektedir. Sağlık yardımları esasen emekli, dul ve yetimlere yönelik iken yapılan yasal değişiklikle 11.7.1971 tarihinden itibaren emekli, dul ve yetimlerle emeklilerin bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin de sağlık yardımlarından faydalanması sağlanmıştır. Genel Sağlık Sigortası Kanunu çıkarılıncaya kadar sandık bu yardımları yapacaktır. Bu yardımlar için iştirakçilerden ek bir prim alınmamaktadır. 1980-1992 döneminde emekli, dul ve yetim vb. sayısında (Maliye Bakanlığı'na fatura edilen Kore, Kıbrıs, Vatani hizmet tertibi aylık ve madalya aylığı alanlar hariç) % 89.6'lık bir artış söz konusu iken sağlık yardımları aynı dönemde yaklaşık 1915 kat artmıştır.

Plasman giderlerinin ise büyük bölümünü yönetim giderleri temsil etmektedir. Yönetim giderlerinin toplam giderler içindeki payı 1983 yılında % 2.1 iken 1992 yılında % 1.9'dur. Söz konusu giderlerin toplam gelirlere oranı ise 1983 yılında % 2.0 1992 yılında da % 1.7'dir.

Tablo 4'de de T.C. Emekli Sandığı'nın gelirlerine yer verilmektedir. Tablodan görüldüğü gibi, T.C. Emekli Sandığı'nın gelirleri kanuni ve plasman gelirlerinden oluşmaktadır. Kanuni gelirlerin büyük bölümünü emekli, giriş, artış keseneği ve kurum karşılıkları gibi prim gelirleri meydana getirmektedir. Üyelerin her ay maaşları ve ücretleri üzerinden kesilen primler sandığın faaliyetleri için önemli bir malî imkân sağlamaktadır. Prim tahsilatında önemli bir sorun bulunmamaktadır. T.C. Emekli Sandığı'na zorunlu üye olan devlet memurları brüt maaşları üzerinden % 15, devlet de işveren olarak çalıştırdığı memur için sandığa maaşı üzerinden % 20 prim ödemektedir. Ayrıca maaş artışları ve sandığa ilk defa üye olunması dolayısıyla çeşitli adlarla yapılan prim ödemeleri vardır. 1950 yılında devlet memurlarının prim oranı (ya da diğer bir ifadeyle aktif iştirakçilerden alınan kesenekler) % 5, işveren payı (kurum karşılıkları) % 5 iken, bu oranlar 1.3.1981'de memurlar için % 10, işveren için % 18 olmuş, 1.1.1991'den itibaren memurlar için % 15'e yükseltilmiş, işveren için de zaman içinde kademeli artırılarak 1.1.1989'da % 20'ye çıkartılmıştır. 1981-1992 döneminde primler memurlar yönünden % 50, işveren yönünden de % 11.1 artmıştır. Dolayısıyla işverene göre memurların prim yükünde önemli bir artış gözlenmektedir.

Toplam gelirlerin en büyük kısmı tablo 4'den izleneceği üzere, prim gelirlerine (özellikle her ay düzenli kesilen memurların ve devletin keseneklerine)

Tablo 4 : T.C. Emekli Sandığı'nın Gelirleri

(Bin TL.)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Gelirler	132.212.859	179.701.387	260.551.673	365.660.670	512.036.084	809.739.290	2.429.969.989	5.437.515.842	9.592.572.000	17.791.655.000
Kanuni Gelir	117.806.404	156.695.707	232.294.471	323.610.603	419.444.839	739.280.121	2.311.761.618	5.254.653.697	9.315.283.000	17.245.899.000
% 10 Emekli Keseneği	34.323.649	44.768.797	57.237.159	76.403.038	117.125.793	156.923.226	712.130.045	1.803.791.211	3.385.446.000	6.287.743.000
% 25 Giriş Keseneği	350.755	710.444	716.796	1.155.678	1.712.505	2.618.944	11.808.174	21.112.937	22.318.000	36.757.000
% 100 Artış Keseneği	1.043.700	3.208.227	2.450.483	3.233.566	5.769.468	7.340.047	17.913.237	34.703.443	76.682.000	112.414.000
% 18 E. Keseneği Karşılığı	60.976.539	77.763.268	100.332.711	133.542.851	194.072.391	257.906.013	1.045.096.102	2.485.694.252	4.413.105.000	8.126.121.000
% 25 Giriş Keseneği Karşılığı	350.773	710.476	715.676	1.156.421	1.712.577	2.634.722	11.808.107	21.109.480	19.707.000	36.757.000
% 100 Artış Keseneği Karşılığı	1.044.225	3.208.227	2.450.421	3.232.863	5.769.345	7.339.555	17.912.400	34.622.063	76.129.000	112.414.000
% 2 Ek Karşılık	6.493.709	10.951.733	13.561.323	15.383.227	26.568.266	52.796.876	164.518.324	646.777.363	969.436.000	1.181.905.000
Diğer Sermaye Tahsilatı	13.223.054	15.374.535	54.729.902	89.502.959	66.714.494	251.730.738	330.575.234	206.842.948	352.460.000	1.351.788.000
Plasman Geliri	14.406.455	23.005.680	28.357.202	42.050.067	92.581.245	70.459.169	118.208.371	182.862.145	277.289.000	545.756.000
Tahvil Faizi	3.091.298	3.572.552	3.374.369	1.808.446	1.583.085	1.386.743	1.174.423	1.006.718	817.000	1.520.000
Hisse Senedi Temettüü	540.436	398.847	176.177	543.986	866.565	-	1.837.886	-	569.000	3.775.000
Mevduat Faizi	2.609.730	751.675	43.062	529.763	1.721.895	823.387	7.158.796	3.850.624	85.909.000	6.408.000
Borç Verme Faizi	1.047.421	1.499.713	5.582.122	9.265.847	13.442.830	12.632.329	13.535.204	8.290.672	6.503.000	108.985.000
İşletme Geliri	2.783.430	6.412.902	12.998.630	21.013.836	30.522.964	36.175.536	50.279.438	59.790.985	54.709.000	101.016.000
Yönetim Gideri Karşılığı	2.706.620	3.906.872	5.407.512	7.635.069	11.465.475	15.594.370	37.610.875	91.081.998	106.762.000	315.376.000
Diğer	1.627.570	6.463.119	775.330	1.253.120	32.978.431	1.846.804	6.611.749	18.841.148	22.020.000	8.676.000

KAYNAK: D.İ.E. Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, DİE Yayını, Yayın No : 1510, s. 157; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1993, D.İ.E. Yayını, Yayın No : 1620, s. 211.

aittir. Örneğin prim gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 1983'de % 79, 1985 ve 1987'de % 68, 1989'da % 81, 1990 yılında % 92 ve 1992 yılındada % 89'dur.

Bu arada sandığın kanuni gelirlerinin belli ölçülerde azalmasına yol açan bir uygulamaya da işaret etmek gerekir. Görev malûllüğü aylıkları ile, görev nedeniyle ölenlerin hak sahiplerine bağlanacak dul ve yetim aylıkları için her yıl kamu kuruluşlarının bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin % 4'ü ek karşılık olarak sandığa verildiği halde 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile ek karşılıklar % 3'e, 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile % 0'a düşürülmüş, 1994 mali Yılı Bütçe Kanunu ile de % 0 oranının devam etmesi kararlaştırılmıştır⁸.

Öte yandan, kurumda toplanan prim gelirlerinin verimli alanlarda kullanılması en az toplanmaları kadar önemlidir. Özellikle bu konu, kronik bir enflasyonist süreç içinde bulunan ülkemizde önem kazanmaktadır. Fonların produktif kullanılmaları yanında risk unsurunun da asgariye indirilmesi gerekmektedir. Fonlar hem değerlerini korumalı hem de nemalandırılmalıdır.

T.C. Emekli Sandığı'nın kuruluş kanununa göre fonların kullanıldığı alanlarla ilgili olarak plasman gelirlerini; tahvil faizi, hisse senedi temettü, mevduat faizi, borç verme faizi, işletme geliri ve benzeri gelirler oluşturmaktadır (Bkz. Tablo : 4). Plasman gelirleri içinde devlet tahvili faiz gelirlerinin payı 1983 yılında % 21, 1985 yılında % 12 iken, 1990 yılında % 0.5'e, 1992 yılında da % 0.2'ye gerilemiştir. Bu gerilemede devlet tahvillerine ayrılan plasmanın azalmasının ve tahvil getirilerinin düşük kalmasının etkili olduğu söylenebilir. Hisse senedi temettüleri ve mevduat faiz gelirleri 1983-1992 döneminde istikrarlı bir gelişme göstermemektedir. Sandık beş yıl hizmeti bulunan iştirakçilerine faizle borç para vermektedir. 1983 yılında borç verme faizlerinin plasman gelirleri içindeki payı % 7.2, 1985'de % 19.6, 1990'da % 4.5, 1992'de de % 20'dir. Ayrıca, Emekli Sandığı'nın bazı ekonomik işletmeleri ve buralardan elde ettiği gelirleri bulunmaktadır. İşletme gelirlerinin plasman gelirleri içindeki payı 1983 yılında % 19.3, 1985'de % 45.8, 1990'da % 32.6, 1992'de de % 18.5'dir.

Kurumlar her yıl T.C. Emekli Sandığı'nın yönetim giderlerine ödedikleri kurum karşılıkları oranında katılmaktadırlar. Bu yolla sağlanan gelirlerdeki hızlı artış dikkati çekmektedir.

T.C. Emekli Sandığı'nın gelirleri ile giderleri arasında ele alınan dönemde (1987, 1988 ve 1989 yılları dışında) belli bir kaynak artışı (gelir fazlalığı) ol-

⁸ 29.12.1993 Tarih ve 21803 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete, s. 22.

muştur. Ancak sandığın aktif iştirakçi sayısına ve gelirlere göre üyelere yapılan çeşitli ödemelerdeki önemli artışlar, değişik tarihlerde yürürlüğe giren kanunlarla emekliliğe esas hizmet süresinin kısaltılması sonucunda emekli sayısının artması, emekli dul ve yetim aylıklarındaki yükselmelerin eski emekli dul ve yetimlere de aynen uygulanması, katsayı artışlarından kaynaklanan emeklilik keseneğine esas tutarlardaki yükselmelerden % 100 artış farkı alınmaması ve fonların etkin bir şekilde değerlendirilememesi mali yapının bozulmasında rol oynamaktadır. Gelirlerin giderleri karşılayamaması durumunda ise Hazine yardımı yapılması söz konusudur.

Esasen, 8.7.1971 tarih ve 1425 sayılı kanunla, 5434 sayılı kanuna eklenen geçici maddeyle kurumun nakit açığının Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümüne konulacak ödenekle karşılanması öngörülmüştür⁹. 1990, 1991 ve 1992 yıllarında ise kurum yönünden gelir fazlalığını doğuran başlıca nedenler, sosyal yardım zammı ödemelerinin kaldırılması, iştirakçilerin kesenek oranlarının % 15'e yükseltilmesi, özel hizmet tazminatlarının % 4'ü üzerinden kesenek alınmaya başlanması olarak gösterilebilir.

T.C. Emekli Sandığı 1990 yılında 253.6 milyar T.L., 1991 yılında 869 milyar TL., 1992 yılında 1.363 trilyon TL. bütçe fazlası vermişken, 1993 yılında ilk altı ay itibarıyla 2.7 trilyon TL. açık vermiştir. 1994 yılında ise 4.0 trilyon TL. dolayında bir açık beklenmektedir¹⁰.

B- Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Mali Yapısı ve Gelişimi

Ülkemizde memurlar dışında işçilerin de sosyal güvenlik kapsamına alınması uzun bir süreci gerektirmiştir. 1.7.1946 tarihinde 4772 sayılı "İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları, Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu" uygulamaya konulmuştur. 4792 sayılı kanunla da İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Nihayet, çeşitli kanunlarla dağınık bir biçimde yürütülmekte olan sosyal sigortalar uygulaması 1.3.1965 tarihinde 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu" ile yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Böylece ilgili kurum da "Sosyal Sigortalar Kurumu" şeklinde son durumunu almıştır.

⁹ Bahattin Taylan; "Türkiye'de Genel Sağlık Sigortası Uygulaması ve Bir Değerlendirme", İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1993, Sayı : 82, s. 55.

¹⁰

1994 Yılı Programı; 30.10.1993 tarih ve 21743 mükerrer sayılı Resmi Gazete, s. 178 ve 31.12.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.

Kurumun görevi, iş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak suretiyle hizmet akdi ile çalışanların sosyal güvenliğini sağlamaktır. Sosyal Sigortalar Kurumu; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu hükümleri ile özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk, tüzel kişiliği olan bir devlet kurumdur. Kurumun kuruluş kanununda; Muhasebe-i Umumiye Kanununa, Devlet İhale Kanununa ve Sayıştay'ın vize ve denetimine tabi olmadığı belirtilmiştir. Aynı kanunda, kurumun devlet kurumu olduğu, iflas hükümlerine tabi olmadığı, mallarının devlet malı sayılacağı, alacaklarının devlet alacağı hükmünde olduğu, personelin Türk Ceza Kanunu uygulamasında memur sayılacağı hakkında özel hükümler de yer almıştır. Bu hükümler birlikte incelendiğinde kurumun bir devlet kurumu olduğu ve kamu tüzel kişiliği vasfının ağır bastığı sonucuna varılmaktadır¹¹.

1.4.1971 tarihinde bütün ülke çapında tek işçi çalıştıran işyerlerinin tamamı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına alınmıştır. Bugün söz konusu kurum tarafından bir hizmet akdine dayalı olarak çalışanlara, üyelik durumunda, iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, hastalık, malûliyet, yaşlılık ve ölüm hallerinde sigorta yardımları sağlanmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nda prim ödeme yükümlülüğü işçi için % 14, işveren için % 19.5 ile % 25 arasında değişmektedir. Primlerin sigorta kollarına dağılımı ise şöyledir : İş kazaları ve meslek hastalıkları primi en düşük % 1.5, en yüksek % 7'dir ve tamamı işveren tarafından karşılanmaktadır. Hastalık sigortası primi % 11'dir; % 5'i işçi, % 6'sı da işverence ödenmektedir. Analık sigortası primi işverence ödenir; oranı % 1'dir. Malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası prim oranı % 20 olup, % 9'u işçi, % 11'i işverene aittir. Maden işyerlerinin yeraltı işlerinde, ağır ve yıpratıcı işlerde çalışanların ise prim oranı % 22'dir; % 9'u işçi, % 13'ü işverence ödenmektedir.

506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesine göre; üyelerine en az Sosyal Sigortalar Kanununda belirtilen hak ve çıkarları sağlayan bankaların, sigorta ve reasürans şirketlerinin, Sanayi Odalarının, Ticaret Odalarının, Borsaların veya bunların teşkil ettikleri birliklerin bünyelerinde kurulan vakıf tarzındaki emekli sandıkları da kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşları gibi faaliyetlerine devam edebilmektedirler.

¹¹ A. Nuri Emam; Açıklamalı ve Uygulamalı Sosyal Sigortalar Mevzuatı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1990, s. 11-12.

Yurdumuzda çalışan kitlenin en büyük sosyal güvenlik kuruluşu özelliğini taşıyan Sosyal Sigortalar Kurumu, sigorta yardımlarından başka modern sosyal güvenlik anlayışına uygun olarak emekli işçiler için huzurevleri ve yardım hastaneleri, rehabilitasyon merkezleri, çalışanların çocukları için çocuk bakımevleri oluşturmak, sigortalıların konut edinmelerinde kolaylıklar sağlamak görevini de üstlenmiş bulunmaktadır.

Ülkemizde sosyal sigorta uygulaması kapsamına giren işyeri ve sigortalı sayısında zaman içinde belirli bir artış ortaya çıkmıştır. 1980 yılında sosyal sigorta uygulaması kapsamına giren işyeri sayısı 241.580, sigortalı sayısı 2.204.807 iken 1992 yılında bu rakamlar işyeri için 559.184, sigortalı için de 3.796.702 olmuştur¹². Dolayısıyla, 1980-1992 döneminde sosyal sigorta uygulaması kapsamına giren işyerlerinde % 131, sigortalı sayısında da % 72.2 artış görülmektedir.

Tablo 5'de Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir, gider ve plasmanlarına ilişkin bilgiler mevcuttur. Tablodan görüldüğü gibi, kurum giderleri içinde önemli bir bölümü sigorta aylık ve ödemeleri temsil etmektedir. Tabloda direkt sigorta başlığı altında yer alan bu tür giderlerin gider kalemleri içindeki payı 1983 yılında % 14.6, 1985'de % 20.2, 1990'da % 30 iken 1992 yılında % 25.5 olmuştur. Diğer yandan, kurumun faaliyet raporlarındaki gider yapısı dikkate alındığında daha farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. Kurumun faaliyet raporlarında "Sosyal Sigorta Giderleri" başlığı altında toplanan ve aylık toptan ödeme, iş göremezlik ödeneği, sağlık yardımları vb. yardımların genel toplamını ifade eden giderler, örneğin 1992 yılında kurumun toplam giderlerinin % 73.4'ünü oluşturmaktadır. Aynı şekilde sosyal sigorta giderlerinin % 83.4'ü malûllük ve ölüm sigortaları 28.722.8 Milyar TL. gider fazlası vermiş, prime esas kazancın % 20'si üzerinden alınan primler 1992 yılı fiili giderlerini karşılayamamıştır. Fiili giderlerin nisbi maliyeti diğer bir deyişle prim oranı karşılığı yaklaşık % 24.7 seviyesinde gerçekleşmiştir¹³. Dolayısıyla emeklilik şartlarını belirleyen düzenlemeler kurumun mali yapısı için önemli olmaktadır.

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre; kurumca sigortalılar, sürekli iş görmezlik geliri, malûllük veya yaşlılık aylığı alanlar ile bunların eş, çocuk,

¹² D.İ.E.; İstatistik Göstergeler 1923-1990, D.İ.E. Yayın No : 1472, s. 113; D.İ.E. Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, D.İ.E. Yayını Yayın No : 1510, s. 158; Sosyal Sigortalar Kurumu 1991 Faaliyet Raporu, S.S.K. Genel Müdürlüğü Yayın No : 544, Ankara, s. 13; Sosyal Sigortalar Kurumu 1992 Faaliyet Raporu, S.S.K. Genel Müdürlüğü Yayın No : 550, Ankara, s. 13.

¹³ Sosyal Sigortalar Kurumu Faaliyet Raporu; a.g.r., s. 41-42-138-139.

Tablo 5 : Sosyal Sigortalar Kurumu Gelir, Gider ve Plasmanları

(Bin TL.)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Gelir										
Prım	273.407	403.286	572.346	812.593	1.693.358	2.886.052	5.406.218	10.346.081	19.820.848	31.658.047
Faiz	15.442	40.596	33.216	77.152	146.440	385.405	528.199	742.806	417.637	636.679
Tahvil ve Bono	21.597	28.456	26.184	61.001	69.435	52.032	251.787	240.793	319.830	66.866
Kira	3.000	4.062	5.429	5.997	7.795	10.490	14.795	31.430	53.193	243.882
Çeşitli	16.364	34.853	35.745	62.478	111.393	179.804	783.483	603.057	2.823.333	2.738.441
Gider										
Yönetime	10.477	13.584	17.646	22.297	41.317	65.698	140.860	288.690	511.922	991.841
Doğrudan Sigorta	48.185	74.536	136.195	233.866	423.478	923.459	1.711.094	3.582.557	4.736.534	9.023.298
Emlak ve Bakım	1.044	1.555	2.134	3.282	-	-	-	-	-	-
İşçi Meskenleri	231	361	448	502	-	-	-	-	-	-
Müşterek Sigorta	41.531	62.051	90.717	131.244	-	-	-	-	-	-
Ayrılan Karşılık	228.340	359.166	425.781	626.704	1.333.907	2.124.125	4.220.152	6.300.433	14.668.672	18.756.080
Diğer	-	-	-	-	230.219	400.501	902.374	1.792.487	3.517.713	6.572.696
Plasmanlar										
Bankalardaki Mevduat	78.557	100.185	147.223	219.942	669.257	948.186	1.492.777	2.923.856	3.059.194	4.053.207
Tahvil	88.848	86.893	144.722	154.766	161.715	145.759	451.537	596.462	589.378	50.365
Hazine Bonoları	-	-	-	10.237	33.740	-	-	-	-	-
Gayrimenkul	14.720	17.468	21.847	31.595	48.882	78.741	128.217	231.354	421.818	741.764
İşçi Mesken Kredileri ve Temlik Edilen Meskenler	51.476	59.377	64.768	66.652	65.301	63.171	56.409	48.385	39.758	24.968
Diğer	9.796	14.798	24.478	39.963	67.377	147.122	295.880	488.591	939.238	1.285.018

KAYNAK : D.İ.E. Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, DİE Yayını, Yayın No : 1510, s. 160; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1993, D.İ.E. Yayını, Yayın No : 1620, s. 214.

anne ve babalarına, dul ve yetimlerine sağlık hizmeti verilmektedir. Kurum sağlık hizmetlerinde genel olarak kendi tesislerini kullanmakta ve bu hizmetlerden ülke nüfusunun 1/3'ü faydalanmaktadır. Gerek hastalık sigortası ve diğer sigorta kolları kapsamındaki sağlık yardımları gerekse sağlık tesisleri giderleri bir bütün olarak ele alındığında, bu giderler önemli bir büyüklüğe ulaşmaktadır. Örneğin 1992 yılında sağlık tesisleri giderleri 5.596.837.160.037.-TL. ile kurumun toplam giderleri içinde % 19.15'lik payla sosyal sigorta giderlerinden sonra ikinci sırayı alırken¹⁴, bu rakama sosyal sigorta giderleri bünyesindeki sağlık yardımları eklendiğinde söz konusu oran % 30'un üzerine çıkabilmektedir.

Kuruma, prime dayanmayan ve 1977 yılından itibaren devam eden sosyal yardım zammı uygulaması da önemli bir mali yük getirmektedir. Sosyal yardım zamlarının toplam emekli ödemeleri içindeki payı 1978 yılında % 23 iken, 1986'dan itibaren % 30'lara, 1990'dan itibaren % 40'lara ve 1993'ün ilk altı ayı itibariyle de % 54'e yükselmiştir. 1987 yılında çıkarılan 3395 Sayılı Kanunla sosyal yardım zamlarının kamu kurum ve kuruluşlarından emekli olan sigortalılar için ilgili kuruluşlarca ödenmesi hükmü getirilmiş, ancak Ağustos 1987-Nisan 1992 döneminde ilgili kuruluşlar adına tahakkuk ettirilen 5.5 trilyon TL.'nin ancak 600 milyar TL.'si tahsil edilebilmiştir. Nihayet kurum alacakları 31.12.1991 tarihi itibariyle 3836 Sayılı Tahkim Kanunu kapsamında Hazinece üstlenilmiştir¹⁵.

Yönetim, emlak ve bakım, işçi meskenleri, müşterek sigorta giderleri, ayrılan karşılıklar v.d. tablo 5'deki gider kalemleri arasında yer almaktadır. Yönetim giderlerinin yıllık toplam gelirlerin % 10'unu geçmemesi zorunluluğu vardır. Yönetim giderlerinin yıllık toplam gelirlere oranı 1983 yılında % 3.1, 1985 yılında % 2.6, 1990 yılında % 2.4, 1992 yılında da % 2.8'dir. Buna göre yönetim giderleri bu giderler için belirlenen sınırların çok altında bir gelişme göstermektedir.

Kurum, diğer sosyal güvenlik kurumları gibi yıl içinde elde ettiği primlerin ve diğer gelirlerin bir kısmını karşılık olarak ayırmak durumundadır. Bu karşılıkların en çok % 40'ı devlet tahvillerine yatırılabilir. Tablo 5'de gider kalemleri arasındaki karşılıkların giderler içindeki payı 1983 yılında % 69.2, 1990 yılında % 52.6 iken 1992 yılında % 53.9'dür. Ayrılan karşılıklarda nisbi bir

¹⁴ 1992 yılında sağlık tesisleri giderleri 1991 yılına oranla % 96.9, ilaç sarfiyatı da % 90.4 oranında artmıştır. Oysa malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası giderlerinde 1991 yılına göre % 86.4'lük bir artış söz konusudur. Kurum gelirleri ise 1991'e göre % 50.8 oranında artmıştır. Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu Faaliyet Raporu, a.g.r., s. 131-138-140.

¹⁵ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 88.

gerileme söz konusudur. Bu durum fon birikimindeki yavaşlamaya da işaret edilmektedir. Ayrıca, bir yıllık gelirin % 0.5'i İş ve İşçi Bulma Kurumu'na tahsis edilmektedir.

Öte yandan, kurumun plasmanlarında bankalardaki mevduat önemli bir büyüklüğe sahiptir. Toplam plasmanlar içinde bankalardaki mevduatın oranı 1983 yılında % 32.2 iken, 1990 yılında % 68.1'e yükselmiştir. 1992 yılı sonunda ise plasmanların toplamının % 65.8'ini bankalardaki mevduat, % 0.8'ini tahviller, % 12.0'sini gayrimenkuller, % 0.4'ünü konut kredileri yine % 0.4'ünü toplu konut fonu, % 20.9'unu da diğer plasmanlar oluşturmaktadır¹⁶. Oysa, toplam plasmanlar içinde tahvillerin payı 1983 yılında % 36.5, 1985'de % 36, 1990'da % 13.9'dur. Görüldüğü gibi, plasmanların içinde tahvillerin payı hızlı bir gerileme içindedir.

Esas itibariyle, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun giderleri; primler, menkul ve gayrimenkul gelirleri, İş Kanununa göre işçi ve işverenler hakkında hükmedilecek para cezaları v.b. ile genel bütçeden yapılacak yardımlarla karşılanmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelirleri içinde T.C. Emekli Sandığı'nda olduğu gibi yine prim gelirleri en büyük kısmı oluşturmaktadır. Prim gelirlerinin kurumun toplam gelirleri içindeki payı 1983 yılında % 83, 1985'de % 85, 1987'de % 83, 1989'da % 77, 1990'da % 86, 1992'de % 89 iken, 1993 yılında % 98'e ulaşması beklenmektedir¹⁷. Kurumun prim gelirleri yanında faiz, tahvil, bono ve kira v.b. gelirleri vardır. Plasmanlardan elde edilen faiz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 1983'de % 4.6, 1990'da % 6.2, 1992'de de % 1.8'dir. Kira gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı ise 1983'de % 0.9, 1990'da % 0.2, 1992'de de % 0.6'dır.

Ancak prim tahsilatı ile ilgili sorunlar ve ödemelerdeki hızlı artışlar karşısında Sosyal Sigortalar Kurumu önemli mali güçlüklerle karşı karşıya kalmaktadır. Gerçi, 1983 yılından 1992 yılına kadar gelir tahsilat rakamları giderlerin üzerinde seyretmektedir. 1983 yılında giderlerin tahsilat içindeki oranı % 79.7 iken, 1985'de % 89.6, 1988'de % 88.1, 1990'da % 85.9 olmuş, 1991'de % 99.0'a yükselmiştir. Fakat, 1992 yılında kurumun giderleri tahsilatın üzerinde bir gelişme göstererek kurum 2.694.4 milyar TL. açık vermiştir¹⁸. Kurum, 1993 yılında da açık vermeye devam etmiştir.

¹⁶ Sosyal Sigortalar Kurumu Faaliyet Raporu; a.g.r., s. 88.

¹⁷ 1993 yılına ait veri Sosyal Güvenlik Ö.İ.K. Raporu, a.g.r., s. 157'den alınmıştır.

¹⁸ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 158.

C- Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur)'nın Mali Yapısı ve Gelişimi

Ülkemizde bağımsız çalışan yüzbinlerce vatandaşı sosyal güvenlik kapsamına almak üzere 2.9.1971 tarihinde 1479 Sayılı Kanunla Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu (Bağ-Kur) kurulmuştur. Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı özel hukuk hükümlerine tabi, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Muhasebe-i Umumiye Kanununa, Devlet İhale Kanununa ve Sayıştay'ın vize denetimine tabi değildir.

Kurum çalışma hayatının sona erdiği tarihteki sosyal ve iktisadi tehlikelerin zararlarını karşılamayı hedef alan uzun vadeli sigorta kollarından malûllük, yaşılık ve ölüm sigortalarını kapsamaktadır. 1479 Sayılı Kanunda diğer sosyal güvenlik kuruluşlarında olduğu gibi iş kazası ve meslek hastalığı sigortası bağımsız bir bölüm halinde düzenlenmemiştir. Ancak, malûliyet sigortasını düzenleyen 1479 Sayılı Kanunun 29/II. maddesinde "Bir iş kazası veya meslek hastalığı sonucu çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybedenlerde malûllük sigortasından faydalanmak için gerekli beş tam yıl sigorta primi ödemiş olması şartı aranmaz" denilerek dolaylı bir düzenleme ile Bağ-Kur'da iş kazası ve meslek hastalığı sigortası kabul edilmiştir¹⁹. Sağlık sigortası uygulamasına da 5.11.1985 tarih ve 3235 Sayılı Kanunla geçilmiştir. 1 Ocak 1986 tarihinden başlayarak kademeli olarak verilen sağlık sigortası hizmeti 1.1.1989 tarihinden başlayarak tüm ülkede yaygınlaştırılmıştır. 2.8 milyon aktif sigortalı üyeye sahip kurum, sigortalıları, bakmakla yükümlü oldukları anne, baba, eş ve çocukları ile birlikte on milyonun üzerinde kişiye hizmet vermektedir.

Bağ-Kur Kanununda belirtilen kimseler, meslek kuruluşlarına yazılarak çalışmaya başladıkları tarihten itibaren kendiliğinden bu kanuna göre sigortalı sayılmaktadırlar. Meslek kuruluşları da üye olarak yazılanları en geç üç ay içinde kurumun ilgili şubesine bildirmek durumundadırlar.

Bağ-Kur'a üye sigortalılar, bulundukları gelir basamaklarına göre farklı prim oranları üzerinden ödeme yapmaktadırlar.

Aşağıdaki tabloda Bağ-Kur'un 1980-1992 dönemine ilişkin gelir ve gider rakamları verilmektedir.

¹⁹ Rebiî Savaşır, Bağ-Kur'da Sigortalılık, Bayraklı Matbaacılık, İzmir 1991, s. 18.

Tablo 6 : Bağ-Kur'un Toplam Gelir ve Giderleri

Yıllar	Gelir (TL.)	Gider (TL.)	Fark (TL.)
1980	9.139.533.067	4.966.303.209	4.173.249.858
1981	15.515.725.183	8.577.053.821	6.938.671.362
1982	26.111.806.083	12.516.860.963	13.594.945.120
1983	36.932.030.217	22.567.027.898	14.375.002.319
1984	55.172.311.086	34.360.050.679	20.812.260.407
1985	105.837.148.257	53.103.317.846	52.733.830.411
1986	140.592.645.073	86.589.278.327	54.003.366.746
1987	185.325.512.443	135.891.144.795	49.434.367.648
1988	348.142.018.585	294.714.614.420	53.427.404.165
1989	582.096.616.407	656.887.730.278	-74.791.113.871
1990	1.034.671.879.996	1.194.496.773.102	-159.824.893.106
1991	1.639.178.394.099	2.081.239.169.288	-442.060.775.189
1992*	4.216.600.000.000	4.579.000.000.000	-362.400.000.000

* 1992 yılı rakamları Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.O.B.B. Yayınları No : Genel : 264. BÖM: 17, Ankara 1993, s. 171'den alınmıştır.

KAYNAK : Bağ-Kur IX. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara 1992, s. 165.

Kurumun başlıca gider kalemlerini, yaşlılık, ölüm, sağlık sigortası giderleri ve yönetim giderleri oluşturmaktadır. 1988 yılında emekli aylığı giderleri toplam giderlerin % 38.8'ini, 1990'da % 70.0'ini oluştururken, 1992'de % 82.3'ünü oluşturması söz konusudur. Yine 1988 yılında sağlık sigortası giderleri ve diğer giderler toplam giderlerin % 16.1'ine, 1990'da % 29.9'una, 1992'de de % 17.6'sına karşılık gelmektedir²⁰. Yönetim giderleri, genel yıllık gelirlerin % 10'u ile sınırlandırılmıştır. 1980 yılında genel yönetim giderlerinin toplam gelirlere oranı % 8.7 iken, 1985'de % 3.5, 1991'de de % 5.2 olmuştur. Dolayısıyla genel yönetim giderleri % 10'luk sınırın oldukça altında bir gelişme göstermiştir²¹.

Bağ-Kur, 1.1.1986 tarihinden itibaren sigortalılar ile emeklilerin ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin de sağlık sigortası kapsamına alınması ve sigortanın gelirinin sigortalının basamak gösterge tutarının % 12'si tutarındaki sağlık sigortası primi ile sınırlı tutulmasının da etkisiyle 1987 yılından başlaya-

²⁰ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 171'deki tablodan hesaplanmıştır.

²¹ Bağ-Kur, IX. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 1992, s. 165.

rak giderek artan sağlık sigortası harcamaları ile karşı karşıya kalmıştır. Gerek sağlık kuruluşlarına, eczanelere gerekse sigortalılara yapılması gereken ödemelerde özellikle 1992 yılında önemli güçlükler yaşanmış ve sağlık hizmetlerinde belirli bir yavaşlama gözlenmiştir.

Ayrıca, 1479 Sayılı Kanuna tabi sigortalı emeklilere aylıkları dışında prim karşılığı olmayan sosyal yardım zamları ödenmekte ve bu ödemeler kuruma belli bir mali yük getirmektedir.

Kurum gelirleri ise, sigortalı sayılanların ödeyecekleri prim gelirleri yanında, taşınır ve taşınmaz mallardan sağlanan gelirlerden, iştirak ve kuruluşların gelirlerinden, gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağış ve vasiyetler ile gerekli hallerde Genel Bütçeden yapılacak yardımlardan meydana gelmektedir. Sigortalıların ödeyecekleri primler ile bağlanmış ve bağlanacak aylıkların hesaplanmasında, basamak göstergesi ve katsayı esası dikkate alınmaktadır. Kurumdan aylık alanlar için sağlık sigortası primi oranı 1986-1991 yılları arasında % 8, 1992'den itibaren de % 10 olarak uygulanmış ve 1994 yılında da % 10 olarak uygulanması Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır²². Bağ-Kur'da da T.C. Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nda olduğu gibi prim gelirleri en önemli gelir kaynağıdır. Nitekim, tablo 7'den hesaplandığında 1980 yılında prim gelirlerinin toplam gelirlere oranı % 86, 1985 yılında % 65, 1987'de % 64, 1989'da % 83, 1990'da % 97 ve 1991'de de % 80'dir. 1992 yılında ise % 90'a ulaşması beklenmektedir. Bağ-Kur'da prim gelirleri ve fonlarını çeşitli şekillerde değişik alanlarda değerlendirmektedir. Devletin çıkardığı veya kefil olduğu tahviller, milli bankalar, gayrimenkuller, sigortalılara açılan konut, borçlanma ve sanayi kredileri fonların değerlendirildiği başlıca alanlardır. Kurumun prim gelirleri dışındaki faiz ve diğer gelirlerinin toplam gelirlere oranı 1980 yılında % 14, 1985'de % 34, 1990 yılında % 3'dür.

Bağ-Kur'un tablo 6'da görüldüğü gibi, son dört yılda giderlerinin gelirlerinden fazla olduğu, gelirler ile giderler arasındaki farkın açıldığı gözlenmektedir. Bunda, kurumun aktif sigortalı sayısının önemli bir artış içinde olmamasına karşılık pasif sigortalıların sayısının daha fazla artmaya devam etmesinin, prim tahsilatındaki sorunların varlığını korumasının etkisi bulunmaktadır. Bağ-Kur, son yıllarda karşılaştığı finansman sıkıntısı nedeniyle 1991 ve 1992 yıllarında toplam 600 milyar TL. devlet yardımı almıştır. Açıkların kapatılmasında banka kredilerine de başvurulmaktadır.

²² 93/5102 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 31.12.1993 tarih ve 21805 Sayılı Resmi Gazete, s. 2.

Tablo 7 : Bağ-Kur'un Prim, Faiz ve Diğer Gelirlerinin Yıllar İtibarıyla Durumu

Yıllar	Prim Gelirleri	Faiz ve Diğer Gelirler			Genel Toplam (1+4)
		Faiz	Diğer	Toplam (2+3)	
	1	2	3	4	5
1980	7.853.078.594	1.254.726.172	31.748.301	1.286.474.473	9.139.553.067
1981	11.725.044.741	3.744.875.765	45.804.678	3.790.680.433	15.515.725.184
1982	18.278.567.388	7.755.480.286	77.758.409	7.833.238.695	26.111.806.083
1983	23.514.105.925	13.346.406.481	71.517.812	13.417.924.293	36.932.030.218
1984	34.496.610.079	20.574.405.975	101.295.087	20.675.701.012	55.172.311.086
1985	69.535.770.461	36.161.269.460	140.108.336	36.301.377.796	105.837.148.257
1986	82.777.933.534	57.432.916.030	381.795.509	57.814.711.539	140.592.645.073
1987	120.335.196.141	64.123.302.771	867.013.531	64.990.316.302	185.325.512.443
1988	263.778.039.231	82.460.199.866	1.903.779.489	84.363.979.355	348.142.018.586
1989	486.345.797.959	93.455.247.212	2.295.571.235	95.750.818.447	582.096.616.406
1990	1.000.046.372.434	31.797.996.900	2.827.510.662	34.625.507.562	1.034.671.879.99
1991	1.315.880.758.644	18.492.252.451	304.805.383.004	323.297.635.455	1.639.178.394.099
1992*	3.791.600.000.000	-	-	125.000.000.000	4.216.600.000.000

* 1992 yılı rakamları Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.O.B.B. Yayınları No : Genel : 264. BÖM: 17, Ankara 1993, s. 171'den alınmıştır.

KAYNAK : Bağ-Kur IX. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara 1992, s. 166.

Üç büyük sosyal güvenlik kurumumuzun 1980 sonrası mali yapısı ile ilgili olarak buraya kadar yapmış olduğumuz değerlendirmelerden sonra söz konusu kurumlar açısından mali sorunları doğuran nedenlerle çözüm önerileri üzerinde durabiliriz.

IV- ÜÇ BÜYÜK SOSYAL GÜVENLİK KURUMUMUZ YÖNÜNDEN MALİ SORUNLARI DOĞURAN BAŞLICA NEDENLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ülkemizde üç büyük sosyal güvenlik kurumumuz yönünden mali sorunlar özellikle 1990'lı yıllarda ağırlaşmaya başlamıştır. Nitekim, 1991 yılında sosyal güvenlik kurumları borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı % 0.2, 1992'de % 0.3 iken 1993'de % 1.2 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. 1994 yılı program hedefine göre de söz konusu oranı % 1.2'dir²³. Buna göre 1993 yılında 1992'ye göre borçlanma gereğinde % 300'lük bir artış ortaya çıkmakta ve bu yıldan itibaren sosyal güvenlik kurumları toplam kamu borçlanma gereği içinde konsolide bütçe ve KİT lerden sonra üçüncü sıraya yerleşmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un açıklarının 1993 yılında 13.1 trilyon TL. olarak gerçekleşeceği tahmin edilirken, 1994 yılı programında 22.7 trilyon TL.'lik bir açık üzerinde durulmuştur²⁴. Söz konusu açıkların büyük bir bölümü Sosyal Sigortalar Kurumu'na aittir.

Görüldüğü gibi, Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur'un iç içe olduğu, T.C. Emekli Sandığı'nı da yakından ilgilendiren mali açıklarda belirli bir tırmanma gözlenmektedir. Kurumları bu duruma getiren gelişmelerle sağlıklı bir mali yapının kurulmasına yönelik bazı öneriler aşağıdaki başlıklar altında ele alınmaktadır.

A- Sistemin Finansmanına Devlet Katkısının Bulunmaması-Devletin Finansal Katkısının Sağlanması

Ülkemizde devletin prime dayalı sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanına direkt katkısı söz konusu değildir. Devlet ancak finansman krizi olduğunda sorunun çözümüne katkıda bulunmaktadır. Ülkemizde devlet sistemin finansma-

²³ 1994 Yılı Programı, a.g.e., s. 64.

²⁴ Genel Ekonomik Hedefler, D.P.T. Yayını, Ankara 1993, s. 21.

nına katılmadığı gibi, söz konusu kurumlara prime dayanmayan yeni yükler getirebilmektedir. Nitekim, sosyal yardım zamları nedeniyle özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu son yıllarda ciddi bir finansman yükü altına girmiştir. Sigortalı ve ya hak sahiplerine yapılan sosyal yardım zammı, maktu ödeme biçiminde olup, sigortalılık ve prim gün sayılarıyla bağlantılı değildir²⁵. Prime dayalı sosyal güvenlik sistemimizde, prime dayanmayan bu zamların kurum bütçesinden ödenmesi, sosyal güvenlik sistemimize ters bir uygulama oluşturmaktadır. 1977 yılından beri devam eden bu ödemeler emekli aylıkları için ayrılan fonlardan karşılanmakta ve ortalama emekli aylıkları seviyesini aşabilmektedir. Anayasa Mahkemesinin 1993 yılı Kasım ayı sonunda söz konusu uygulamanın iptali talebini reddetmesi, sosyal yardım zammından kaynaklanan mali yükten kurumun kurtulma beklentisini de ortadan kaldırmıştır.

Bu durumda, devletin, işçinin veya memurun, işverenin yanında belli ölçülerde sistemin finansmanına katkıda bulunması gerekli görülmektedir. Örneğin Batı Avrupa'da Danimarka dışında devletin % 20 dolayında finansman katkısı bulunmaktadır²⁶. Ülkemiz için de bütçe imkânlarına göre uygun bir oran belirlenebilir.

B- Emeklilik Yaşının Düşürülmesi-Emekli Olma Yaşının Ülke ve Kurum Şartlarına Göre Yeniden Gözden Geçirilmesi

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının mali sorunlarını artıran önemli bir faktör, emeklilik yaşının düşük olması ile ilgilidir. Esasen, emekli aylığının varlık nedeni, kişinin belirli bir yaşa gelmesi olması nedeniyle mesleki faaliyetini sürdürememesidir²⁷. Erken emeklilik, sosyal güvenlik kuruluşlarının giderlerini artırırken gelirlerini azaltmaktadır.

20 Şubat 1992 tarih ve 3774 sayılı kanunun getirdiği değişiklikle kadınların 20, erkeklerin 25 hizmet yılını doldurmaları halinde yaşlılık aylığı bağlanması mümkündür²⁸. 1986 yılı başında ülkemizde yapılan yasal düzenleme ile emekli olma yaşı erkekler için 60, kadınlar için de 55'e çıkartılmıştı. Gelişmiş Batı ül-

²⁵ Ali Güzel-Şebnem Gökçeoğlu; "Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel İlkeleri Bağlamında Sosyal Yardım Zammı ve Anayasa Mahkemesi Kararı", Çimento İşveren Dergisi, Cilt : 7, sayı : 4, Temmuz 1993, s. 8.

²⁶ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 73.

²⁷ Ali Güzel; "Erken Emeklilik ve Düşündürdükleri", İşveren Dergisi, Cilt : XXX, Sayı : 3, Aralık 1991, s. 23.

²⁸ 27.2.1992 tarih ve 21155 sayılı Resmi Gazete, s. 1-2.

kelerinde ise emeklilik yaşı 60-67 yaş arasında değişmektedir. 3774 sayılı yasanın uygulamaya konulduğu 1992 yılı Mart ayından 1992 yılı Aralık ayı sonuna kadar T.C. Emekli Sandığı'ndan emekli olan toplam 53.678 emekliden 29.077'si erken emeklilik yasasından yararlanarak emekli olmuşlardır. Bu yasadan yararlanarak emekli olanların toplam emekliler içindeki payının % 54.2 olması, yasanın önemli ölçüde emekliliği teşvik ettiği sonucunu doğurmaktadır²⁹. Bu gelişmeyle birlikte, 1991 ve 1992 yıllarında gelir fazlası veren kurum erken emeklilere yapılan ödemelerin 1993 yılı bilançosuna yansımaya birlikte açık vermeye başlamıştır.

Sonuçta, emeklilik yaşının düşürülmesinin de etkisiyle aktif/pasif sigortalı (iştirakçi) dengesi sigorta kurumları aleyhine bozulmaktadır. 1970 yılında T.C. Emekli Sandığı için aktif/pasif sigortalı oranı 4.55 iken bu oranı 1991 yılında 1.82'ye kadar düşmüştür. 1992 yılında ise bu oran 1.75'tir. Oysa, Avrupa ülkelerinde bu oranın 6-7 civarında olduğu bilinmektedir³⁰. T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'ne göre bu tablo karşısında yapılması gereken iki şey vardır : Boş duran kadroları doldurup memur sayısını artırmak ve erken emekliliğe son vermek³¹.

Sosyal Sigortalar Kurumunda da aktif/ pasif sigortalı dengesi hızla bozulmaktadır. Kurumun sigortalı sayısı 1981-1991 döneminde % 61 artarken emeklilerin sayısı % 140 artmıştır³². 1975 yılında 6.3 olan aktif/pasif sigortalı oranı 1986'da 2.4 seviyesine, 1991 yılında 2.1, 1992'de de 2.0 düzeyine düşmüştür. 20-25 yıllık sigortalılık süresinde yaklaşık 14 yıl prim ödeyerek emekli olan bir sigortalıya 19 yıl aylık ödenmektedir³³. Bu durum Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık giderlerinde de önemli bir yükselmeye yol açmıştır.

Bağ-Kur'da da giderek artan emekli sayısı nedeniyle 2.8 çalışan bir Bağ-Kur'luyu finanse eder hale gelmiştir³⁴.

²⁹ Şerife Turcan Özsuca; "Sosyal Güvenlik ve Emek Arzı", İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1992, Sayı : 82, s. 46.

³⁰ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 201.

³¹ 16.12.1992 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 14.

³² Ali Nazım Sözer; "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Uygulamaları", D.E.Ü. ile Konrad Adenauer Vakfı ve TOSYÖV tarafından düzenlenen "Serbest Piyasa Ekonomisinde Sosyal Boyut" konulu sempozyuma sunulan tebliğ, İzmir, 9.2.1993, s. 2

³³ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.gr., s. 224.

³⁴ Sözer; a.g.t., s. 2.

Bu gelişmeler karşısında kurumların sağlıklı bir mali yapıya kavuşmaları için, emekli olma yaşının ülkemiz ve kurum şartlarına göre yeniden gözden geçirilmesinde ve bu durumun politik değerlendirmelerin, beklentilerin dışında tutulmasında fayda vardır.

C- Prim Tahsilatında Etkinlik Sağlanamaması-Prim Tahsilatına Hız Kazandırılması

Prim tahsilatı açısından T.C. Emeki Sandığı'nın önemli bir sorunu söz konusu değilken, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un büyük miktarlara varan prim alacakları vardır. 1993 yılı sonuna doğru Sosyal Sigortalar Kurumu'na özel sektörün 6.4 trilyon T.L., belediyelerin 4.1 trilyon T.L.³⁵ prim borcu bulunmaktadır. Kurumun prim alacaklarının toplam tutarı 12 trilyon 173 milyar TL'yi bulmaktadır³⁶. Kurumun 1991 yıl sonu itibarıyla kamu kesiminden olan prim alacakları ve gecikme zammı ile sosyal yardım zammı alacağından dolayı toplam 10.5 trilyon T.L. civarındaki alacağı 3836 Sayılı Tahkim Kanunu ile Hazinece üstlenilmiştir. Özel sektörden olan prim alacaklarının tahsilini kolaylaştırmak amacıyla 3786 sayılı kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu kanundan yararlanarak borucunu ödeyen işverenlerden 15 Nisan-15 Ekim 1992 tarihleri arasında ki dört ödeme döneminde 1.2 trilyon TL. prim tahsilatı yapılmıştır³⁷.

Primlerle ilgili bir başka sorun, asgari ücret üzerinden prim ödenmesinin yaygın bir uygulama olmasıdır. Özellikle küçük işyerlerinde sigortalıların primleri gerçek ücretleri yüksek olsa da asgari ücrete göre hesaplanarak ödenmektedir. Ayrıca, ücret yapısındaki değişmelerle bağlı olarak ücretin bir bölümü sosyal sigorta primine esas matraha dahil edilmemektedir.

Bağ-Kur açısından da durum şöyledir : Bağ-Kur'da da sigortalılar tercih ettikleri basamaklar üzerinden prim ödemekte, prim tahakkuku sigortalının kazancındaki gelişmelere paralel olarak artmamaktadır. Sağlık sigortasının mali yükü de sigortalının basamağına göre değişmemektedir. 1479 Sayılı Kanuna göre Bağ-Kur sigortalıları her basamakta birer yıl beklemek koşuluyla altıncı basa-

³⁵ Ülkemizde sayısı 2000'i aşan belediye arasında kuruma borcu olmayan sadece 50 belediye bulunmaktadır. Bunların da büyük bir bölümü ilçe ve belde belediyeleridir. Halen aralarında büyükşehir konumunda da olan bini aşkın belediyeyi kurum prim borcu nedeniyle icraya vermiştir. Bkz. 30.10.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 5.

³⁶ 7.12.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 5.

³⁷ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 228.

mağ'a kadar otomatik olarak yükselebilmekte, ancak altıncı basamaktan daha üst basamaklara talepleri halinde çıkabilmektedirler. Bu durum ise, aktif sigortalıların yaklaşık % 60'ının altıncı basamakta yığılmaları sonucunu doğurmuştur. Altıncı basamaktaki yığılma, gerek prim tahsilatı sırasında kurumun, gerekse emekli aylığı ödemelerinde sigortalının aleyhine bir durum ortaya çıkarmaktadır³⁸.

Bağ-Kur'a kayıtlı aktif sigortalıların yaklaşık % 1'ine yakın bir kısmı düzenli olarak prim ödemektedir. 31.016 kişiden düzenli olarak prim alabilen Bağ-Kur, 700.000'ni aşkın kişiye emekli maaşı ödemek durumundadır. Hiç prim ödemeyenlerin sayısı ise % 35 civarındadır. Af yasasıyla ödenmeyen prim borçlarının % 55'i tahsil edilebilmiş ve kurum bu yolla 1 trilyon TL'lık bir kaynak sağlamıştır³⁹. Ekim 1993 tarihi itibarıyla de kurumun 4.5 trilyon TL. dolayında prim alacağı söz konusudur⁴⁰.

Bağ-Kur prim tahsilatının hızlandırılması amacıyla tarımda kendi adına ve hesabına çalışan sigortalıların (kurumun aktif sigortalılarının yaklaşık % 35'i) ödeyecekleri primlerin ürün bedellerinden tevkif suretiyle tahsilini öngören bir kararname hazırlanmış ve 1 Temmuz 1993'den geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Ancak bu uygulama 1 Ocak 1994 tarihine kadar ertelenmiştir. Daha sonra uygulamanın bir defa daha ertelenerek 1 Nisan 1994'ten itibaren ve satılan ürün bedelinin % 1'inin prim borçlarına mahsuben tevkif edilmesi şeklinde başlatılması kararlaştırılmıştır.

Bu uygulama şüphesiz bu kesimden alınacak primlerin tahsilatını belli ölçüde kolaylaştırırken, diğer sigortalılar için de benzer uygulamaların getirilmesi ve prim alacaklarının 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümleri çerçevesinde takibi gereğini gündeme getirmektedir.

T.C. Emekli Sandığı yönünden de şöyle bir durum vardır : Memurların çok sayıda ücret unsurları vardır. Bunların bir kısmından emekli keseneği alınmadığı gibi bunlar emekli aylıklarına da yansıtılmamaktadır. Bu nedenle memurlar emeklilerinde çalışırken aldıkları ücretin en az yarısını alamama durumunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla Devlet Memurları Kanununun yeniden göz-

³⁸ M. Rıdvan Selçuk; "Bağ-Kur'la İlgili Kanun Hükmünde Kararname Tasarısında Yer Alan Düzenlemeler", Vergi Dünyası Dergisi, Ekim 1993, S. 146, s. 5.

³⁹ Vitrin (Esnaf ve Sanatkarın Sesi), Yıl : 8, Sayı : 74, s. 10-11 (Bağ-Kur Genel Müdür Yardımcısı Hasan Eney'le yapılan mülakat).

⁴⁰ 2.10.1993 tarihli Türkiye Gazetesi.

den geçirilerek ücret unsurlarının azaltılması, ücret unsurlarının tamamı üzerinden kesenek alınarak bunların belli ölçülerde emekli aylıklarına yansıtılması önem taşımaktadır.

Ülkemizde prim tahsilatı ile ilgili sorunlar bir yerde tahsilata etkinlik kazandıracak mekanizmaların yetersizliği ile ilgili olmaktadır. 1 Aralık 1993 tarihinde T.B.M.M.'de kabul edilen Sosyal Sigortalar Kanununun bazı maddelerini değiştiren kanunla prim ve diğer alacakların tahsilinde Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerinin uygulanması, bu kanuna göre prim alacaklarını izlemek için kurum bünyesindeki memurların görev yapacağı icra birimlerinin kurulması, kurum müfettişlerinin özel ve kamu kuruluşlarına gidip prim borçlarını denetleme yetkisine sahip olmaları imkânı getirilmiştir. Ayrıca yeni değişiklikte işverenlerin kuruma fiilen ödenmeyen prim tutarlarını gelir ve kurumlar vergisi uygulamasında gider yazamayacakları hükmüne de yer verilmektedir⁴¹. Şüphesiz zaman içinde bu düzenlemelerin prim tahsilatı yönünden olumlu etkileri görülebilecektir.

Diğer yandan, örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu için prim oranlarının % 3 (% 2 işçiden, % 1 işverenden) artırılması halinde yılda sadece 2 trilyon TL. ek gelir sağlanması söz konusudur⁴². Dolayısıyla prim oranlarını artırarak prim gelirlerini büyük ölçüde artırmak pek mümkün değildir. O halde sorun büyük ölçüde, sigortalı sayısının hızla artırılması, prim oranlarının sigortasız çalışmayı-çalıştırmayı teşvik etmeyecek seviyelere çekilmesi ve denetimlerle ilgili görünmektedir. Türkiye'de halen kaçak olarak çalışan 4 milyon işçinin varlığından söz edilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu da 1994 yılında ilk plânda 1 milyon kaçak işçiyi sigortalı hale getirmeyi hedef olarak belirlemiştir⁴³.

Bağ-Kur ise kurumda sigortalı olabilecek 4 milyon vergi mükellefinin⁴⁴, sadece 2.8 milyonunun tescilini yapabirmiştir. Bağ-Kur'da da hizmet etkinliğini artırarak sigortalı olmayı cazip kılacak çalışmalara girişmek, böylece prim gelirlerini artırmak ve prim borçları için af uygulamalarını sıklaştırmamak gerekmektedir.

⁴¹ 8.12.1993 tarih ve 21782 sayılı Resmi Gazete, s. 1-5.

⁴² 23.1.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 5.

⁴³ 15.2.1994 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 7.

⁴⁴ Sözer; a.g.t., s. 2

D- Fonların Etkin Kullanılamaması-Fonların Verimliliğinin Arttırılması İçin Fon Yönetiminin Kurulması

Sosyal güvenlik kurumlarımızın önemli mali sorunlarından biri de, fon biriktirme (kapitalizasyon) yöntemine göre değerlendirilmeye çalışılan fonların etkin kullanılamamasıdır. Fonların kullanılmasında esasen, etkinlik, likidite, güvenilirlik, kararlılık gibi kriterlere uygun hareket etmek gerekmektedir. Böylece fonlar nemalandırılmakta ve artan ihtiyaçlar için kullanılmaktadır. Ülkemizde bu fonların etkin kullanılamamasının bir nedeni, devletin bu fonlardan ucuz maliyetlerle borçlanmasıdır. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1982 yılında kurum portföyündeki tahvil miktarı 62.8 milyar TL., bu tahvillere uygulanan ortalama faiz oranları % 15.4, yıllık enflasyon % 29 iken, 1985 yılında tahvil miktarı 144.7 milyar TL'ye, faiz oranı % 30.0'a yükselmiş fakat enflasyon oranı % 45.0 olmuştur. 1989 yılında ise kuru portföyündeki tahvil bir önceki yıla göre üç kat fazla artarak 451.5 milyar TL'ye ulaşmış, faiz oranı % 50.2 olduğu halde bu yıla ait enflasyon oranı % 69.6 olarak gerçekleşmiştir. 1990 yılında kurumun 596.4 milyar TL'lik tahvili varken, faiz oranı % 50.5'e yükselmiş enflasyon oranı da % 63.6 olmuştur. 1992 yılında ise kurum 50.3 milyar TL'lik tahvile sahipken ortalama faiz oranı % 30, yıllık enflasyon oranı da % 66'dır⁴⁵. 1980 sonrası kurum tahvillerine uygulanan faiz oranları hem enflasyonun hem de ortalama banka faiz oranlarının oldukça altında kalmıştır. Aynı şekilde son beş yıl içinde yıllık ortalama enflasyon oranı % 62 olarak gerçekleşmiş iken aynı yıllarda kurum plasmanlarının ortalama getiri oranı % 28 seviyesinde kalmıştır⁴⁶.

Kurumlar fonlarının bir bölümünü devlet tahvillerine yatırırken bir bölümünü de yatırımlarda değerlendirmektedirler. Örneğin T.C. Emekli Sandığı kuruluşundan itibaren yatırımlara önem vererek büyük şehirlerimizde turistik oteller, tatil köyleri, işhanları, çarşılar, otogarlar kurmaya yönelmiştir. Ancak zamanla bu tür işletmecilikten kurum zarar etmeye başlamıştır. 1992 yılında Sandığın iştiraki bulunan Emek İnşaat ve İşletme A.Ş.'deki otelcilik faaliyetinde hissesine 5.5 milyar TL zarar düşmüştür⁴⁷. Bu gelişmeler karşısında büyük şehirlerdeki bazı otellerin otuz yıl gibi uzun bir süre yenileme kaydıyla işletilmek üzere kiraya verilmesi gündeme gelmiş ve konuyla ilgili ilânlar gazetelere verilmiştir⁴⁸. Oysa, O.E.C.D. ülkelerinde sosyal güvenlik kurumlarının toplam

⁴⁵ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 226.

⁴⁶ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 227.

⁴⁷ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 221.

⁴⁸ 21.8.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 10.

gelirleri içinde yatırım gelirleri önemli bir pay almaktadır. Bu pay A.B.D.'de % 11.60, Hollanda'da % 12.56, İsveç'te % 10.51, Japonya'da % 11.52, Kanada'da % 10.36 ve Yunanistan'da % 5.03 iken ülkemizde T.C. Emekli Sandığı için % 1 civarındadır⁴⁹. Sandığın iş hanlarından elde ettiği kira gelirleri de oldukça düşüktür.

Aynı durum Sosyal Sigortalar Kurumu için de geçerlidir. Sosyal Sigortalar Kurumunun kiradaki gayrimenkullerinin değeri yaklaşık 4.5 trilyon TL. iken bunlardan elde ettikleri yıllık kira geliri 33 milyar gibi düşük bir seviyededir⁵⁰.

Bağ-Kur yönünden ise 1479 sayılı kanunun 16. maddesi, kurum fonlarının devlet bankaları dışında daha iyi değerlendirilmesine imkân vermemektedir. Kurum yönetimi ilerki yıllarda kurumun emekli ödemelerinde güçlükler çıkacağını ileri sürerek 1982 yılında İkinci Boğaz Köprüsünün yapımına talip olur. 40 milyar TL'lik fonu köprü yapımına tahsis ederek düzenli bir gelir kaynağına kavuşmak ister ancak bu talep reddedilir. Benzer şekilde kurumun Halk Bankası'na ortak olma teklifi de reddedilir⁵¹. Bununla birlikte, devlet, kurum fonlarını yıllarca piyasa faizlerinin ve enflasyon oranının altında % 30-40 faizle kullanır⁵².

Bu gelişmeler karşısında sosyal güvenlik kurumları bünyesi içinde "fon yönetimi"nin kurulması gerekli görünmektedir. Bu yönetim belli bir mali özerklik içinde fonların verimli bir şekilde kullanılmasına çalışacaktır. Şüphesiz bu yönetimin etkin çalışabilmesi, kurumla ilgili kesimlerin burada temsiline ve uygun bir mevzuatla desteklenmesine bağlı olacaktır.

E- Sosyal Güvenlik Kurumlarının Farklı Finansman ve Hizmet Yapılarının Bulunması-Sosyal Güvenlik Kurumlarının Hizmetlerinde Standartlaşma Sağlanması

Sosyal güvenlik kurumlarının farklı finansman ve hizmet yapıları bulunmaktadır. Kurumların prim veya diğer bir ifadeyle kesenek oranları, T.C. Emekli Sandığı'nda (% 15-% 20) % 35, sosyal Sigortalar Kurumu'nda (% 14 işçi payı+% 19.5 işveren payı) % 33.5, Bağ-Kur'da da [% 20+%12 (hastalık sigorta

⁴⁹ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 213.

⁵⁰ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 234.

⁵¹ Vitrin (Esnaf ve Sanatkarın Sesi), Yıl : 8, Sayı : 74, s. 11 (Bağ-Kur Genel Müdür Yardımcısı Hasan Eney ile yapılan görüşme).

⁵² Vitrin; a.g.r., s. 11.

primi)] % 32 olarak uygulanmaktadır. Görüldüğü gibi toplam prim oranları bakımından önemli bir farklılık söz konusu değildir. Ancak Bağ-Kur primleri bütünüyle sigortalı üzerinde kalmaktadır. T.C. Emekli Sandığı'nda en alt ve üst derecedeki aylıklar arasında (ek göstergeler hariç) 1/3 oranı varken, söz konusu açıklık, Sosyal Sigortalar Kurumunda 1/6, Bağ-Kur'da ise 1/3 düzeyindedir⁵³. Aylık bağlama oranları arasında da farklar vardır. T.C. Emekli Sandığı'nda her çeşit aylık için 25 yıla % 75 oranı uygulanmaktadır. Bu oran kesenek ödeme süresine bağlı olarak % 100'e ulaşabilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu'nda bu oran % 60 olup, prim ve yaş koşuluna bağlı olarak en çok % 85 olmaktadır. Bağ-Kur'da ise aylık oranı % 60'dan az ve % 90'dan fazla olamamaktadır⁵⁴.

T.C. Emekli Sandığı'nca tedavi yardımları memurlardan gerek kendileri, gerekse bakmakla yükümlü oldukları kişiler için ek prim alınmadan ve hizmetin satın alınmasıyla yerine getirilirken, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda bu hizmetler sigortalılara kendi sağlık kurumlarınca ve prim karşılığı olarak verilmektedir. Bağ-Kur ise tedavi yardımlarını prim karşılığı olarak ve hizmeti satın alarak vermektedir. Kurumların söz konusu yardımlarının kalitesi ve etkinliği paralellik arz etmemektedir. Buna rağmen her üç kurumun da sağlık yardımlarında emekli ve bağımlı sayısındaki, ortalama yaşama süresindeki ve ilaç fiyatlarındaki artışlara bağlı olarak hızlı bir yükseliş gözlenmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının hizmet farklılaşması karşısında bu kurumların hükümetin tasarruflarından belli ölçüde uzaklaştırılarak belirli bir özerklik içinde hizmetlerini yürütmeleri gerekli olmaktadır. Bu amaçla, sosyal güvenlikle ilgili mevzuatı birleştiren temel bir sosyal güvenlik kanununun çıkarılması, prime dayanan-dayanmayan tüm sosyal güvenlik hizmetlerinin işsizlik ve aile yardımları risklerini de kapsayarak bu kanuna göre yürütülmesi üzerinde durulmalıdır. Böylece sosyal güvenlik sistemimizin Uluslararası Çalışma Teşkilatı ve Avrupa Birliği standartlarıyla uyumu da sağlanmış olacaktır.

F- Sosyal Risklerin Sosyal Güvenlik Kurumlarınca Karşılanmaya Çalışılması-Tamamlayıcı ve Özel Sigorta Sistemlerinden Yeterince Faydalanılması

Ülkemizde üç büyük sosyal güvenlik kurumuna bağlı sigortalıların sosyal riskleri bu kurumlar tarafından karşılanmaya çalışılmakta ve prim oranları buna

⁵³ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 209-210.

⁵⁴ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 266.

göre belirlenmektedir. Sigortalılar genel olarak emekliliklerinde çalışırken aldıkları maaş ya da ücretlerin altında aylık almaktadırlar. Sigortalılar derecelerine, göstergelerine, basamaklarına göre emekli aylığına ve diğer haklara sahip olmaktadır. Esasen emekliliği özendirici olmayan ve prim oranlarının nisbeten yükselmesi üzerinde baskı oluşturan bu durum karşısında iki basamaklı bir sosyal güvenlik sistemi modeli düşünülebilir. Böylece sigortalılar emekliliklerinde hem üyesi oldukları sosyal güvenlik kurumundan hem de özerk bir hukuki yapıda oluşturulacak tamamlayıcı güvenlik kurumlarından aylık alma hakkına ve diğer haklara kavuşturulabilirler. Sonuçta, ücretinin ya da maaşının örneğin % 70-75'i üzerinden emekli olan sigortalı aylığını tamamlayıcı programlardan alacağı paylarla % 100'e çıkarabilecektir. Bu programların geliştirilmesi için başlangıçta devlet katkıda bulunmakla birlikte sistemin finansmanına sigortalılar ve işverenler ödeyecekleri primlerle katılacaklardır.

Diğer yandan, üç büyük sosyal güvenlik kurumuna üye olan aktif ve pasif sigortalılar hastalık riskleri çerçevesinde 1981 yılından itibaren ayakta tedavi giderlerinin belirli bir bölümünü bizzat kendileri karşılamakta, özel sigorta kurumlarından karşılanmayan kısımların ve diğer hizmetlerin finansmanında faydanılmamaktadır. Oysa özellikle Avrupa ülkelerinde, sigortalılar, özel sigorta kurumlarına da prim ödeyerek hastalık risklerinin ve diğer risklerinin tamamını karşılamaya çalışabilmektedirler. Buradan hareketle, hem tamamlayıcı ve özel sigorta sistemlerini teşvik edici uygun bir hukuki alt yapı oluşturulmalı, hem de bu sistemlerin tüm sigortalıları kapsaması sağlanmalıdır.

G- Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamalarında Tam Bir Etkinlik Sağlayamamaları-Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bünyeleri İçinde Tasarruf Birimleri Kurulması

Ülkemizde kamu kuruluşlarının harcamalarında tasarrufa azami ölçülerde uygun hareket etmedikleri yaygın bir kanaattir. Aynı durum sosyal güvenlik kurumlarının harcamaları için de belli ölçülerde söz konusudur.

Kurumlar genelde yönetim harcamaları için belirlenen sınırları geçmezlerken özellikle sağlık hizmetleri için her yıl hızla artan ölçülerde harcama yapmak durumunda kalmaktadırlar. Sosyal güvenlik kurumları adına bu kurumlara ait olmayan hastanelerde yapılan muayene ve tedavilerde hesaplar yükseltilebilmektedir. Esasen bu tür uygulamalar başka ülkelerde de olabilmektedir. Örneğin Almanya gibi ekonomik, sosyal ahlak ve sorumluluk duygusunun yüksek olduğu

bir ülkede, sosyal sigortalardan muayane başına ücret alan doktorların, iktisadi art düşüncelerle muayene sayısını artırdıkları, gereksiz ilaçlar ve istirahat raporları verdikleri; öte yandan kamusal, yarı kamusal hastanelerin bile, sosyal güvenlik kurumları adına yaptıkları muayene ve tedavilerde hesap şişirdikleri bir gerçektir⁵⁵. Sonuçta, sosyal güvenlik kurumlarımız için tedavi ve ilaç giderleri hızlı artış gösteren bir gider kalemi haline gelmektedir.

Diğer yandan, tabandan kopuk, aşırı merkeziyetçi ve bürokratik bir yapı, kurumların hizmetlerini yavaşlatıp harcamalarda etkinlik sağlanmasını güçleştirmektedir. Örneğin bir il müdürlüğü binasının kiralanmasında Bağ-Kur, hem Maliye Bakanlığından hem de Başbakanlıktan izin almak zorunda kalmakta, gerekli izin şahsi takiple ancak 1-1.5 ayda çıkartılabilmektedir. Söz konusu yapı, çok sayıda ve vasıfsız insanın kurumlarda çalıştırılması sonucunu da doğurmaktadır. İstihdam yapısındaki bu durum yönetimle ilgili harcamalarda bazı düzenlemelerle belirli tasarrufların sağlanabileceğini düşündürmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik kurumlarında üst yönetim sıkça değiştirilebilmektedir. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu'nda 46 yılda 33 değişiklikle 27 genel müdür görev almış, görevde kalma süreleri de ortalama 1 yıl 7 ay olmuştur⁵⁶.

Bu nedenle üç büyük sosyal güvenlik kurumumuzun üst yönetim yapısında istikrar sağlanarak kurumların bünyesi içinde birer tasarruf birimi oluşturulması, bu birimlerde kurum hizmetleri ile ilgili kesimlerin (işçi/memur-işveren-kurum yönetimi) temsiline sağlanması gerekli görünmektedir. Bu birimler her seviyedeki kurum harcamalarını inceleyip yapılabilecek tasarrufları kurum yönetimine bildirmeli, yönetim de bütçesini buna göre düzenleyebilmelidir. Şüphesiz bu çalışmaların açıklık içinde yürütülmesi başarı sağlamanın temel ön koşulu olacaktır.

V- 5 Nisan 1994 Tarihli Ekonomik Önlemler Uygulama Plânı Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kuruluşları Reformunun Değerlendirilmesi

5 Nisan 1994 tarihinde hükümet tarafından açıklanan ekonomik önlemler uygulama plânı çerçevesinde, sosyal güvenlik kuruluşları reformu başlığı altında, söz konusu kuruluşlara yönelik orta vadeli bazı düzenlemeler üzerinde du-

⁵⁵ Sait Dilik: "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Güncel Sorunları", İşveren Dergisi, Cilt : XXXI, Sayı : 6, Mart 1993, s. 10.

⁵⁶ 27.1.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 2

rulmuştur. Yapılması düşünülen düzenlemelerin hedefi, sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yapılarını, tebliğimizde de işaret ettiğimiz bazı iyileştirmeleri yapmak suretiyle, güçlendirmektir. Bu çerçevede özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan ve Bağ-Kur'dan emekli olma süre ve yaşları yükseltilme yönünde yeniden belirlenecek, emekli aylıkları için yeni bir katsayı sistemine geçilecek, prim tahsilatına etkinlik ve hız kazandıracak mekanizmalar kurulacak, prim gelirleri gerek sigortalı sayısının gerekse prime esas matrahın yükseltilmesiyle arttırılacak, kurumların gayrimenkullerinden rayiç değere göre gelir sağlamalarına çalışılacak, gerekli görülen gayrimenkuller satılabilecektir. Ayrıca, özel sağlık ve özel emeklilik sigortası teşvik edilecektir.

Hükümetin ekonomik ve mali alanda gerçekleştirmeyi plânladığı orta vadede tedbirler bütünü içinde ortaya konulan yukarıdaki düzenlemelerin yasama organını ilgilendiren yönleri de bulunmaktadır. Dolayısıyla yapılması düşünülen değişiklikler parlamentoda tartışılacak ve belirli bir uzlaşmaya varılabilecektir. Sosyal güvenlik reformu kapsamında yapılması düşünülen değişikliklerin gerçekleşmesi durumunda şüphesiz ülkemizdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumunun mali yapılarında belirgin bir düzelme görülebilecektir. Ancak, bu düzelmenin kalıcı ve istikrarlı olabilmesi için, hükümetin, yapmayı plânladığı değişiklikleri kamuoyunda tartışmaya açarak olgunlaştırması, kamuoyunun ve parlamentonun desteğini alması ve kararlı bir uygulama içinde olması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

1. DİLİK, Sait; "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Güncel Sorunları", İşveren Dergisi, Cilt : XXXI, Sayı : 6, Mart 1993.
2. ERNAM, A. Nuri; Açıklamalı ve Uygulamalı Sosyal Sigortalar Mevzuatı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1990.
3. GÜZEL, Ali, "Erken Emeklilik ve Düşündükleri" İşveren Dergisi, Cilt XXX, Sayı 3, Aralık 1991.
4. GÜZEL, Ali- GÖKÇEOĞLU, Şebnem; "Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel İlkeleri Bağlamında Sosyal Yardım Zammı ve Anayasa Mahkemesi Kararı", Çimento İşveren Dergisi, Cilt : 7, Sayı :4, Temmuz 1993.
5. ÖZSUCA, Şerife Türcan; "Sosyal Güvenlik ve Emek Arzı", İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1992, Sayı : 82.

6. PREST, A.A.; Public Finance in Underdeveloped Countries, s. 113-132'den çeviren : Ömer Faruk Batırel, Az Gelişmiş Ülkeler Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar, İ.İ.T.İ.A. Yayını, No : 505, İstanbul 1978.
7. SAVAŞIR, Rebii; Bağ-Kur'da Sigortalılık, Bayraklı Matbaacılık, İzmir 1991.
8. SELÇUK, M. Rıdvan; "Bağ-Kur'la İlgili Kanun Hükmünde Kararname Tasarısında Yer Alan Düzenlemeler", Vergi Dünyası Dergisi, Ekim 1993. S. 146.
9. SÖZER, Ali Nazım; "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Uygulamaları", D.E.Ü. ile Konrad Adenauer Vakfı ve TOSYÖV tarafından düzenlenen "Serbest Piyasa Ekonomisinde Sosyal Boyut" konulu sempozyuma sunulan tebliğ, İzmir, 9.12.1993.
10. TAYLAN, Bahattin; "Türkiye'de Genel Sağlık Sigortası Uygulaması ve Bir Değerlendirme", İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1993, Sayı : 82.
11. TOSUNER, Mehmet-ARIKAN, Zeynep; Parafiskal Gelirler-Parafiskal Kurumlar, Aklıselim Matbaası Ofset Tesisleri, İzmir 1989.
12. 1982 Anayasası, Kanun No : 2709
13. Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, D.İ.E. Yayını Yayın No : 1510.
14. İstatistik Göstergeler 1923-1990, D.İ.E. Yayın No : 1472.
15. Türkiye İstatistik Yıllığı 1993, D.İ.E. Yayını Yayın Nö : 1620.
16. Genel Ekonomik Hedefler, D.P.T. Yayını, Ankara 1993.
17. Sosyal Güvenlik, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No : D.P.T.: 1556-ÖİK: 245, Ankara, Mart 1977.
18. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, Yayın No : D.P.T.: 2174, Ankara 1989.
19. 1994 Yılı Programı, 30.10.1993 tarih ve 21743 mükerrer sayılı Resmi Gazete.
20. 1993 Yıllık Ekonomik Rapor, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara 1993.
21. 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu, 29.12.1993 tarih ve 21803 sayılı Resmi Gazete.

22. Sosyal Sigortalar Kurumu 1991 Faaliyet Raporu, S.S.K. Genel Müdürlüğü Yayın No : 544, Ankara.
23. Sosyal Sigortalar Kurumu 1992 Faaliyet Raporu, S.S.K. Genel Müdürlüğü Yayın No : 550, Ankara.
24. Bağ-Kur, IX. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 1992.
25. Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.O.B.B. Yayınları No : Genel : 264 BÖM : 17, Ankara 1993.
26. Vitrin (Esnaf ve Sanatkârın Sesi), Yıl : 8, Sayı : 74.
 - 27.2.1992 tarih ve 21155 sayılı Resmi Gazete.
 - 8.12.1993 tarih ve 21782 sayılı Resmi Gazete.
 - 31.12.1993 tarih ve 21805 sayılı Resmi Gazete.
 - 2.10.1993 tarihli Türkiye Gazetesi.
 - 16.12.1992 tarihli Milliyet Gazetesi.
 - 23.1.1993 tarihli Milliyet Gazetesi
 - 27.1.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
 - 21.8.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
 - 30.10.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
 - 7.12.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
 - 31.12.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
 - 15.2.1994 tarihli Milliyet Gazetesi.

Nezihe Sönmez

Sayın Tüğen'e teşekkür ediyoruz. Herhalde hayatının en hızlı konuşmasını yaptı. Bu kadar geniş ve kapsamlı bir konuyu, bu kadar sorunlu müesseselerin sorunlarını ve çözüm yollarını ortaya koyabilmesi için işte günün bu saatine kalmış olmak süremizin kısıtlı olmasına yol açtı. Yine de epey bir uzun süre verdik, kullanmaya çalıştı. Fakat çok güzel bir şekilde ve en açık bir şekilde, olabileceğinin en güzel şekliyle ortaya koydu. Onun için kendisine teşekkür ederiz. Şimdi bu iki güzel tebliği yorumlamak üzere sözü Sayın İsmail Aktürk'e veriyorum. Buyurunuz Sayın Aktürk.

İsmail Aktürk

Teşekkür ederim Hocam. Kıymetli Hocalarım, değerli meslektaşlarım, değerli izleyenler, şimdi Prof. Arın'ın tebliğini Eser Bey sundular. Prof. Arın'ın tebliği bana oldukça çok geç ulaştı. Onun için o konuda çok ayrıntılı bir yorum yapamayacağım. Ama, Sayın Tüğen'in tebliğiyle Arın'ın tebliği birçok noktalarda birleşiyor, o nedenle yapacağımız yorum aşağı yukarı birçok noktada benzeşmektedir. Onun için yapacağımız yorum ağırlıkla Doç. Tüğen'in tebliğine yönelik olacaktır.

.....: Yemek rezervasyonu yapıldı.

Nezihe Sönmez

Ne yapalım Sayın Başkan, keselim mi efendim?

İsmail Aktürk

Beş dakika izin verir misiniz efendim? Beş dakika.

Nezihe Sönmez

Yani ne yapalım, sonucu almadan keselim mi? Öğle değil mi? Lütfen 5 dakika rica edeyim. Sonuçları söyleyecek ve bitecek. Aylardır çalışıyor çocuklar. Sabahki oturumlar uzadı, tartışmalar da uzadı. Ya öğleden sonraya kalacaktı bu iş, veya bunu iptal etseydik, söylemeselerdi. Öyleyse 5 dakika sabrınızı rica edebilir miyim? Çalışmaları yabana gitmesin. Evet rica ediyorum. Evet, sonucu söyle çocuğum.