

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

64645

**SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ
KAMU AÇIKLARINA ETKİSİ
(1980-1995)**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Prof.Dr. Arif NEMLİ

HAZIRLAYAN
Mehmet KARAKAŞ
12397

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

İSTANBUL-1997

ÖNSÖZ

Bu çalışmada tecrübesinden faydalandığım ve kıymetli vakitlerini ayırarak yardımlarını esirgemeyen danışmanım sayın Prof.Dr. Arif NEM-Lİ'ye teşekkürü bir borç bilirim.

Eğitimimin her aşamasında maddi ve manevi yardımlarını esirgemeyen aileme, çıktıların tashihlerinde yardımcı olan Meryem Adem'e, Ekonometri Bölümü Öğretim Üyesi Yrd.Doç.Dr. Nilgün Yavuz'a ve Araştırma Görevlisi Meltem Şengün'e, tabloların yapımında ve grafiklerin çiziminde yardımcı olan Hakan Kitapçı'ya, Sosyal Güvenlik Kurumları'na ilişkin sayısal verilerin sağlanmasında yardımcı olan DPT uzmanı Ramazan Güven'e, Set Systems Genel Koordinatörü Rafet Saltık'a ve nezdindeki çalışma ekibine teşekkür ederim.

Saygılarımla.

Mehmet KARAKAŞ

İstanbul-1997

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.:
ÖNSÖZ	I
İÇİNDEKİLER	II
TABLolar LİSTESİ	V
GRAFİKLER LİSTESİ	VI
KISALTMALAR	VII
GİRİŞ	1

I. BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ VE

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ GELİŞİMİ	4
2. SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİNİN YAPISI	8
2.1. Risklerin Tümüyle Kapsanamaması	9
2.2. Sosyal Güvenliğin Yarı Kamusal Boyutu	10
3. ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ	10
4. KALKINMA PLANLARINDA SOSYAL GÜVENLİK	
4.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	15
4.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	16
4.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	16
4.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	17
4.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	17
4.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı	18
4.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	18
5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ	
5.1. Kapitalizasyon Yöntemi	20
5.2. Dağıtım Yöntemi	21

II. BÖLÜM

ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

1. T.C. EMEKLİ SANDIĞI	
1.1. T.C. Emekli Sandığının Kuruluşu	22
1.2. T.C. Emekli Sandığının Yönetimi	24
1.3. T.C. Emekli Sandığının Finansmanı	26
2. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	
2.1. Sosyal Sigortalar Kurumunun Kuruluşu	28
2.2. Sosyal Sigortalar Kurumunun Yönetimi	30
2.3. Sosyal Sigortalar Kurumunun Finansmanı	32
3. ESNAF VE SANATKÂRLAR VE DİĞER BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR SOSYAL SİGORTALAR KURUMU (BAĞ-KUR)	
3.1. Bağ-Kur'un Kuruluşu	33
3.2. Bağ-Kur'un Yönetimi	35
3.3. Bağ-Kur'un Finansmanı	38

III. BÖLÜM

KAMU AÇIKLARI

VE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ AÇIKLARA ETKİSİ

1. KAMU AÇIKLARINI OLUŞTURAN UNSURLARIN YILLAR İTİBARIYLA SEYRİ	40
1.1. Konsolide Bütçe Açıkları	48
1.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları	50
1.3. Yerel Yönetimlerin Açıkları	51
1.4. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Açıkları	53
1.5. Fonların Açıkları	53
2. KAMU AÇIKLARI-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI AÇIKLARI İLİŞKİSİ	55

IV. BÖLÜM
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ
SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1. T.C. EMEKLİ SANDIĞI	
1.1. Kurumun Sorunları	67
1.2. Çözüm Önerileri	73
2. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	
2.1. Kurumun Sorunları	74
2.2. Çözüm Önerileri	85
3. ESNAF VE SANATKÂRLAR VE DİĞER BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR SOSYAL SİGORTALAR KURUMU (BAĞ-KUR)	
3.1. Kurumun Sorunları	88
3.2. Çözüm Önerileri	93
4. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ ...	94
SONUÇ	97
KAYNAKLAR	101

TABLolar LİSTESİ

Sayfa No:

Tablo 1.1. Sosyal Güvenlik Kapsamında Çalışanlar ve Aylık Alanlar	14
Tablo 3.1. Türkiye'de Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) (1980-1995)	47
Tablo 3.2. Konsolide Bütçe ve GSMH Gerçekleşmeleri (Milyar TL)	48
Tablo 3.3. Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamaları	52
Tablo 3.4. Fon Kaynak ve Harcamaları (Cari Fiyatlarla) (1987-1995)	54
Tablo 3.5. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçeden Yapılan Yardımlar (Milyar TL)	56
Tablo 3.6. Sosyal Güvenlik Kurumları Gelirleri ve Giderleri (Milyar TL)	58
Tablo 3.7. Sosyal Güvenlik Kurumları Dengesi	60
Tablo 3.8. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kasa-Banka/Borçlanma Değişimleri ve GSMH'ya Oranları (Milyon TL)	62
Tablo 4.1. Emekli Sandığı'nda Aktif/Pasif Sigortalı Dengesi	68
Tablo 4.2. Türkiye'de Emeklilik Koşullarında Yapılan Yasal Düzenlemeler	70
Tablo 4.3. SSK'da Aktif/Pasif Dengesi	75
Tablo 4.4. Ülkeler İtibariyle Emeklilik Yaşı ve Doğuşta Hayat Ümidi	77
Tablo 4.5. Yıllar İtibariyle Sosyal Yardım Zammı ve Aylık Ödemeleri (Milyon TL)	79
Tablo 4.6. Ayrılan Matematik Karşılıklar, Ödenen Emekli Aylıkları ve Sosyal Yardım Zammı (Milyon TL)	80
Tablo 4.7. SSK'nın Prim Gelirleri ve Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranları	83
Tablo 4.8. Bağ-Kur'da Aktif/Pasif Sigortalı Dengesi	92

GRAFİKLER LİSTESİ

Sayfa No:

Grafik 3.1. Emeklilik Sandığı / KKBG	63
Grafik 3.2. SSK / KKBG	64
Grafik 3.3. Bağ-Kur / KKBG	65



KISALTMALAR

- APK : Araştırma Planlama Koordinasyon
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
İTO : İstanbul Ticaret Odası
OECD : Organization of Economic Cooperation and Development.
TİSK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
Tüsiad : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
Uzm. : Uzmanlık



GİRİŞ

Sosyal güvenlik uygulamaları, günümüzde ülkelerin gelişmişlik düzeyinin önemli göstergelerinden birisidir. Ancak sosyal güvenlik sisteminin kapsamı, ülkenin genel ekonomik ve sosyal yapısının olanakları ölçüsünde büyümektedir. Genel Bütçe'den sosyal güvenliğe pay ayrılıp ayrılmaması da, sağlanan sosyal güvenlik haklarının gelişmesiyle doğrudan orantılıdır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22. maddesi, "Herkes toplumun üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir" ilkesini koymuşsa da ne dünyada, ne de ülkemizde bu hedefe ulaşılabilmiş değildir. Ülkemizde hâlâ tarım kesiminin, bağımsız çalışanların önemli bir bölümü sosyal güvenlikten yoksundur. Ülkeler sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak bilinen başlıca üç yoldan bireylerin sosyal güvenliklerini sağlamaya çalışırlar. Özellikle sosyal sigortalar bütün dünyada en etkin sosyal güvenlik garantisi sağlama yöntemidir. Sosyal sigortaların sosyal güvenliği sağlama bakımından bıraktığı boşluklar ise, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlarla doldurulmaktadır.

Sosyal güvenlik açısından içinde bulunulan durum, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklılıklar arz etmektedir. Şöyle ki; gelişmekte olan ülkeler, sosyal sigortalar ağırlıklı kurumları oluşturma ve kapsamı genişletme çabaları içinde kaynak yetersizliğinin sıkıntılarını aşmaya çalışırken; gelişmiş ülkeler ise ileri boyutlara ulaşmış sosyal güvenlik programları harcamalarının iktisadi gelişmeyi engelleyen olumsuz etkilerini yaşamaktadır. Çünkü, bu ülkelerde artan işsizlikle birlikte yaşanan nüfus ve artan sağlık harcamaları sosyal güvenlikte bir bunalmın yaşanmasına neden olmaktadır.

Türkiye ekonomisinin temel problemlerinden birisi de 1980'li yıllardan itibaren artış trendi gösteren kamu açıkları veya teknik karşılığı ile Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'dir. Kamu kesimi denildiğinde konsolide bütçenin yanında, kit'ler, yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları ve fonlar da yer almaktadır. Yerel yönetimlerin 1986 yılına kadar kamu açıklarına etkisi olmamıştır. Bu yıla kadar fazla veren yerel yönetimler, bu yıldan sonra açık verir hale gelmişlerdir. Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri de 1984-1990 döneminde fazla verdiği halde, 1991 yılından itibaren açık vermeye başlamışlardır. Aynı şekilde 1984 yılında kamu dengesine dahil edilen fonlar da 1989 yılından itibaren kamu açıklarına etki eder hale gelmişlerdir. Sosyal güvenlik kurumlarının içinde bulunduğu finansal darboğazın başlıca nedenleri arasında sosyal güvenliğe yapılan politik müdahalelerin gelenek haline gelmesi, biriken fonların devlet tarafından ucuz finansman kaynağı olarak görülmesi, yüksek enflasyon, erken emeklilik sayılabilir.

Bu çalışmada son yıllarda sosyal güvenlik kurumlarının kamu açıklarını artıran unsurlardan birisi haline gelmesinin nedenleri incelenecek ve çözüm önerilerinde bulunulacaktır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, sosyal güvenlik kavramının gelişimi, sosyal güvenlik hizmetinin yapısı, ülkemizde sosyal güvenliğin gelişimi, kalkınma planlarındaki sosyal güvenlik hedefleri ve sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemleri üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde, ülkemizdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumunun kuruluşu, yönetimi ve finansmanı ile sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemleri incelenecektir.

Üçüncü bölümde, kamu açıklarını oluşturan unsurlar ve kamu açıkları-sosyal güvenlik kurumları açıkları ilişkisi incelenecektir.

Dördüncü bölümde ise Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un sorunları ve çözüm önerileri üzerinde durulacak, ayrıca sosyal güvenlik kurumlarının özelleştirilmesi konularına değinilecektir. Çalışma sonuç bölümü ile tamamlanacaktır.



I. BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ

Sosyal güvenlik, toplumun bütün bireylerinin hiç bir ayırım yapılmaksızın ekonomik ve sosyal açıdan bugünlerinin ve yarınlarının güvence altına alınmasıdır. Sosyal güvenliğin temel amacı, insanların geleceklerini teminat altına almak ve onları gelecek endişesinden kurtarmaktır. Bu bölümde, insanlık için bu denli önemli olan sosyal güvenlik hizmetinin yapısı, ülkemizdeki gelişimi ve kalkınma planlarında yer alan sosyal güvenlik hedefleri üzerinde durulacaktır.

1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ GELİŞİMİ

Günümüzde toplumsal ilişkilere ve bu ilişkilerdeki sorunlara sırtını çeviren ve bütün çareyi doğal düzenden bekleyen devlet anlayışı, Sosyal Devlet anlayışının oluşmasıyla ortadan kalkmıştır. Sosyal güvenlik ihtiyacı insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanoğlu, tarihin her döneminde kendisini tehdit eden tehlikelere karşı korunma ihtiyacı duymuştur. Bu tehlikelere karşı korunma ve bunun için gerekli araçlara sahip olma çabaları insanlık tarihinin bütün evrelerinde mevcuttur. İşte bu arayışlar gelişen ekonomik, sosyal ve siyasal faktörlerinde etkisiyle, çağımızı ideal olarak da olsa sosyal güvenlik çağı haline getirmiştir.

Sosyal güvenlik her fert ve toplum için mutlak olarak karşılanması gereken bir sosyal ihtiyaçtır. Bu ihtiyaçlar yapısı itibariyle üniverseldir. Günümüz çağdaş devletlerinin asli görevleri arasında yer alan sosyal güvenlik gerek piyasa ekonomilerinde, gerekse merkezi-otoriter rejimlerde zaruret halini almıştır⁽¹⁾.

(1) Nur Serter, Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu olarak Sosyal Devlet, İstanbul: İ.Ü. Yayın No.:3856, İktisat Fakültesi No.:547, 1994, s.87.

Sosyal güvenliğin yapısı ve kapsamı sanayi devrimi ile değişme göstermiştir. Şöyle ki, geleneksel tarım toplumlarında aile, bireyelerine istihdam imkanları sağlayan ve onların gıda, giyim, barınma gibi temel ihtiyaçlarını temin eden bir ekonomik birim gibi çalışmaktaydı. Sanayi öncesi toplumlarda devletin görevi, güvenlik ve sağlık konuları ile sınırlı idi. Ancak, Sanayi Devrimi ile insanlık büyük bir sefaletle karşı karşıya kalmıştır. Aslında sanayi bu sefaleti ortadan kaldıracak güce her zaman sahip olmuştur. Ancak bu sorunların giderilmeye çalışılması bazı kötü tecrübelerden sonra olabilmıştır⁽²⁾. Bu kötü tecrübeler arasında sefaletin ve boşanmaların artmasını, kitlelerin sosyal güvenlikden yoksun ve kendi kaderlerine terkedilmiş bir biçimde iş hayatına itilmelerini sayabiliriz.

Sanayi Devrimi ile birlikte işçi sınıfının doğmuş olması sosyal bakımdan garanti altına alınmış hakların tesis edilmesine yol açmış ve sanayi kitlelerine yeni bir statü kazandırmıştır. Sanayileşme ile ortaya çıkan bu sosyal değişim bir korunma politikasını gerektirmiş ve sosyal güvenlik böylece sosyal hakların bir devamı olarak ortaya çıkmıştır⁽³⁾.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik ve sosyal güvensizliğin ne kadar acı sonuçlar doğurduğu ve bu sorunları gidermeden gerçek anlamda barışa ulaşmanın mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Bu paraleldeki düşünceler uluslararası düzeydeki sosyal güvenlik çalışmalarının temelini oluşturmuştur. Aynı şekilde İkinci Dünya Savaşı esnasında da devletlerin sosyal ve ekonomik görevlerini belirleyen çeşitli belgeler yayınlanmıştır. Bu konuda 12 Ağustos 1941 tarihli Atlantik Paktında,

(2) Serter, s.86.

(3) Serter, s.88.

«herkese daha iyi çalışma koşulları, daha fazla ekonomik ve sosyal güvenlik sağlamak için tüm uluslar arasında tam bir işbirliği kurulması» ifadesi yer almaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra da bu konudaki çalışmalar büyük hızla ilerlemiş ve Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar daha somut tedbirler almışlardır. Üye ülkelerde kendi sosyal güvenlik sistemlerini bu kuruluşların normlarına uyarlamışlardır⁽⁴⁾.

Birleşmiş Milletler tarafından 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen, İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde sosyal güvenlik politikalarının oluşumunda önemli katkısı olmuştur. Bildirinin 25. maddesi, sosyal güvenlik kavramının anlam ve işlevlerini ortaya koymaktadır. Bu maddede, «Her kişinin gerek kendisi, gerekse ailesi için yiyecek, mesken, tıbbi yardım ve refahını temin edecek bir yaşam düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık hallerinde veya geçim olanaklarından iradesi dışında yoksunluk yaratacak diğer bütün durumlarda sosyal güvenliğe hakkı vardır... Doğum yapan kadın ve çocukların özel bakım ve yardım görmek hakları vardır. Bütün çocuklar, her türlü sosyal yardımlardan yararlanmak hakkına sahiptirler» denilmektedir⁽⁵⁾. Bir sosyal güvenlik sistemi esas itibariyle iki ana tedbirler toplamından oluşur. Bunlardan biri sosyal sigortalar, diğeri ise sosyal yardımlardır⁽⁶⁾. Sosyal sigortalar, bütün tedbirlere rağmen insanların başına gelen tehlikelerin doğurduğu zararları telafi etmek veya ortadan kaldırmak amacıyla kurulurlar⁽⁷⁾.

(4) TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2. Baskı, Ankara: Yayın No. Genel:264 BÖM:17, 1994, s.32.

(5) TOBB, s.33.

(6) Cahit Talas, Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi sosyal Sigortaları, Ankara: A.Ü.SBF Yayınları No:37-19, 1953, s.17.

(7) Turan Yazgan, Sosyal Sigorta, İ.Ü. Yayın No:2360, İktisat Fakültesi Yayın No:402, 1977, s.219.

Sosyal güvenliğin sağlanması için gerekli ödevler, sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu bakımdan sosyal güvenlik bir amaç, sosyal sigortalar ile sosyal yardımlar ise birer araçtır. Sosyal sigortalar sigortalının primleriyle çalışırken, sosyal yardımlar böyle bir katkı olmaksızın devlet bütçesinden karşılanırlar⁽⁸⁾.

Sosyal güvenlik terim olarak, «sosyal» ve «güvenlik» sözcüklerinden oluşur. Sosyal sözcüğü, toplumla ilgili, toplumsal anlamları yanında, ekonomik yönden muhtaç olanları ve korunması gerekenleri ifade etmek için de kullanılır. Güvenlik sözcüğü ise, tehlike sözcüğünün karşıtı olarak herhangi bir tehlikeden arınmış olma halini ifade eder⁽⁹⁾. Sosyal güvenlik, sosyal tehlikelere karşı güven içinde olmak demektir. «Güvenlik» kavramı, geleceğe yönelik olarak bugünden tedbir almayı anlattığı halde, «Sosyal» sözcüğünün başına gelmesiyle, konunun toplum düzeni açısından taşıdığı önem nedeniyle, bugünün de ihmal edilmemesi gerekmektedir⁽¹⁰⁾. Daha geniş bir tanımla sosyal güvenlik «beşeri sermayeye bir katkı, şahsi tatmin ve geleceğinden emin olma şeklinde gayri maddi bir üretim, zorunlu bir tasarruf aracı olarak yatırımların hızlandırıcısı, ekonomik talep dengesinin sağlayıcısı, gelirin adil şekilde dağılımını sağlayarak milli üretimden elde edilen yararı azami kılan bir mekanizma»⁽¹¹⁾ dır.

(8) Demir Ulucan, "Sosyal Sigortalar", Ekonomi Ansiklopedisi, Cilt 3, İstanbul: Paymaş Yayınları, 1984, s.1195.

(9) TOBB, s.11.

(10) Müjdat Şakar, Sosyal Sigortalar Uygulaması, Yenilenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1996, s.18.

(11) Serter, s.85.

2. SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİNİN YAPISI

Devlet, artan kamusal faaliyetlerinin maliyetini karşılamak için ihtiyari ya da zorunlu olarak kişilerin elinde bulunan gelirlerden bir kısmını çeşitli yöntemlerle kamu ekonomisine aktarır. Bu şekilde sağlanan büyük miktardaki gelirler arasında vergiler, borçlanma, kamu iktisadi teşebbüsleri kârları sayılabilir. Ayrıca bunlar kadar büyük miktarlarda olmasa bile harç, resim, şerefiye, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri de vardır.

1930'daki büyük ekonomik buhrandan sonra devlet, ekonomik ve sosyal hayata yoğun şekilde müdahalede bulunmuştur. Bu nedenle devlet, sosyal Refah Devleti anlayışı içinde gittikçe artan faaliyetlerini finanse etmek amacıyla yeni kaynak arayışı içine girmiştir. Ülkeler artan finansman ihtiyaçlarını bütçe dışından elde etme yöntemlerini geliştirmişler ve böylece parafiskal gelirler ortaya çıkmıştır. 1950'lerden itibaren artan şekilde kendini gösteren parafiskal yükümlülükler ve bunun sonucu olarak sağlanan parafiskal gelirler, temelde kamu sosyal güvenlik harcamalarının kendine özgü finanse edilme yöntemidir⁽¹²⁾.

Sosyal Refah Devleti anlayışı içinde, gerek bireysel gerekse toplumsal refahın sağlanması devletin asli görevleri arasında yer almaktadır. Böyle bir gelişmenin olmasında, piyasa ekonomisinin sosyal refahı sağlamada yetersiz kalması ve devletin piyasa ekonomisini düzenlemek için gerek doğrudan üretim faktörlerini kullanarak, gerekse değişik yöntemlerle (denetim vb. şekillerde) faaliyetlerinin ve müdahalelerinin art-

(12) Türkân Öncel, Parafiskal Yükümlülükler, İstanbul: İ.Ü. Yayın No.:3115, İktisat Fakültesi No.:494, 1983, s.1.

miş olması etkili olmuştur. "Bu nedenledir ki, 1950'lerden sonra Kamu Maliyesi kapsamına giren yeni konuların getirdiği değişiklik ve genişleme, Kamu Ekonomisi teriminin kullanılmasına yol açmıştır"⁽¹³⁾.

Devlet neden sosyal güvenliğe bir kamusal müdahalede bulunmaktadır? Özel ticari sigortalara bu işi bırakmamasının sebepleri nelerdir? Bireylerin karşılaşmış oldukları risklerin özel ticari sigortalar tarafından güvence altına alınması da mümkündür. Ancak, belli gerekçeler bu hizmetin arzının devletçe yerine getirilmesini gerektirmektedir. Bunları şöyle ifade edebiliriz⁽¹⁴⁾:

2.1. Risklerin Tümüyle Kapsanamaması

Özel kesimin sunduğu sosyal güvenlik hizmetlerinde, sosyal riskler olarak nitelendirebileceğimiz enflasyon, savaş hali gibi risklerin ya hiç dikkate alınmayıp dışarıda bırakılması ya da kısmen hizmetin kapsamına sokulması söz konusudur. Sosyal bir risk olan enflasyonu ele alırsak, özel sigortaların enflasyon oranını doğru tahmin etmemeleri halinde yükümlülüklerini yerine getirmeleri beklenemez. Bu konuda devletin özel kesime bariz üstünlükleri söz konusudur. Devlet, güvencesinin gereklerini ya vergilerini artırarak, ya da yükümlülüklerini gelecek kuşaklarla paylaştırarak yerine getirebilir. Yatırım harcamaları, gelecek kuşaklar aleyhine kısılabılır. Borçlanma yoluyla gelecek kuşaklara vergi yükü aktarımı yapabilir. Devlet, cebri araçlarını kullanmak suretiyle taahhütlerini yerine getirebilir. Ama özel sigorta şirketlerinin böyle bir gücü ve yetkisi bulunmamaktadır. Özel kesim sigorta yaparken yalnızca

(13) Öncel, s.3.

(14) TOBB, s.39-40.

özel fayda ve kârını gözetmediğinden, yüksek riskli sigorta kollarına girmeyecektir. Sigorta edilse bile yüksek prim uygulanacaktır. Sosyal yarar gözetilmediğinden özel sigortaların kapsamı daralacaktır.

2.2. Sosyal Güvenliğin Yarı Kamusal Boyutu

Sosyal güvenlik hizmetinin devlet tarafından sunulmasını zorunlu kılan husus, yarı kamusal mal niteliği taşımasıdır. Sosyal güvenlik maliye literatüründe yarı kamusal mal (veya hizmet) olarak kabul edilir. Bazı malların ya da hizmetlerin (eğitim, sağlık) tüketiminden bunların fiyatını ödeyerek tüketen bireylerin özel fayda sağlamalarının yanısıra, topluma yansıyan faydaları da olmaktadır. İşte hem özel, hem de sosyal fayda sağlayan bu tür mallara Yarı Kamusal Mal denir. Sosyal sigorta hizmeti de bu niteliktedir. Bireyler karşılaştıkları riskleri tam olarak algılayamayabilirler ve bu nedenle bu riskleri önleyecek sigorta hizmetlerini satın almayabilirler. Bunun sonucu olarak yaşlılık, hastalık gibi fizyolojik ve işsizlik gibi sosyal risklerin sigorta altına alınması halinde doğacak sosyal sosyal refah artışı sağlanamamış ve toplum yönünden fayda kaybına uğranılmış olur. Eğitim ve koruyucu sağlık hizmetlerinde olduğu gibi bu hizmetin de sosyal faydası, özel faydasının çok üstündedir.

3. ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ

Ülkemizde, Osmanlı İmparatorluğu döneminde sosyal güvenlik kurumlarının ortaya çıkışı, dini müesseseler (fitre, zekat vb.) ve mesleki örgütler olan loncalar vasıtasıyla olmuştur. Vakıf kuruluşları ile birlikte, devlet tarafından muhtaç dul ve yetimlere yapılan sosyal yardımlar söz-konusuydu. İmparatorluğun son yıllarında asker ve sivil memurların

belli risklere karşı korunması için bazı emeklilik ve yardımlaşma sandıkları kurulmuştur. 1866 yılında kurulmuş olan Askeri Tekaüt Sandığı ile 1869'da çıkarılan Maadin Nizamnamesi, bugünkü anlamda olmasa da sosyal güvenlikle ilgili ilk düzenlemelerdir. Bunları 1890'da seyrisefain Tekaüt sandığı, 1909'da Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malûllük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık ve kaza halleri için bir yardım sandığı, 1917'de Şirketi Hayriye Tekaüt sandığı kurulmuştur. 1921'de Zonguldak ve Ereğli kömür havzasında çalışan işçilerin çalışma şartlarının düzenlenmesiyle ilgili kanun çıkarılmıştır⁽¹⁵⁾.

1936 tarih ve 3008 sayılı iş kanunuyla Türkiye'de ilk kez sosyal sigortaların kurulması öngörülmüştür. Bu kanun kurulacak olan sigorta kollarını, bunların öncelik sırasını, sosyal sigortalarda zorunluluk ilkesini, sosyal sigortaların kişiler açısından kapsamını düzenlemiştir. Yasanın 100. maddesinde sosyal koruma sağlanacak riskler, "iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, işten çıkma, hastalık ve ölüm" olarak belirlenmiştir. Bu kapsam halen yürürlükte olan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile paralellik arz etmektedir. Sosyal sigorta kolları ile ilgili ilk yasa, 27.6.1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunudur. Daha sonra 16 Temmuz 1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. Yasanın 1 Ocak 1946 tarihinde yürürlüğe girmesiyle Sosyal Sigortalar Kurumu doğmuştur. Memurların sosyal güvenliği de 8.6.1949 tarihinde çıkarılan 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı kanunuyla sağlanmış ve böylece dağınık halde bulunan memur sandıkları birleştirilmiştir⁽¹⁶⁾.

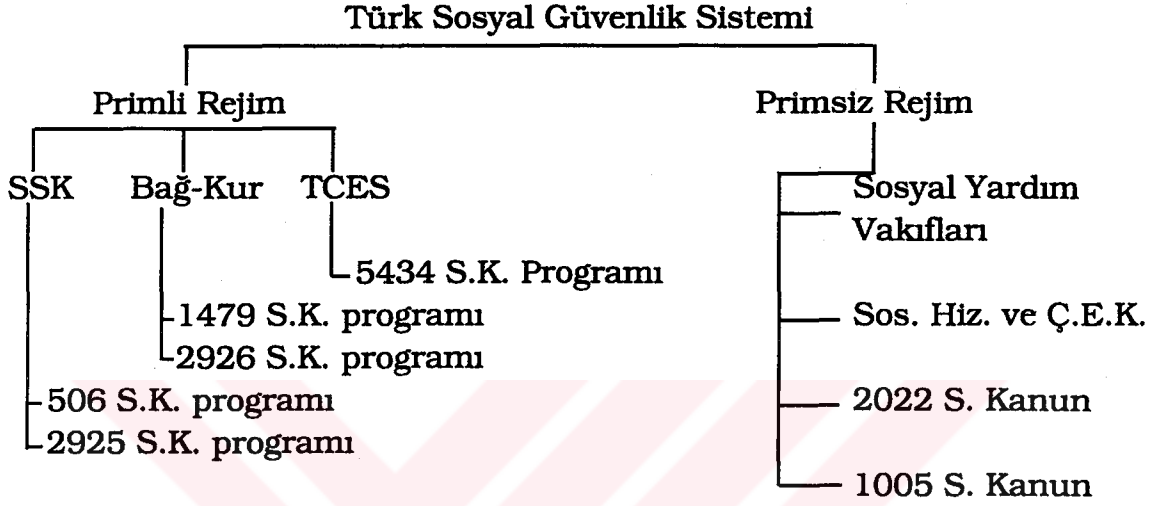
(15) Öncel, s.27-28.

(16) TOBB, s.92-95.

Türkiye'de sosyal devlet ilkesinin anayasalarda yer alması, ilk defa 1961 Anayasası ile olmuştur. Şöyle ki, 9.7.1961 tarihli Anayasanın, Genel Esaslar kısmının 2. maddesi, «Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir» şeklindedir. Bu ifade sosyal devlet anlayışının kabulünü ortaya koymaktadır.

1982 Anayasası da, 1961 Anayasasında olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti Devletinin niteliklerini belirleyen 2. maddesinde, «demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti» olduğunu belirtmiştir. 1982 Anayasasının devletin temel amaç ve görevlerini belirleyen 5. maddesinde ise, «... kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamaya, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya...» devletin temel görevleri arasında yer vermiştir. Sosyal güvenlik hakları ile ilgili 60 ve 61. maddelerde ise, devletin sosyal güvenliği sağlama yükümlülüğünü ve özel korunmaya muhtaç olan şehitlerin dul ve yetimleri ile sakat, yaşlı ve korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması konusunda her türlü tedbiri alacağı ifade edilmektedir. Anayasanın Sosyal ve Ekonomik Hakların Sınırı başlıklı 65. maddesinde ise, «Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsündü yerine getirir» denmektedir. Bu durumda, devletin maddi imkanlarının sosyal ve ekonomik hayatta yapılacak düzenlemelere sınır koyduğu söylenebilir.

Devlet, bu anayasa hükümleri doğrultusunda sorumluluklarını, primli sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan primsiz sosyal güvenlik sistemiyle yerine getirmektedir. Sosyal güvenlik sistemimizi şema ile gösterebiliriz⁽¹⁷⁾.



Ülkemizde sosyal güvenlik hizmetleri esas itibariyle T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur aracılığıyla yürütülmektedir. Bu kurumların Aktif iştirakçileri ve Aylık alanlar Tablo 1.1.'de gösterilmiştir.

(17) Şakar, s.42.

TABLO: 1.1.**SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA ÇALIŞANLAR VE AYLIK ALANLAR**

	1994	1995	1996(*)
1- T.C. Emekli Sandığı			
Aktif İştirakçiler	1.896.000	1.880.437	1.878.000
Aylık Alanlar	900.738	952.360	1.032.834
2- Sosyal Sigortalar Kurumu			
Aktif İştirakçiler	4.202.616	4.410.744	4.600.000
Aylık Alanlar	2.175.149	2.337.755	2.468.133
3- Bağ-Kur			
Aktif İştirakçiler	2.700.398	2.669.137	2.670.590
Aylık Alanlar	825.595	880.820	926.955
4- TOPLAM (1+2+3)			
Aktif İştirakçiler	8.799.014	8.960.318	9.148.590
Aylık Alanlar	3.901.482	4.170.935	4.427.992

* Bağ-Kur'un aktif iştirakçi sayısı Ağustos, diğer veriler Eylül ayı itibariyledir.

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1996 Yıllık Ekonomik Rapor, s.71.

Tablo 1.1.'den de takip edilebileceği üzere, üç sosyal güvenlik kuruluşunun toplam iştirakçi sayısı 1995 yılında bir önceki yıla göre % 1,8 artışla 8.960.318 kişiye ulaşmıştır. İştirakçilerin % 21'i T.C. Emekli Sandığı'na, % 49,2'si Sosyal Sigortalar Kurumu'na ve % 29,8'i Bağ-Kur'a bağlı çalışanlardır. Sosyal güvenlik kurumlarından yaşlılık, malullük, dul ve yetim aylığı alanların sayısı 1995 yılında bir önceki yıla göre % 6,9 artışla 4.170.935 kişiye ulaşmıştır. Bunlardan % 22,8'i T.C. Emekli Sandığı'ndan, % 56,1'i Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan, % 21,1'i

Bağ-Kur'dan aylık almaktadır. 1996 yılı Ağustos ve Eylül ayları itibariyle sosyal güvenlik kurumlarımızın aktif iştirakçi sayısı 1995 yılına göre % 2,1 oranında artarak 9.148.590'a yükselirken, Eylül ayı sonunda aylık alanların sayısı ise % 6,2 oranında artışla 4.427.922'ye ulaşmıştır.

4. KALKINMA PLANLARINDA SOSYAL GÜVENLİK

4.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Planın sosyal hedeflerinde ana ilkeler, «iktisadi kalkınma ile geliştirilen kaynakların yurt refahının arttırılmasında kullanılarak halkın yeterli bir yaşama seviyesine ulaştırılması, sosyal güvenlik, adil gelir dağılımı ve kelimenin en geniş anlamıyla yurt ölçüsünde bir fırsat eşitliğinin sağlanması»⁽¹⁸⁾ şeklinde belirtilmiştir.

Planda sosyal güvenlik alanında 15 yıl içinde gerçekleştirilecek hedefler şunlardır⁽¹⁹⁾:

a) Herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeni kurulacaktır.

b) Bütün sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülmesi sağlanacaktır. Ancak sigortalıların özel yararları ve durumları bu düzen içinde gözönünde bulundurulacaktır.

c) Sigorta priminin tamamını ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârlar sosyal güvenlik düzeni içine alınacaklardır.

d) Sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacaktır.

(18) Serter, s.137.

(19) DPT, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Ankara, Ocak 1963, s.110.

e) Sigorta fonları, iktisadi kalkınma hedeflerine, sigortacılığın mahiyetine uygun bir şekilde ve bu fonlarla karşılanacak yükümlülükleri sürekli ve emin olarak yerine getirecek tarzda işletilecektir.

4.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Planda sosyal güvenlikle ilgili yapılması hedeflenen şunlardır⁽²⁰⁾:

a) Dağınık şekilde örgütlenmiş bulunan sosyal sigorta kurumları, plan sonunda tek bir sosyal güvenlik teşkilatı altında toplanacaktır.

b) Toplanacak fonlar finansman kaynağı olarak üretken yatırımları gerçekleştirecek kurumların desteklenmesinde kullanılacaktır. Tarım işçilerinin sosyal güvenliklerini sağlamak için Tarım İş Kanunu çıkarılacaktır. Serbest çalışanlar sigorta kapsamına alınacaktır. İşsizlik sigortasının gerçekleştirilmesine çalışılacaktır.

c) Sigortaların kapsadığı risklerin genişlemesi, tarım işçilerinin sigortalanması, sigortalanan grupların düşük gelirleri ve gelir sahibi olmayanları da kapsamı nedeniyle işsizlik sigortası gibi durumlarda devlet, sigorta fonlarının finansmanına üçüncü taraf olarak katılacaktır.

4.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

Planda, sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılması temel amaçtır. Bu amaca ulaşmak için «etkin bir sosyal sigorta sisteminin yaratılarak, kapsamının genişletilmesi ve işsizlik sigortasının aşamalı olarak

(20) DPT, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), Ankara, Kasım 1967, s.213-214.

uygulanması»⁽²¹⁾ öngörülmüştür. Bunu sağlamak için Çalışma Bakanlığı'nın yeniden örgütlendirilmesi de planın hedefleri arasındadır.

4.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

Planda, sosyal güvenlik politikasının temel hedefi, kalkınmanın yüklerini ve nimetlerini topluma adil ve dengeli bir şekilde dağıtmaktır. Sosyal güvenlik politikası, tüm sosyal güvenlik kuruluşlarının kendi özelliklerini muhafaza edeceklerini, yalnız kullanılan sosyal güvenlik normları ve aktüerya sistemlerinde ortak ilkelere sahip olmalarını önermektedir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin toplumun tüm katmanlarına yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi de öncelikli hedefler arasında yer almaktadır⁽²²⁾.

4.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Planın sosyal güvenlik başlığı altında, «sosyal refahın ve güvenliğin yaygınlaştırılmasında, sosyal transfer harcamaları şeklindeki sosyal ödemeler ile erken ve genç yaşta emeklilik uygulamasına son verilmesi, bu yolla elde edilecek kaynakların bütün kesimlere yaygınlaştırılmasında kullanılacak ve sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengelerini sağlayacak bir düzen içinde çalışmaları esas olacaktır»⁽²³⁾ denilmektedir. Sosyal sigorta kuruluşlarına karşılığı olmaksızın sosyal yardım niteliğinde ödemeler getirilmemesi, emeklilik yaşının bütün sosyal sigorta kurumlarında erkekler için 55, kadınlar için 50 olması, prim tahsilatı-

(21) Serter, s.147.

(22) DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Ankara, Nisan 1979, s.282.

(23) DPT, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Ankara, s.154.

nın artırılması ve bunun için tam otomasyona geçilmesi planın hedefleri arasında yer almaktadır.

4.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı

Planda, sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılmasının esas olduğu belirtilmektedir. Plan dönemi sonunda, kamu tarafından organize edilen sosyal sigorta programları ile kapsanan nüfus toplam nüfusun % 75'ine ulaştırılacaktır. Tarımda çalışanların sosyal sigorta kapsamına alınması uygulamasının genişletilmesi, sigorta prim tahsilatının artırılması, sosyal sigorta kuruluşlarının sigorta hizmetleri verirken ilke olarak külfet-nimet dengesi içinde ve kendi finansman imkanlarıyla hareket etmesi, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti verilmesinden kaçınılması, fonların rasyonel nemalandırılması, çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanması planın hedefleri arasında yer almaktadır⁽²⁴⁾.

4.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Planın, amaçlar, ilkeler ve politikalar başlığı altında 2000'li yıllara ilişkin yapılması hedeflenenleri şöyle sıralayabiliriz⁽²⁵⁾;

a) Sosyal güvenlik sisteminin nüfusun tümüne yaygınlaştırılması sağlanacaktır. Sosyal güvenliğin tüm nüfusa ulaştırılması ilkesi doğrultusunda, VII. plan dönemi sonuna kadar sosyal sigorta programlarıyla

(24) DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), Ankara, s.304-305.

(25) DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, Temmuz 1995, s.95-96.

nüfusun % 92,6'sının kapsanması hedeflenmiştir. Sosyal yardım ve hizmetlerin de arttırılmasıyla nüfusun tamamı sosyal güvenliğe kavuşturulmuş olacaktır.

b) Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması VII. planın temel hedeflerinden birisi olacaktır.

c) Sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin temel esaslarını belirleyecek Sosyal Güvenlik Temel Yasası çıkarılacaktır.

d) Yeni bir bütünlüğe kavuşturulacak olan sosyal güvenlik kurumlarının tüm birimlerinde, on-line bilgisayar sistemine süratle geçilecektir.

e) Sosyal güvenlik kurumlarının sigorta hizmetleri ilke olarak külfet-nimet dengesi içinde ve kendi finansman imkanları ile karşılanacak, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti verilmesinden kaçınılacaktır.

f) Sosyal güvenlik kurumlarının kaynak yaratmaları sağlanacaktır. Devlet, sosyal devlet anlayışı içinde sosyal güvenlik sistemini desteklemeye devam edecektir. Kurumların gelirlerini azaltıcı, giderlerini artırıcı her türlü müdahaleden kaçınılacaktır. Ödenmeyen primler için gecikme zammı affı yoluna gidilmeyecektir.

g) İşsizlik sigortası oluşturulacaktır.

h) Özel sigortacılık mevcut sosyal sigorta sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak desteklenecek ve bu kapsamda özel sağlık ve özel

emeklilik sigortası teşvik edilecektir. Ayrıca kişilerin özel sigortalara güvenini sağlayacak denetim hizmetleri artırılabacaktır.

5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

5.1. Kapitalizasyon Yöntemi

Sosyal risklerin gelecekte doğuracağı ödemeleri karşılamak amacıyla, fon oluşturulması esasına dayanır. Bu yönetime göre prim hesabında, yıllık giderlerin karşılanması değil, uzun dönemdeki giderlerin, uzun dönemde elde edilecek primlerle ve bunların kullanılmasından doğacak gelirlerle karşılanması sözkonusudur. Paranın değerinde belli bir istikrarı varsayan bu yöntem yaşlılık, malûllük ve ölüm gibi uzun süreli riskleri karşılayan sigorta kollarına uygun düşer. Ancak, paranın değerinin düşmesi ve sık sık başvurulmuş devalüasyonlar kapitalizasyon yönteminden beklenen yararları ortadan kaldırır. Bu yöntem, Ferdi Kapitalizasyon ve Kollektif Kapitalizasyon olmak üzere ikiye ayrılır. Ferdi Kapitalizasyon metodunda, fertlerin hesapları tek tek ele alınır. Kendilerinin ve kendileri nam ve hesabına prim ödeyenlerin bütün ödemeleri, ferdin hesabında birikir. Ferde ödenecek ivazların mali kaynağını bu birikim oluşturur. Kollektif Kapitalizasyon metodunda, sosyal sigorta şahısların sübjektif durumlarına bakmaz ve herkesten aynı primi tahsil eder. Elde edilecek toplam primlerin peşin değerinin, bütün ivaz taleplerinin peşin değerine toplam olarak eşit olması esastır. Toplanan fonların işletilmesinden faiz ve benzeri gelirler oluşur. Bunlar ileride yapılacak yardımların finansmanını kolaylaştırır⁽²⁶⁾.

(26) Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım, 1988, s.83.

Turan Yazgan, İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1992, s.161.

5.2. Dağıtım Yöntemi

Paranın değerindeki düşmelerin zararlı sonuçlarından korunmak maksadıyla, özellikle yaşlılık aylıkları için Dağıtım Yöntemi kullanılır. Bu yöntemde belirli bir yılın gelirleri, o yılın giderlerine tahsis edilir. Aktif sigortalıların ödediği primler, kapitalizasyon yönteminde olduğu gibi herhangi bir fon oluşturulmadan, aynı dönemdeki pasif sigortalılara ve ya bunların hak sahiplerine yapılacak yardımları karşılar. Prim ödeyenler ise gelecekteki sigorta yardımlarına hak kazanmış olurlar. Bunlara yapılacak yardımlar, izleyen sigortalı kuşağının ödeyeceği prim gelirleriyle karşılanacaktır.

Dağıtım Yöntemi, hastalık ve analık sigortaları gibi geçici risklere karşı güvence sağlayan sigorta kollarına uygun düşer. Kapitalizasyon yönteminin sakıncaları gözönüne alınarak, yaşlılık ve sakatlık gibi uzun dönemli sigorta kolları içinde bu yola başvurulur. Dağıtım yöntemi yaşlılık sigortasına uygulandığında, pasif sigortalı sayısı arttıkça gelir-gider dengesi bozulacaktır. Bu durumda, ya primleri yükseltmek ya da aylıkları düşük tutmak gibi bir sorun ortaya çıkacaktır⁽²⁷⁾.

(27) Güzel ve Okur, s.84.

II. BÖLÜM

ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

Çalışmanın bu bölümünde, ülkemizdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumunu daha yakından tanımak amacıyla kuruluşları, yönetimleri ve finansman şekilleri hakkında bilgi verilecektir.

1. T.C. EMEKLİ SANDIĞI

1.1. T.C. Emekli Sandığının Kuruluşu

Ülkemizde 1866 yılında kurulan Askeri Personel Sandığı ile sosyal güvenlik uygulamasına başlanmıştır. Daha sonra 1880 yılında Mülki İdare Sandığı kurulmuştur. Bu iki sandık 1909 yılında "Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı" adı altında birleştirilmiştir. İştirakçi sayısının az olması, savaşlar sonucu malûl ve şehit sayısındaki artış prim sistemiyle işleyen bu sandığın emekli, dul ve yetimlerine aylık ödemede zorluk çekmesine yol açmıştır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1683 sayılı Kanunla prim sistemi terkedilmiş ve sandığın giderleri Devlet Bütçesinden karşılanmaya başlanmıştır. Genel ve Katma Bütçeli kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurları kapsayan bu sandıktan başka, 1934-1947 yılları arasında il özel idareleri, belediyeler ve bazı iktisadi devlet teşekkülleri personeli için çeşitli kanunlarla 9 ayrı sandık kurulmuştur⁽²⁸⁾. Çeşitli kuruluşlar için ayrı kanunlarla değişik emeklilik sistemlerinin

(28) TOBB, s.108.

öngörülmesinin sakıncalı yanlarının ortaya çıkması nedeniyle 8.6.1949 tarih ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile bu kurum kurulmuş ve devlet memurları, kamu kuruluşları, il özel idareleri ve belediye personeli için tek bir sistem getirilerek bu tarihten önce kurulmuş sandıklar, kurulan bu yeni sandığa devredilmiştir⁽²⁹⁾.

1949 yılında 5434 sayılı Kanunla kurulan T.C. Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına bağlı tüzel kişiliği olan bir devlet kurumudur. Kurum kamu kesiminde çalışanlarla, bunların dul ve yetimlerinin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla kurulmuştur. T.C. Emekli Sandığı 5434 sayılı Kanunla düzenlenen sosyal sigorta programını yürüten, bir primli rejim kurumudur. Bununla birlikte çeşitli yasalarla kendisine verilmiş bulunan, primsiz rejim uygulamalarını yürütmektedir. Buna örnek olarak, 1976 tarihli ve 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun", 1968 tarihli ve 1005 sayılı "İstiklâl Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun" gösterilebilir. Bu kanunlar, T.C. Emekli Sandığına aylığın hesaplanıp ödenmesi görevini vermişlerdir. Kurum bağladığı aylıkları hazineadan almakta, yani sadece aylığın bağlanmasında aracılık görevi yapmaktadır. 5434 sayılı Kanunla düzenlenmiş bulunan program, sadece uzun dönemli riskleri (malûllük, yaşlılık, ölüm) kapsamaktadır. Kuruma tâbi olanlar kısa dönemli riskler (iş kazası, meslek hastalığı, annelik)

(29) Sevda Demirbilek, "T.C. Emekli Sandığı'nın Finansal Açından İncelenmesi", Kamu-İş, Ankara: Cilt 4, sayı 1, 1995, s.37.

bakımından kendilerini çalıştıran kamu kurumundan gerekli yardımları alırlar. Bu riskler işveren kamu kurumunun sorumluluğuna bırakılmıştır.

Kurum, 1995 yılı itibariyle 1.880.437 Aktif iştirakçiye ulaşmıştır. Bu sayı 8.960.318 olan toplam aktif iştirakçiler içinde %21'lik bir yer tutmaktadır. Aylık alanlar bakımından bakıldığında 952.360 kişiye ulaşılmıştır. Bu sayı da 4.170.935 olan toplam aylık alanlar içinde %22.8'lik bir yer tutmaktadır⁽³⁰⁾.

1.2. T.C. Emekli Sandığının Yönetimi

T.C. Emekli sandığı daha öncede belirttiğimiz gibi 5434 sayılı Kanunla kurulmuştur. Sandığın idari yapısına ilişkin organlar, kanunun 2. Maddesinde sayılmıştır. Bunlar Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kurulu'dur.

A. Genel Kurul

Genel Kurul, sandığın en üst düzeydeki karar organıdır. Sandığın Genel Kurulu, 3460 sayılı Kanunda gösterilen "İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kuruludur" (5434 SK., md.2).

B. Yönetim Kurulu

Sandığın Yönetim Kurulu, Genel Müdür, iki Genel Müdür Yardımcısı ve Başbakanın önerisiyle atanan bir ve Maliye Bakanının önerisi ile atanan iki üye olmak üzere toplam altı üyeden oluşur (5434 SK., md. 3/1).

(30) T.C. Maliye Bakanlığı, Ekonomik Rapor, 1996, s.71.

Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulunun da başkanıdır. Genel Müdürün bulunmadığı durumlarda toplantılara başkan tarafından belirlenecek olan Genel Müdür Yardımcısı üye başkanlık eder (5434., md. 3/2).

Yönetim Kurulu'nun başlıca görevleri arasında Genel Müdürlükçe hazırlanan yıllık bütçe ve kadroları inceleyip tespitlerini yapmak, Sandık gelirlerinin ve mevcutlarının işletilmesi için Genel Müdürlükçe hazırlanan yatırım planlarını inceleyip uygun gördüklerini Maliye Bakanlığı'nın onayına sunmak, Genel Müdürlükçe hazırlanacak teklif üzerine sandığın genel politikasını tespit etmek, dava açmak, icra kovuşturması yapmak, genel hükümlere göre uzman yerli ve yabancı sözleşmeli personel çalıştırılmasına karar vermek (5434 SK., md. 8) yer almaktadır.

C. Genel Müdürlük

Bu organda, Genel Müdür ile sayısı üçten az olmamak ve Bakanlar Kurulunca tespit edilmek üzere yeteri kadar Genel Müdür yardımcısı bulunur (5434 SK., md. 6). Sandığı temsil eden Genel Müdür, sandığın işlerini kanun, tüzük, yönetmelik ve yönetim Kurulu kararlarına göre yürütür (5434 SK., md. 10).

Genel Müdürlüğün görevleri arasında, yıllık bütçe ve kadroları, bütçe aktarmalarını, her yıl 15 Temmuz'a kadar bilanço, kar-zarar hesaplarını düzenlemek, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hazırlamak ve Yönetim Kuruluna Sunmak, emekli, malûllük, dul ve yetim aylığı, sosyal yardım zammının tahakkuk ve ödeme işlemlerini yürütmek sayılabilir (5434 SK., md. 8).

D. Sağlık Kurulu

Kurul, Milli Savunma Bakanlığı'nca ordu kadrosundan tayin olu-
nacak bir uzman subay hekim, Sağlık Bakanlığı'nca tayin edilecek bir
uzman hekim, sandığın kadrosundan bu kurula memur edilecek bir uz-
man hekim olmak üzere 3 üyeden oluşur (5434 SK., md. 7).

Kurulun görevleri iştirakçilerin malûllük raporlarını inceleyip ka-
rara bağlamak, ilgililerin malûllük derecelerini tespit etmek, kanunun
malûllüğe ait hükümlerinin uygulanmasında düşüncelerini bildirmektir
(5434 SK., md. 11).

1.3. T.C. Emekli Sandığının Finansmanı

T.C. Emekli Sandığı, diğer sosyal sigorta kurumları gibi bir işlet-
medir. Bu nedenle, giderlerini karşılayabilmek için çeşitli gelir kaynak-
larına ihtiyaç duymaktadır.

Sandığın temel gelir kaynaklarını, iştirakçilerden alınan kesenek-
ler ve bunları çalıştıran kamu kurum ve kuruluşlarının ödedikleri karşı-
lık oluşturur.

A. İştirakçilerden Alınan Kesenekler

Her ay %15 oranında alınan Aylık Kesenek, %25 oranında ve bir
defaya mahsus olmak üzere işe giriş esnasında alınan Giriş Keseneği ve
emekliliğe esas aylıkları yükselenlerden ilk aylıklarının farkı olarak alı-
nan Artış Keseneğinden oluşur (5434 SK., md. 14).

B. Çalıştıranların Katkıları

T.C. Emekli Sandığında iştirakçileri çalıştıran kurum ve kuruluşların finansmana katkı payları "karşılık" şeklinde ifade edilir. Bunların arasında her ay iştirakçiden alınan aylık keseneklere karşılık olarak çalıştıkları kurumlardan %20 oranında alınan Aylık Kesenek Karşılığı, Vazife malûllüğü aylıkları ile vazife nedeniyle ölenlerin hak sahiplerine bağlanacak dul ve yetim aylıkları için her yıl kurum bütçelerinden aylık ya da ücret bölümlerindeki ödeneklerin %4'ü oranında verilen Ek Karşılıklar, Ödenen ikramiyelerin sandık tarafından istenmesi halinde en çok iki ay içinde faturası karşılığında iştirakçinin çalıştığı kurum tarafından sandığa ödenen Emekli ikramiyesi Karşılığı, Sandığın yönetim giderlerine kurumların o yıl ödedikleri karşılıklar oranında katıldığı Yönetim Giderlerine Katılma Payı sayılabilir (5434 SK., md. 14/d, 14/f, 28, Ek md. 20). Sandık kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayrılan Subaylara, maaşlarının belli oranında kadrosuzluk tazminatı öder. Daha sonra sandık üç aylık devreler halinde bunları Kadrosuzluk Tazminatı Karşılığı olarak hazineden tahsil eder⁽³¹⁾.

Kurumun ayrıca tahvil faizi, hisse senedi temettüü, mevduat faizi, borç verme faizi, işletme gelirleri vardır. Yalnız bunlar yukarıda belirttiğimiz kanuni gelirler kadar büyük miktarlarda değildir.

Sandığın sosyal sigorta faaliyetlerini yerine getirmek üzere yapmış olduğu giderlere "Yasal Giderler" denir. Yasal giderleri emekli, vazife malûllüğü, adi malûllük, dul ve yetim aylıkları, evlenme ikramiyeleri, sağlık yardımları, toptan ödemeler oluşturur. Ayrıca sandığın kamu ku-

(31) Demirbilek, s.43.

rum ve kuruluşları adına yaptığı faturalı ödemelerden oluşan "işletme Giderleri" de vardır⁽³²⁾.

T.C. Emekli Sandığının uyguladığı yöntem önceleri Kapitalizasyon Yöntemi'ydi. Bu yönteme göre fon oluşturulması için ayrılan karşılıklarla, cari yıl gelirlerinin aynı yılın giderlerini karşılaması gerekirdi. Yalnız, aktüeryal dengenin gerektirdiği gelir artışları sağlanamadığı için bu yöntemden ilk sapma 8.7.1971 tarih ve 1425 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeyle olmuştur. Kanuna göre nakit açığının bütçeden karşılanması öngörülmüş ve "Hazine Garantisi Altında Fon Yöntemi" ne geçilmiştir⁽³³⁾.

2. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU

2.1. Sosyal Sigortalar Kurumunun Kuruluşu

Ülkemizde memurlar dışında işçilerin de sosyal güvenlik kapsamına alınması uzun bir süreç sonunda gerçekleşmiştir. 1.7.1946 tarihinde 4772 sayılı "İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları, Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu" uygulamaya konulmuş ve daha sonra 4792 sayılı kanunla İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Çeşitli kanunlarla dağınık olarak yürütülen sosyal sigortalar uygulaması 1.3.1965 tarih ve 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu" ile Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır⁽³⁴⁾. Hizmet akdiyle çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla kurulan ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun uygulanması

(32) Demirbilek, s.44.

(33) Güznel ve Okur, s.85.

(34) Kâmil Tüğen, "Türkiye'de 1980 sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısı ve Gelişimi", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1994, s.306.

ile yükümlü olan Sosyal Sigortalar Kurumu, kapsadığı nüfus itibariyle genişlemiş ve Türkiye'de sosyal güvenliğin geniş halk kitlelerine yaygınlaşmasında önemli katkıları olmuştur.

Sosyal Sigortalar Kurumu, iki programı yürütmekle görevlidir. Birincisi, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile düzenlenen sigorta programı, ikincisi ise 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile düzenlenen sosyal sigorta programıdır. Kurum, bu programlar ile yedi sosyal risk için sosyal güvenlik sağlamaya çalışmaktadır. Bunlar; 1) İş kazası, 2) Meslek Hastalığı, 3) Hastalık, 4) Analık, 5) Malûllük, 6) Yaşlılık, 7) Ölüm, sosyal tehlikeleridir⁽³⁵⁾.

Kurum, 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 kurumudur. Kuruluş kanununda, Muhasebe-i Umumiye Kanununa, Devlet ihale Kanununa ve Sayıştay'ın vize ve denetimine tabi olmadığı, 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 bulunmaktadır⁽³⁶⁾. Bu durumda, kurumun bir devlet kurumu olduğunu ve kamu tüzel kişiliği vasfının ağır bastığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Sosyal Sigortalar Kurumu, 1995 yılı itibariyle 4.410.744 Aktif İştirakçiye ulaşmıştır. Bu sayı 8.960.318 olan toplam aktif iştirakçiler içinde % 49,2'lik bir yer tutmaktadır. Aylık alanlar ise 2.337.755 kişiye

(35) Şakar, s.40-41.

(36) Tüğen, s.307.

ulaşmıştır. Bu sayı da 4.170.935 olan toplam aylık alanlar içinde %56,1'lik bir yer tutmaktadır⁽³⁷⁾.

2.2. Sosyal Sigortalar Kurumunun Yönetimi

Sosyal Sigortalar Kurumunun 4792 sayılı Kuruluş Kanununa göre organları; Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu ve Genel Kurul olmak üzere üç tanedir. Bunları kısa olarak şu şekilde ifade edebiliriz⁽³⁸⁾.

A. Genel Müdürlük

Kurumun yönetim organizasyonunda, merkez ve taşra teşkilatından oluşan Genel Müdürlük bulunmaktadır.

Merkez Teşkilatı Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanlıkları, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Savunma Uzmanlığından oluşur.

Taşra teşkilatı ise Sigorta Müdürlükleri, Sigorta ödeme Büroları, Sağlık İşleri Müdürlükleri ve Sağlık Tesislerinden oluşmaktadır.

B. Yönetim Kurulu

İşçi, işveren ve devlet tarafından seçilme ve atama yolu ile belirlenen üyelerden oluşan en yüksek yönetim ve karar organıdır. Genel Müdür Yönetim Kurulu'nun başkanıdır. Yönetim Kurulu yedi üyeden oluşur. Bunlardan biri işçi, biri işveren, biri işçi emeklisi temsilcisi iken, kalan dördü devlet temsilcilerinden oluşur. Devlet temsilcileri arasında,

(37) T.C. Maliye Bakanlığı, Ekonomik Rapor, 1996, s.71.

(38) TOBB, s.151-152.

DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: Yayın No. : DPT: 2420-ÖİK: 479, Ekim 1995, s.180-181.

biri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanı'nın önerisi üzerine müşterek kararlar atanan üyeler vardır. Yönetim Kurulunda görüldüğü gibi atama yoluyla gelen kimseler ağırlıktadır.

C. Genel Kurul

Kurumun yönetim organizasyonunda işçi, işveren, pasif sigortalılar, devlet ve üniversite öğretim üyelerinden oluşan danışma organı niteliğindeki Genel Kurul bulunur.

Genel Kurul Çalışma ve sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, Maliye, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'ndan iştirak edecek birer temsilciden,

Yüksek öğretim Kurulu tarafından görevlendirilecek sosyal güvenlik, sosyal siyaset ve ekonomi, iş hukuku, tıp dallarında uzman beş öğretim üyesinden,

En fazla işçiyi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonu tarafından, iş kollarına göre eşit sayıda seçilecek en az 50'şer işçi ve işveren temsilcisinden,

Kurumdan aylık alanlar tarafından kurulan kuruluşlardan en fazla üyeyi temsil ettiği, Bakanlıkça belirlenen kuruluş tarafından seçilecek on temsilciden oluşur.

Kurumun Genel Kurulu üç yılda bir en geç Haziran ayı sonuna kadar toplanır. Genel Kurul, kurumun bilanço ve faaliyet raporları üzerinde görüş bildirir. Sosyal Sigorta konularında, düşünce ve dileklerini açıklar ve bu konularda iştişari kararlar alır.

2.3. Sosyal Sigortalar Kurumunun Finansmanı

Kurumun gelir kaynakları 4792 sayılı yasanın 19 Maddesinde,

- işçi ve işverenlerin ödedikleri primler,
 - Menkul ve gayrimenkul gelirleri,
 - İş Kanununa göre, işçi ve işverenler hakkında verilecek para cezaları,
 - Gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler,
 - Genel bütçeden yapılacak yardımlar,
- olarak sayılmaktadır⁽³⁹⁾.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelirleri içinde prim gelirleri en büyük kısmı oluşturmaktadır. Ancak, prim tahsilatı ile ilgili sorunlar ve ödemelerdeki hızlı artışlar nedeniyle kurum önemli denilecek mali güçlüklerle karşı karşıya kalmaktadır.

Kurumun uyguladığı finansman yöntemini belirleyebilmek için ayırmakta olduğu karşılıklara bakmak gerekmektedir. 506 sayılı kanunun 137. maddesine göre SSK'nın her hesap yılı sonunda, o yıl içinde elde olunan primlerden ve diğer gelirlerden ayırması gereken karşılıklar matematik karşılık, ödenmiş primler karşılığı, diğer karşılıklar ve olağa-

(39) TOBB, s.156.
DPT, s.188.

nüstü karşılıklardır. Matematik karşılıklar, sigortalılar ve hak sahiplerine bağlanmış bulunan gelir ve aylıkların ödenmesini sağlama amacını taşır. Bu karşılığın miktarı, adı geçen sosyal gelirlerin peşin değerleri toplamına eşittir. Ödenmiş primler karşılığı, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından bağlanacak sosyal gelirlerin herhangi bir bilanço tarihindeki değeri ile bu sigorta kolları için gelecek yıllarda ödenecek primlerin peşin değerleri arasındaki farktır. Diğer karşılıklar, taşınmaz değerlerin onarım giderleri ve batık alacaklar için ayrılan fondur. Olağüstü karşılık, yukarıdaki karşılıklar ayrıldıktan sonra kalan miktardır. Gelirlerin giderlere ve karşılıklara yetmemesi halinde kullanılır. Fon birikimi sağlayan karşılıklar ise matematik karşılıklar ve ödenmiş primler karşılıklarıdır⁽⁴⁰⁾. Bu durumda kurumun finansman açısından Kapitalizasyon Yöntemini kullandığını söyleyebiliriz.

3. ESNAF VE SANATKÂRLAR VE DİĞER BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR SOSYAL SİGORTALAR KURUMU (BAĞ-KUR)

3.1. Bağ-Kur'un Kuruluşu

Bağ-Kur, 2.9.1971 tarih ve 1479 sayılı Kanunla kurulmuş ve bu kanun 14.9.1971 tarihli ve 13956 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, mali ve idari bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğidir. Muhasebe-i Umumiye Kanununa, Devlet İhale Kanununa ve Sayıştayın vize denetimine tabi değildir.

(40) Güzel ve Okur, s.85.

DPT, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması", Uzmanlık Tezi, Ankara: Yayın No. : DPT: 2355-YUSPKGM: 424, Eylül 1994, s.108.

Bağ-Kur, kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan sosyal güvenlik kurumları kapsamı dışında kalan ve herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmadan kendi nam ve hesabına çalışan esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanları kapsar. Kurum, hastalık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarında hizmetler vermektedir⁽⁴¹⁾.

Bağ-Kur, iki program yürütmektedir. Birincisi 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu'nda yer alan ve ikincisi 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'nda düzenlenen programlardır. 1479 sayılı Kanun programı; Malûllük, Yaşlılık ve Ölüm riskleri için sosyal sigortalara yer verir. Bununla birlikte, hastalık ve iş kazası hallerinde sağlık yardımı yapılmasını öngören ve Sağlık Sigortası adıyla 1985'de 3235 sayılı Kanunla eklenen bir sigorta kolu da bu programda yer almaktadır. 2926 sayılı kanunla düzenlenen program ise yalnızca Malûllük, Yaşlılık ve ölüm risklerini kapsar⁽⁴²⁾.

Kurum, 1995 yılı itibariyle 2.669.137 Aktif İştirakçiye ulaşmıştır. Bu sayı, 8.960.318 olan toplam aktif iştirakçiler içinde %29.8'lik bir yer tutmaktadır. Aylık alanlar açısından bakıldığında 880.820 kişiye ulaşmıştır. Bu sayı da 4.170.935 olan toplam aylık alanlar içinde %21.1'lik bir yer tutmaktadır⁽⁴³⁾.

(41) DPT-Uzm., s.110-111.

(42) Şakar, s.41.

(43) T.C. Maliye Bakanlığı, Ekonomik Rapor, 1996, s.71.

3.2. Bağ-Kur'un Yönetimi

1479 Sayılı Bağ-Kur kanununun 2. maddesinde kurumun organları, Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu ve Genel Kuruldur.

A. Genel Müdürlük

Genel Müdür ile yeteri kadar Genel Müdür Yardımcısı ve merkez kuruluşu ile bölge ve şube müdürlüklerinden meydana gelir (1479 SK., md. 3).

Kurumunun Genel Müdürü ile yardımcıları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Bunların değiştirilmesi, atanmalarındaki usülle olur (1479 SK., md. 14).

Genel Müdürün görevleri; kurumun bütün işlerini Yönetim Kurulunun gözetimi altında ilgili kanun hükümlerine göre yürütmek, yönetim ve yargı yerlerinde üçüncü kişilere karşı kurumu temsil etmektir. Temsil yetkisini gerektiği hallerde genel hükümlere göre devredebilir (1479 SK., md. 5).

B. Yönetim Kurulu

Kurul, karar organı niteliğinde olup, kurumun en yüksek yönetim ve karar yetkisini ve sorumluluğunu taşır. Yönetim Kurulu bir başkan ile dört üyeden teşekkül eder. Genel Müdür Yönetim Kurulunun başkanıdır. Bir üye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının, bir üye Maliye Bakanının önerisi üzerine müşterek kararname ile atanır. Sigortalıları

temsil edecek iki üye, bağılı buldukları en yüksek meslek kuruluşlarınca gösterilecek ikişer aday arasından Genel Kurulca seçilir. Müşterek kararname ile atanacak üyelere Genel Müdür ve yardımcılarının haiz olması gereken şartlar aranır. Kurul üyelerinin görev süresi üç yıldır. Süresi biten üyeler tekrar atanabilir veya seçilebilirler. Atama ve seçim dönemi içinde herhangi bir nedenle Yönetim Kurulu üyeliğı sona erenlerin yerleri, aynı usülle yenileri atanmak veya seçilmiş bulunan yedekler getirilmek suretiyle doldurulur. Bu şekilde göreve gelenler yerini aldıkları üyenin görev süresini tamamlarlar (1479 SK., md. 8).

Kurul, en az üç üye ile toplanır. Kararlar toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik bulunması halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta sayılır. Yönetim Kurulu en az haftada bir kez toplanır (1479 SK., md. 9).

Yönetim Kurulu'nun görevleri arasında şunları sayabiliriz:

Genel Müdürlük tarafından hazırlanan;

- Kurumun yıllık iş programı ile bütçesini, personel kadrolarını, merkez dışındaki örgütler ile sağlık kuruluşları ve başkaca müesseselerin kurulması veya kaldırılması hakkındaki önerileri,
- Yönetim giderleri bütçesinin bölümleri arasındaki aktarmalarla ek ve olağanüstü ödenek önerilerini,
- Her çeşit yönetmelikleri inceleyip onaylanmak üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına sunmak,

- Bilançoynu, yapılan işler raporunu inceleyip Yüksek Denetleme Kuruluna bir örneğini de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına sunmak,
- Kurumda çalıştırılacak yabancı uzmanların sözleşme projelerinin onanması önerilerini inceleyip karara bağlamaktır (1479 SK., md. 10).

C. Genel Kurul

Kurul, sigortaların bağlı olduğu meslek kuruluşlarınca seçilen belli sayıdaki temsilcilerden, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sağlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve T.C. Emekli Sandığı tarafından gönderilen ikişer kişiden, Sigorta, sosyal siyaset ve ekonomi konularında uzman Yüksek Öğretim Kurumu öğretim üyeleri arasından, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından davet edilen üç temsilciden oluşur. Genel Kurula Bakan veya görevlendireceği kişi başkanlık etmekte ve üç yılda bir toplanmaktadır (1479 SK., md. 11-12).

Bu durumda Genel Kurulun, sigortalıların bağlı olduğu meslek kuruluşları, ilgili Bakanlıklar ve Üniversitelerin temsilcilerinden oluşan üçlü bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Genel Kurulun görevleri şunlardır:

- Kurumun çalışmalarını ilgilendiren raporlar hakkında görüşünü bildirmek,
- Kurumun gelecekteki politikası hakkında gerekli ve yararlı gördüğü tavsiyeleri yapmak,

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının sunduğu konular hakkında düşüncesini bildirmek,
- Yönetim Kurulunun sigortalıları temsil eden üyelerini seçmek (1479 SK., md. 13).

3.3. Bağ-Kur'un Finansmanı

1479 sayılı Bağ-Kur Kanununun 15. Maddesine göre Kurumun gelirleri şunlardır:

- Sigortalı sayılanların ödeyecekleri primler,
- Kanun gereğince hükmedilecek para cezaları,
- Gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler,
- Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarının sağlayacağı gelirler,
- Gerekli hallerde genel bütçeden yapılacak yardımlar,
- Kurum iştirak ve kuruluşlarının gelirleridir.

Bu gelirler arasında, sigortalıların ödedikleri primler en büyük payı oluşturur. Sigortalılar tarafından 1479 sayılı kanun ve 2926 sayılı kanuna göre prim ödenmektedir.

Kurumun toplam giderleri içinde emekli aylıkları, dul, yetim ve malûllük sigortası; sağlık sigortası yardımları önemli paya sahiptir. Giderler içinde en yüksek paya sahip olan kalem emekli aylıklarıdır.

Kurumun uyguladığı finansman yöntemini belirleyebilmek için ayırmakta olduğu karşılıklara bakmak gerekmektedir. 1479 sayılı Bağ-

Kur Kanununun 74. maddesinde, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu gibi her yıla ait gelirlere matematik karşılık, ödenmiş primler karşılığı ve olağanüstü karşılık ayrılması öngörülmektedir. Bağ-Kur matematik ve ödenmiş primler karşılıkları ayırmak durumunda olduğuna göre, uygulanan finansman yöntemi de Kapitalizasyon Yöntemi olmaktadır⁽⁴⁴⁾.

(44) Güzel ve Okur, s.85.

III. BÖLÜM

KAMU AÇIKLARI

VE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ

AÇIKLARA ETKİSİ

Kamu kesimi finansman açıklarının sürekli artış eğilimi içinde olması, kamunun borçlanma gereksinimini artırmaktadır. Son yıllarda, kamu kesimi finansman açıklarının artmasında etkili olan unsurlardan birisi de sosyal güvenlik kurumlarıdır. Sosyal güvenlik sistemini krize sürükleyen nedenlerin başında, sisteme sigortacılık ilkelerine aykırı düşen (erken emeklilik, sosyal yardım zammı v.b.) yüklerin getirilmesinin sonucu olarak aktüeryal dengelerin bozulması yatmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının karşı karşıya oldukları finansman sıkıntıları sorunun temeline inilmeden prim oranlarının arttırılması, bütçeden transfer yapılması gibi geçici önlemlerle aşılmaya çalışılmaktadır.

1. KAMU AÇIKLARINI OLUŞTURAN

UNSURLARIN YILLAR İTİBARIYLA SEYRİ

Türkiye ekonomisinin temel sorunlarından birisi, 1980'li yıllardan itibaren sürekli artış trendi gösteren kamu açıkları veya teknik karşılığı ile Kamu Kesimi Borçlanma Gereğidir. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG), belli bir dönemde bir bütçe yılı içinde kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanarak yapabilecekleri harcamaları gösterir⁽⁴⁵⁾. Kamu kesimi denildiğinde konsolide bütçenin yanında, kit'ler, yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları ve fon'lar da yer almaktadır. Kamu açıklarındaki büyümenin nedenleri arasında, konsolide bütçe ve kitlerin dışında-

(45) Veysi Seviğ, "Kayıt Dışı Ekonominin Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Oluşumu ve Maliye Politikaları Üzerine Etkisi: Türkiye Modeli Üzerine Bir Çalışma", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996, s.111.

ki birimlerin de açık vermesi yatmaktadır. Yerel yönetimlerin 1986 yılına kadar kamu açıklarına etkisi olmamıştır. Bu yıla kadar fazla veren yerel yönetimler, bu yıldan sonra açık verir hale gelmişlerdir. Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri de 1984-1990 döneminde fazla verdiği halde, 1991 yılından itibaren açık vermeye başlamışlardır. Aynı şekilde 1984 yılında kamu dengesine dahil edilen fonlar da, 1989 yılından itibaren kamu açıklarını artırır hale gelmişlerdir⁽⁴⁶⁾.

Kamu açıklarının ve ekonomik olumsuzluklarının temel nedenlerinden birisi de, kamu harcamalarının normal kamu gelirleriyle finanse edilememesi nedeniyle yapısal çözümlenmelere gidilmeyip iç ve dış borçlanma yoluna gidilmesidir. Bu durum sorunu çözmek yerine daha da büyütülmüştür⁽⁴⁷⁾. Borç stokumuz 1994'te 799.3 trilyon iken, %71 oranında artışla 1995 sonunda 1 katrilyon 368 trilyona ulaşmıştır. Diğer taraftan borçların yaklaşık 800 trilyonluk kısmı da ortalama vadesi 3 aydan fazla olmayan bonolardan oluşmaktadır⁽⁴⁸⁾.

Kamu kesimi finansman açıklarının sürekli artış eğilimi içinde olması kamunun borçlanma gereksinimini arttırmaktadır. Son yıllarda artan kamu kesimi finansman açıklarının finanse edilme şekli de bu açıkların artmasında etkili olmuştur. Enflasyona neden olmamak için Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmadığı ve çeşitli politik endişelerle vergilerin arttırılmasının uygun olmadığı zamanlarda iç borçlanma

(46) Erdoğan Öner, "Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996, s.159.

(47) Osman Yıldırım ve Hızır Tarakçı, "Ekonomik Denge vergisi ve Net Aktif Vergisi Yasa Tasarısına İlişkin Açıklamalar ve Konuya İlişkin Değerlendirmelerimiz", Vergi Dünyası, Sayı: 153, Mayıs 1994, s.4

(48) Sami Kazıcı, "İç Borçlanmada Yapısal Düzenlemeler Yerine Vergi Sisteminde Yapılabilecek Kısa ve Uzun Vadeli Yapısal Düzenlemeler Tartışılmalıdır", Vergi Dünyası, Sayı 176, Nisan 1996, s.3.

yolu kullanılmaktadır. 1985 yılından sonra enflasyonu önlemek amacıyla kamu finansman politikasında yapılan bu değişiklik, iç borçları arttırmış ve 1996 yılı itibariyle 2 katrilyonun üzerine çıkmıştır⁽⁴⁹⁾. Ancak, Türkiye'de enflasyon yine de istenilen düzeye çekilememektedir. Enflasyon kamu kesimi açıklarının sonucu olduğu kadar, aynı zamanda bu açıkların nedenidir. Çünkü yüksek enflasyon kamu harcamalarını sürekli olarak arttıracak, vergi gelirleri ise bu oranda artmadığı için aradaki fark büyüyecektir. Böylece enflasyon kamu kesimi finansman dengesizliğine yol açacaktır.

Kamu açıklarının finansmanı için iç borçlanma zorunluluğu ile karşı karşıya kalan hazine, çeşitli kaynaklardan borçlanma imkânına sahiptir. Bu kaynaklardan başlıcaları şunlardır⁽⁵⁰⁾:

- a) Şahıslar ve şirketler,
- b) Sosyal Güvenlik Kurumları,
- c) Ticaret Bankaları,
- d) Merkez Bankası.

Yukarıda saydığımız kaynakların kullanılması aşamasında önemli olan husus ekonominin içinde bulunduğu konjonktürel durumdur. Ekonomi tam istihdam düzeyinde ve enflasyon ile iç içe ise, şahıslardan ve şirketlerden borçlanmak toplam talebin kontrol altına alınmasını sağlayacaktır. Ekonomi işsizlik ve durgunlukla iç içe ise, toplam harcamaları desteklemek için ticaret bankalarından ya da Merkez Bankasından borçlanmak daha uygun olacaktır.

(49) Osman Z. Orhan, "Türkiye'de İç Borç Sorunu ve Çözüm Önerileri", İTO Yayın No: 1996-47, s.8.

(50) Orhan, s.1.

Türkiye'de yüksek enflasyonun kaynağında kamu kesimi finansman açıklarının büyüklüğü kadar, bu açıkların finansman şeklinin de payı vardır. Kamu açıklarının en temel etkisi, kendisini finansman şekillerinde göstermektedir. Kamu açıklarının borçlanma ile finansmanı yatırımları dışlayıcı, para basarak finansmanı ise enflasyonist etki yapacaktır⁽⁵¹⁾. İç borçlanmanın enflasyonist olmasının nedenleri şunlardır (52).

a) Gelişmiş ülkelerde borçların ortalama vadesi 10-15 yıl olduğu halde, Türkiye'de hazine gittikçe kısalan vadelerle borçlanmaktadır. İç borçların büyük kısmının hazine bonolarından oluşması, hazinenin genellikle bir yıldan az vadeyle borçlandığının göstergesidir. Aynı zamanda, yüksek oranlı enflasyon ve siyasal istikrarsızlık borçların vadesini daha da kısaltmaktadır.

b) Hazine kamununun acil fon ihtiyacını karşılamak için maliyetine bakmadan hangi faiz oranından olursa olsun borç almaktadır. Bu durum, borç yükünü arttırarak bütçe açıklarını büyütmektedir.

c) Gelişmiş ülkelerde hükümetler halktan borçlandıkları halde, Türkiye'de hazine iç borçlanmasını büyük ölçüde bankalardan yapmaktadır. Hazine bonusu ve devlet tahvillerinin büyük kısmı bankaların elinde bulunmaktadır. Bankalar para yaratan kurumlar olduğundan, bu kurumlardan yapılan borçlanma para arzını ve toplam talebi genişletecek ve enflasyonu hızlandıracaktır.

(51) İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu ve Yeşim Kartallı, "Kamu Açıkları ve Devlet Borçları", Türk Harb-İş Sendikası, Ocak 1995, s.55.

(52) Orhan, s.39-40.

Kamu kesimi finansman açıklarının sürekli artış eğilimi içinde bulunması, borçlanma gereksinimini ve sonuç olarak da iç borç stokunu arttırmaktadır. Bu durumda devlet bir yandan kamu açıklarını finanse etmek, diğer yandan da eski borçlarını ödemek amacıyla yeniden borçlanmakta ve böylece borç-faiz kısır döngüsüne girmektedir.

Kamu açıklarının artıran bir diğer etken de dış açık olmuştur. 24 Ocak 1980 kararlarıyla, ithal ikameci sanayileşme stratejisinden ihracata dayalı sanayileşme stratejisine geçiliyordu. Böyle bir değişikliğin halkın refahını olumsuz yönde etkileyen kıtlıkları, kuyrukları, kambiyo rejiminden kaynaklanmakta olan döviz kısıtlamalarını kaldırmak ve yabancı mallara olan özlemi giderecek bir ithal malı bolluğu yaratmak gibi bir amacı vardı⁽⁵³⁾. Yapılan bu ani strateji değişikliği ile reel kesimin hazır olmadığı bir mali yapı oluşturulmaya çalışılmış ve yine büyük bir hızla konvertibiliteye geçilmiştir. Sıcak para girişi bir ekonomik başarı ve uluslararası itibar göstergesi sayılarak teşvik edilmiştir⁽⁵⁴⁾. Döviz talebinin cari işlemlerden elde edilen döviz arzından yüksek olması, ekonomiyi büyük bir dış açıkla karşı karşıya getirmiştir. Kamu açığı ile dış açık arasındaki etkileşim reel faiz haddi aracılığı ile olmuştur. Artan döviz talebi uluslararası kredi piyasasından sağlanan ödünçlerle karşılandığından faiz haddinin bu koşullara göre belirlenmesi gerekiyordu. Dış borç stoku arttıkça, risk primi artıyor ve bu durum faiz haddini yükseltiyordu. Reel faiz haddinin yükseltilmesinin bir diğer nedeni, döviz kurunu belirli bir düzeyde tutmaktı. Bu iki unsur, kısa vadeli dış borç arzını be-

(53) Sevim Görgün, "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve İstikrar Paketi", X. Türkiye Maliye Sempozyumunda Yapılan Panel, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996, s.518.

(54) Arslan Sonat, "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996, s.126.

lirleyen önemli etkenlerdi. Kamu kesimi iç borçlarını da uluslararası para piyasası koşullarına göre belirlenen faiz haddini uygulamak zorunda kaldı. Böylece faiz ödemeleri ve dolayısıyla borçlanma gereksinimi arttı. Yüksek faiz hadleri özel yatırımları da olumsuz yönde etkileyerek üretim maliyetlerinin artmasına neden olmuştur⁽⁵⁵⁾.

Kamu kesiminin yüksek faizle ve büyük miktarda borçlanması faiz oranlarının düşürülmesini önlemektedir. Faiz oranlarının yüksek olması bütçeye ağır bir yük getirip, bütçe dengesini güçleştirmektedir. Faiz oranlarının yükselmesi, enflasyonun yükselmesini de beraberinde getirmektedir⁽⁵⁶⁾. Enflasyonun yükselmesini nedeniyle uzun dönemli karar mekanizması çalışmadığından, halk mümkün olduğu kadar kısa vadedeki zararlarını minimize etmeye, menfaatlerini ise maksimize etmeye çalışmaktadır. Böylece tasarruflar verimli yatırımlar yerine, spekülasyon yatırım araçlarına kaymaktadır.

Türkiye'de KKBG/GSMH oranı 1975 yılında %6.1 iken, 1990'da %10.2'ye, 1993'de ise %16.3'e yükselmiştir⁽⁵⁷⁾. Kamu açıklarının bu derece yüksek miktarlara ulaşması, kamu maliyesinin düzenlenmesini gerektirmiş ve 5 Nisan 1994 tarihinde "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" adı altındaki tedbirler alınmıştır. Uygulama Planının amacı, "Enflasyonu hızla düşürmek, Türk lirasına istikrar kazandırmak, ihracat artışını hızlandırmak, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sosyal dengeleri de gözeterek sürdürülebilir bir temele oturtmaktır. İstikrarı sağlamanın temelini çok yüksek düzeye çıkmış bulunan kamu kesimi açıklarının hızla

(55) Görgün, s.520-521.

(56) Cihan Bulut, "Kamu Açıklarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996, s.135.

(57) Öner, s.177.

aşağıya indirilmesi teşkil edecektir" şeklinde ifadelendirilmektedir. Uygulama planının Kamu Maliyesi kısmı ise, "Bir yandan kamu gelirlerini arttırıcı tedbirler yürürlüğe konulurken, diğer yandan kamu harcamalarının kısıtlanması yönündeki tedbirler taviz verilmeden uygulanacaktır. Açıkları kapamak için tekrar borçlanma kısır döngüsüne son verilecektir" şeklindedir. 5 Nisan tedbirleri sonrasında kamu kesimi açığı içinde en büyük paya sahip olan konsolide bütçe açığının düşürülmüş olmasının ardında, bir yandan personel ve yatırım kalemlerinde yapılan harca- ma kısıntıları, diğer yandan ek vergiler yoluyla geçici olarak sağlanan gelir artışları yatmaktadır⁽⁵⁸⁾.

Türkiye'de KKBG daha öncede belirttiğimiz gibi Konsolide Bütçe, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Yerel Yönetimler, Sosyal Güvenlik Kurum- ları ve Bütçe Dışı Fonların açıklarından oluşmaktaydı. Bunların 1980- 1995 yılları arasındaki seyri Tablo 3.1'de gösterilmiştir.

(58) Tüsiad, "1996 Yılına Girerken Türk Ekonomisi", Yayın No. Tüsiad-T/96-1/191, Ocak 1996, s.33.

TABLO: 3.1
TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ (KKBG)
(1980-1995) (MİLYAR TL)

YILLAR	KONSOLİDE BÜTÇE			KİT			MAHALLİ İDARELER			D. SER. ve S. GÜV. KUR.			FONLAR			TOPLAM		
	CARİ	GSMH ORANI (%)	PAY (%)	CARİ	GSMH ORANI (%)	PAY (%)	CARİ	GSMH ORANI (%)	PAY (%)	CARİ	GSMH ORANI (%)	PAY (%)	CARİ	GSMH ORANI (%)	PAY (%)	CARİ	GSMH ORANI (%)	PAY (%)
	FİYATLARA			FİYATLARA			FİYATLARA			FİYATLARA			FİYATLARA			FİYATLARA		
1980	166.2	3.13	35.73	257.5	4.86	55.36	16	0.3	3.44	25.4	0.48	5.46	0	0	0	465.1	8.77	100
1981	123.6	1.54	38.73	192.4	2.4	60.28	-0.2	0.00	-0.06	3.3	0.04	1.03	0	0	0	319.1	3.98	100.0
1982	157.3	1.48	42.05	206.2	1.94	55.12	-3.0	-0.03	-0.80	13.6	0.13	3.64	0	0	0	374.1	3.53	100.0
1983	312.6	2.24	45.40	303.6	2.18	44.09	4.1	0.03	0.60	68.3	0.49	9.92	0	0	0	688.6	4.94	100.0
1984	978.7	4.41	81.93	421.2	1.90	35.26	-20.2	-0.09	-1.69	-76.6	-0.35	-6.41	-108.6	-0.49	-9.09	1.194.5	5.39	100.0
1985	798.3	2.26	63.3	869.5	2.46	68.65	-38.7	-0.11	-3.06	-149.2	-0.42	-11.78	-213.3	-0.60	-16.84	1.286.6	3.58	100.0
1986	1.411.5	2.76	75.51	1.319.9	2.58	70.61	135.7	0.27	7.26	-147.4	-0.29	-7.89	-850.4	-1.66	-45.49	1.869.3	3.65	100.0
1987	2.607.4	3.48	57.14	2.470.1	3.29	54.13	344	0.46	7.54	-426.9	-0.57	-9.36	-431.4	-0.58	-9.45	4.563.2	6.08	100.0
1988	3.990.2	3.09	63.99	2.805.3	2.17	44.99	467.3	0.36	7.49	-331.1	-0.26	-5.31	-696.4	-0.54	-11.17	6.235.3	4.83	100.0
1989	7.672.5	3.33	62.46	4.419.7	1.92	35.98	475.3	0.21	3.87	-873.5	-0.38	-7.11	588.9	0.26	4.79	12.282.9	5.33	100.0
1990	11.955.0	3.01	40.62	16.043.5	4.04	54.52	160.0	0.04	0.54	-1.153.9	-0.29	-3.92	2.424.0	0.61	8.24	29.428.6	7.41	100.0
1991	33.515.0	5.28	51.99	22.326.0	3.52	34.63	1.731.0	0.27	2.69	951.0	0.15	1.48	5.945.0	0.94	9.22	64.468.0	10.16	100.0
1992	47.434.0	4.30	40.69	44.014.0	3.99	37.75	8.577.0	0.78	7.36	2.681.0	0.24	2.3	13.876.0	1.26	11.90	116.582.0	10.56	100.0
1993	133.676.0	6.69	54.78	62.974.0	3.15	25.80	18.872.0	0.94	7.73	11.623.0	0.58	4.76	16.889.0	0.85	6.92	244.044.0	12.22	100.0
1994	152.180.0	3.91	48.31	81.010.0	2.08	25.71	22.116.0	0.57	7.02	22.830.0	0.59	7.25	36.897.0	0.95	11.71	315.033.0	8.10	100.0
(*)1995	263.000.0	3.47	56.77	76.103.0	1.00	16.43	31.322.0	0.41	6.76	40.080.0	0.53	8.65	52.731.0	0.70	11.38	463.246.0	6.12	100.0

(*) Tahmin (17.10.1995 itibarıyla)
KAYNAK: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

Tablo 3.1'den de takip edilebileceği üzere, toplam içinde 1980 öncesinde KİT'lerin açıkları büyük yer tutarken, konsolide bütçe açıklarında özellikle 1990'dan sonra büyük bir artış olmuştur. Böyle bir durumun oluşmasında, 1970'li yıllarda KİT'lerin büyük meblağlara ulaşan işletme zararlarının bütçeden yapılan yardımlarla karşılanması yönteminin, 1980'li yıllarda gerçekleştirilen fiyat düzenlemesine bırakılarak bütçeye yükledikleri külfetin azaltılması etkili olmuştur⁽⁵⁹⁾.

1.1. Konsolide Bütçe Açıkları

Konsolide Bütçe'nin 1980-1995 yılları arasındaki gelir-giderleri ve diğer oranlar Tablo 3.2'de gösterilmiştir.

TABLO: 3.2
KONSOLİDE BÜTÇE VE GSMH GERÇEKLEŞMELERİ (MİLYAR TL)

Yıllar	Gelir	Gider	Denge	GSMH	Gelir/GSMH	Gider/GSMH	Denge/GSMH
1980	939	1.116	-177	5.303	17.71	21.04	-3.34
1981	1.445	1.565	-120	8.023	18.01	19.51	-1.50
1982	1.492	1.690	-198	10.612	14.06	15.93	-1.87
1983	2.374	2.792	-418	13.933	17.04	20.04	-3.00
1984	3.375	4.078	-703	22.168	15.22	18.50	-3.17
1985	5.158	5.988	-830	35.350	14.59	16.94	-2.35
1986	7.154	8.132	-1.158	51.185	13.98	16.24	-2.26
1987	10.444	12.791	-2.347	75.019	13.92	17.05	-3.13
1988	17.587	21.447	-3.860	129.175	13.61	16.60	-2.99
1989	31.369	38.871	-7.502	230.370	13.62	16.87	-3.26
1990	56.573	68.355	-11.782	397.178	14.24	17.21	-2.97
1991	99.085	132.401	-33.316	634.431	15.62	20.87	-5.25
1992	178.070	225.398	-47.328	1.103.843	16.13	20.42	-4.29
1993	357.333	490.438	-133.105	1.997.322	17.89	24.55	-6.66
1994	751.615	902.454	-150.839	3.887.903	19.33	23.21	-3.88
1995	1.404.071	1.720.647	-316.576	7.644.206	18.37	22.51	-4.14

KAYNAK: Orhan, s.41.

(59) Cevat Karataş, "Türkiye'de Kamu Borçları, Vergi sistemi ve Kamu Harcamaları: 1980-1993", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 36. seri, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayını, 1994, s.85.

Tablo 3.2'de de görüldüğü üzere gelir-gider arasındaki fark gittikçe açılmaktadır. Bunun nedeni, giderlerdeki hızlı artışı dengeleyecek gelir artışının sağlanamamasıdır. Böyle bir durumun ortaya çıkmasında, siyasal iktidarların popülist politikaları nedeniyle kamu hizmetlerini sürekli arttırırken toplumsal tepki endişesiyle gelirlerini arttırma yoluna gitmemeleri, özellikle 1980'li yıllardan sonra "Vergi alma, borç al" şeklinde ifade edebileceğimiz mantalitenin de etkisi önemlidir. Gözardı edilmemesi gereken bir diğer husus, ekonomide devletin rolünü azaltmayı ve vergi indirimini esas alan Arz Yönlü İktisat Politikalarının uzantısı olan 1980 sonrasındaki uygulamalardır. Arz yönlü iktisada göre, vergi indirimi kapital birikimini hızlandıracak ve böylece üretimi, geliri ve toplam talebi arttıracaktır⁽⁶⁰⁾. 1983 yılında yapılan vergi reformuna rağmen, özel yatırımlar arttırılamamıştır. Bu reforma göre yatırım yapabilecek büyük sermayenin vergi yükü önemli ölçüde düşürülüyordu. Yine de özel yatırımlarda artış sağlanamamıştır⁽⁶¹⁾.

Toplam kamu harcamalarının GSMH'ya oranı 1984 yılında %29 iken, 1990 yılında %37 olmuştur. Kamu harcamalarının içindeki personel ve faiz giderlerinin payı oldukça yükselmiştir. Konsolide bütçe harcamaları içinde personel giderlerinin payı 1985-1990 döneminde ortalama %24.58, aynı dönemde faiz harcamalarının payı ise %16.92 olarak gerçekleşmiştir. 1990-1994 döneminde ise bu oranlar sırasıyla %38.62 ve %18.85 olmuştur. Bütçelerin bir maaş ve faiz ödeme bütçesi haline geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu durum, kamu kuruluşların-

(60) Vural Savaş, *Keynezyen İktisat Yıkılırken*, 2. Bası, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1986, s.177.

(61) Oğuz Oyan-Ali Rıza Aydın, *Maliye ve Fon Politikaları*, Ankara: Adım Yayıncılık, 1991, s.19.

daki hızlı istihdam artışının ve borçlanma politikasının sonuçlarıdır⁽⁶²⁾. 1984-1994 döneminde konsolide bütçeye dahil kuruluşlarda çalışan memur sayısı %50'ye yakın artmıştır⁽⁶³⁾.

Konsolide bütçeli kuruluşlarda çalışan memur sayısı, 1983 yılında 1.195.607 iken, 1994 yılında 1.708.062 olmuştur. 1995 yılında ise memur sayısı 1.724.152'ye ulaşmıştır⁽⁶⁴⁾.

1.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları

KKBG'nin bir diğer unsuru da KİT'lerdir. KİT'lerin, Türkiye'nin sanayileşmesinin başlatılmasında ve geliştirilmesinde önemli rolleri olmuştur. Ekonomimize uzun yıllar önemli katkı sağlayan bu kuruluşlar 1970'li yılların sonlarından itibaren açık veren ve zarar eden kuruluşlar haline gelmişlerdir. İstihdamın aşırılığı, yüksek ücret artışları, personel ve yönetim yetersizlikleri gibi nedenlerle bu kuruluşlar büyük zararlarla karşılaşmış ve kamu finansman açığının artışında önemli bir paya sahip olmuşlardır.

KİT'ler, toplam hasılatları ile toplam giderlerini karşılayamamakta ve bu nedenle zarar etmektedirler. Toplam hasılatı düşüren temel neden, hükümetlerin ekonomik ve/veya sosyal politikaları nedeniyle KİT ürünlerinin fiyatlarını düşük tutmasıdır. Bu sebeple oluşan görev zararları, hükümet tarafından bütçeden yapılan transferlerle yeterince karşılanamamaktadır. Çünkü, bütçeden yapılan görev zararları transferlerinin KİT'lerin toplam finansman açıkları içindeki payı %10'ların altında-

(62) Şevki Özbilen, "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Kasım 1996, s.47.

(63) İsmail Türk, "Ekonomimizde İstikrar Arayışları", Milliyet Gazetesi, 18-21 Haziran 1995.

(64) T.C. Maliye Bakanlığı, 1997 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.88.

dır⁽⁶⁵⁾. KİT'ler yatırımlarının büyüklüğü nedeniyle gerekli harcamaları kendi öz kaynakları ile karşılayamadıklarından başta dış kaynaklar olmak üzere yabancı kaynak kullanmışlardır. Yabancı kaynak kullanımındaki artış, faiz ve kur farkı giderlerinin artmasına, dolayısıyla KİT'lerin finansman yapılarının bozulmasına neden olmuştur⁽⁶⁶⁾.

1.3. Yerel Yönetimleri Açıkları

Yerel yönetimlerin açık vermesinin temel nedeni, hizmet gereksinimlerini karşılayacak gelirlere sahip olmamalıdır. Kentin büyümesi ve altyapı hizmet ağının maliyetinin yükselmesi, yerel yönetimlerin kaynaklarının yetersizliği sorununu daha da karmaşık hale getirmektedir. Çünkü, belediyeler yeterli ölçüde özkaynak yaratamamış ve hükümetlerin vergi gelirlerinden ayrılan paylarla finanse edilmişlerdir. Yerel yönetimlerin gelir-gider dengesizliği Tablo 3.3.'de gösterilmiştir.

(65) Turgay Berksoy, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996, s.251.

(66) T.C. Maliye Bakanlığı, 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.79.

TABLO: 3.3
YEREL YÖNETİMLERİN GELİR VE HARCAMALARI(1)
(MİLYAR TL)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GELİRLER									(2)	(3)
1. Vergiler	1.187	1.871	3.079	4.779	9.266	16.633	27.916	54.523	111.970	217.608
a. Vasiatasız	873	1.294	2.094	3.712	6.795	11.802	20.096	38.293	79.417	168.995
b. Vasiatah	359	532	864	1.728	2.969	5.452	9.035	16.977	34.066	65.951
c. Servet	390	629	1.075	1.808	3.243	5.764	10.287	20.218	38.968	97.253
	124	132	154	175	583	586	774	1.098	6.382	5.792
2. Vergi Dışı Normal Gelirler	244	431	721	632	1.59	3.005	5.544	10.735	18.403	28.093
3. Faktör Gelirler	70	147	264	435	881	1.826	2.276	5.494	14.150	20.520
HARCAMALAR	1.322	2.215	3.546	5.254	9.426	18.364	36.493	73.395	134.085	248.940
1. Carl Giderler	437	722	1.165	2.309	4.977	8.272	15.370	31.684	54.487	99.131
2. Yatırım Harcamaları	702	1.199	1.809	1.768	2.704	6.132	13.237	22.834	39.006	64.911
a. Sabit Sermaye	691	1.19	1.772	1.677	2.751	6.016	13.055	22.543	37.19	64.702
b. Stok Değişimi	10	10	36	91	-47	116	182	291	1.816	209
3. Carl Transferler	112	188	450	1.059	1.551	3.383	5.691	16.714	35.432	76.159
4. Kamulaştırma ve Stok Değer Artışı	105	128	164	173	250	436	1.055	1.931	2.779	6.344
5. Sermaye Transferi	-34	-23	-41	-55	-56	141	141	231	2.381	2.395
Gelir-Gider Farkı	-136	-344	-467	-475	-160	-1731	-8.577	-18.872	-22.116	-31.332

(1) Belediyeler, İl Özel İdareleri, İller Bankası ve Su kanalizasyon İdarelerini kapsamaktadır.

(2) Geçici

(3) 17 Ekim 1995 tarihi itibarıyla gerçekleşme tahminidir.

KAYNAK: Orhan, s.49.

1.4. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Açıkları

Ülkemizde yıllardır izlenen yanlış sosyo-ekonomik politikaların sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları önemli ölçüde bozulmuş ve bu nedenle kamu kesimi açığının, dolayısıyla iç borç sorununun oluşmasında önemli paya sahip olmuşlardır. Sonraki bölümlerde sosyal güvenlik kurumlarının gelir-gider dengesi bozan sebepler ayrıntılı olarak incelenecektir.

1.5. Fonların Açıkları

Fon, "varidat tahsisatı" adı verilen belirli devlet gelirlerinin belirli devlet giderlerine ayrılması yöntemidir. Ülkemizde özellikle 1984 yılından itibaren bütçe dışı fonlar geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Fon sayısındaki hızlı artış, bütçe dışı fonların kaynak ve harcamalarında artışa neden olmuştur.

Kamu maliyesinin yıpranması, şeffaflığının kaybolması ve disiplininin bozulmasının nedenleri arasında yer alan fonlar, özellikle 1983 yılından sonraki yapılanmalarıyla denetimden kaçışın ve geleneksel denetim süreçlerinin yıpranmasının da önemli araçları haline gelmişlerdir. 1980 sonrası kamu maliyesinde denetimden kaçış yollarına baktığımızda fonların tüm kaçış yollarına damgasını vurduğu görülmektedir. Bunlar; 1- Fonların hem kuruluşu hem de faaliyet sonuçlarının denetlenmesi aşamalarında parlamento ya devre dışı bırakılmış ya da işlevi azaltılmıştır. 2- Parlamentonun denetiminden kaçış yollarından biri olan Kanun Hükmünde Kararname uygulaması fonların kuruluş ve işleyişlerinde de kullanılmaktadır. 3- Fonların mali yönetim ve çalışmalarında te-

mel mali yasalar çoğunlukla devre dışı bırakılmaktadır. 4- Fonların mali işlemlerinde açıklıktan kaçınılmaktadır⁽⁶⁷⁾.

1984-1988 yılları arasında fazla veren fonlar, 1989 yılından itibaren açık vermeye başlamışlardır. Bu durum Tablo 3.4.'de gösterilmiştir.

TABLO: 3.4
FON KAYNAK VE HARCAMALARI (CARİ FİYATLARLA)
(MİLYAR TL) (1987-1995)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995(1)
Kaynaklar	2.823	5.593	9.809	18.484	26.764	48.857	89.334	132.458	259.126
Vergi Gelirleri	1.677	3.318	5.815	11.199	15.995	83.669	57.029	69.822	135.049
Vergi Dışı									
Normal Gelirleri	258	441	767	1.722	3.040	3.955	6.011	10.990	33.189
Faktör Gelirleri	546	1.262	1.892	2.396	3.465	3.913	4.964	7.932	11.200
Carî Transferler	152	53	372	967	1.005	1.611	6.123	11.047	32.984
Sermaye Transferleri	190								46.705
Ödemeler	2.392	4.845	10.703	20.908	32.73	62.733	106.232	169.355	308.668
Carî Giderler	4	93	456	1.417	2.29	4.985	9.197	17.194	43.956
Vergi Giderleri	149	140	0	0	0	0	0	0	0
Vergi Dışı Normal Giderler	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Faktör Giderleri	45	100	616	1.290	1.836	2.955	1.472	1.800	3.886
Sermaye Transferleri	325	805	2.144	4.680	8.880	13.807	22.005	44.782	52.324
Sabit Sermaye Yatırımları	489	853	2.932	5.111	8.428	14.766	27.836	28.521	40.886
Stok Değişmesi	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kaynak Ödeme Farkı	431	748	-894	-2.423	-5.945	-13.876	-16.899	-36.897	-49.542
Finansman	-431	-748	894	2.423	5.945	13.876	16.899	36.897	49.542
Dış Borç Kullanımı	713	460	653	537	1.567	4.924	2.150	8.100	22.295
Dış Borç Ödemesi	-69	-155	-95	-411	-1.504	-2.907	-3.071	-5.008	-8.597
İş Borç Alacak									
İlişkisi (NET)	-494	-695	1.524	3.302	6.000	10.815	19.442	30.271	41.222
Kasa Banka Değişmesi	-582	-359	-1.187	-1.005	-118	-1.044	-1.623	3.533	-5.378

(1) 1997 yılı programından sağlanmıştır.
KAYNAK: Orhan, s.51.

(67) Oyan-Aydın, s.141-142.

2. KAMU AÇIKLARI-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI AÇIKLARI İLİŞKİSİ

Sosyal güvenlik sistemimiz 1990'lı yıllarda önemli sorunlarla karşı karşıya kalmış ve finansal bir kriz içine girmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının yıllık gelirleri giderlerini karşılayamamakta ve açıkları her geçen gün artmaktadır.

1995 yılında konsolide bütçe gelirleri 1 katrilyon 409 trilyon lira olarak gerçekleşirken, konsolide bütçe giderleri 1 katrilyon 724 trilyon liraya yükselmiştir. Konsolide bütçe harcamalarındaki bu artışta bir önceki yıla göre %103.9 oranında artan iç borç faiz ödemeleri ile %213.8 oranında artan sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler etkili olmuştur. 1995 yılında faiz ödemeleri hariç tutulduğunda kamu kesimi açık değil fazla vermektedir. 1995 yılında kamu kesimi finansman açığının %65'i konsolide bütçe, %7.9'ü kamu ikitsadi teşebbüsleri, %9.5'i de sosyal güvenlik kurumları açıklarından kaynaklanmaktadır⁽⁶⁸⁾. Gelir-gider dengesizliğini gidermek için bütçeden bu kurumlara yapılan yardımlar arttırılmıştır. Bu durum Tablo 3.5'de gösterilmiştir.

(68) T.C. Maliye Bakanlığı, Ekonomik Rapor, 1996, s.3-4.

TABLO: 3.5
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA
BÜTÇEDEN YAPILAN YARDIMLAR
(MİLYAR T.L.)

	1991	1992	1993	1994	1995
SSK	172	1.214	*9.705	14.480	81.760
EMEKLİ SANDIĞI	1.600	4.000	11.000	20.000	41.000
BAĞ-KUR	-	-	**2.700	**4.780	8.000
TOPLAM	1.772	5.214	23.405	39.260	130.760
GSMH %	0.2	0.5	1.2	1.0	1.7
BÜTÇE HARCAMALARI%	1.2	2.4	4.9	4.4	4.8

* 3836 Sayılı Tahkim Kanunu Uyarınca verilmiştir.

** Geliştirme ve Destekleme Fonundan karşılanmıştır.

KAYNAK: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,
Bütçe Uzmanı Seyfettin KOÇUM'dan sağlanmıştır.

Sistemin açıkları kamu açıklarının önemli bir nedeni haline gelmiştir. Sosyal güvenlik sistemimizin reformu ekonomide istikrari sağlayacak unsurlardan birisi olacaktır.

Aktif sigortalar ile pasif sigortalılar arasındaki dengenin bozulması gelir-gider dengesini önemli ölçüde etkiler hale gelmiştir. 1995 yılında aktif sigortalı sayısı %4.1 oranında artarken, pasif sigortalı sayısı %7.1 oranında artmıştır. 1994 yılında ortalama 2.4 aktif sigortalıya 1 pasif sigortalı düşerken, 1995 yılında aktif sigortalı sayısı 2.3'e gerilemiştir. 1995 yılında bu sayı Emekli Sandığı'nda 1.6, SSK'da 2.4 ve Bağ-Kur'da 3.0 olarak gerçekleşmiştir⁽⁶⁹⁾.

(69) DPT, 1997 Yılı Programı, s.79.

Sosyal güvenlik kurumlarının fonları, yıllarca finansman açıklarını, KİT zararlarını kapatmak amacıyla kullanılmıştır. Bu fonların çok düşük faizli devlet tahvillerine plase edilmesi, atıl gayrimenkul yatırımları ile değerlendirilmesi kaynaklarının erimesine neden olmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarının zaman zaman karşılaştıkları finansman sıkıntıları sorunun temeline inilmeden ücretler üzerinden alınan prim oranlarının arttırılması veya bütçeden yapılan transferlerle giderilmeye çalışılmıştır⁽⁷⁰⁾. Sosyal güvenlik sistemine sosyal yardımlar adı altında aktüeryal hesaplara dahil edilmeyen yüklerin getirilmesi de kurumların finansman yapılarını bozmaktadır⁽⁷¹⁾.

Sosyal güvenlik kurumları mevcut fonlarını gelişmiş ülkelerde sermaye piyasasında değerlendirirler. Sermaye piyasasının yeterince gelişmediği ülkemizde fonların kısa vadeli olarak devlet tahvillerine yatırılması yapılan yasal düzenlemelerle zorunlu hale getirilmiştir. Devlet bir yandan sosyal güvenliğin finansmanına katılmazken, bir yandan da fonlarını düşük faizli devlet tahvillerine yöneltmekte, bu da kurumları iflasın eşiğine doğru hızla yaklaştırmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının kamu kesimi açıklarını oluşturan bir unsur olduğunu daha önce belirtmiştik. Devlet kamu kesimi finansman ihtiyacını gidermek için bu kurumların fonlarını da kullanmaktadır. Bu durumda kamu kesimi açığında sosyal güvenlik kurumlarının açık vermesinde etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü

(70) Doğan Cansızlar, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Ortak Sorunları ve Öneriler", Maliye Dergisi, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı, Sayı 115, 1993, s.28.

(71) Sait Dilik, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Güncel Sorunları", İşveren Dergisi, Cilt 31, Sayı 6, Mart 1993, s.10.

kamu kesimi finansman açıklarını gidermek için bu kurumların fonları yıllarca ucuz finansman kaynağı olarak kullanılmıştır. Erken emeklilik, iktisaden faal olan nüfusun yeterince aktif sigortalı haline getirilememesi, karşılığında prim alınmadan yapılan sosyal yardım zammı ödemeleri, yeterli düzeyde prim tahsilatı yapılamaması sosyal güvenlik kurumlarını ciddi finansman darboğazına iten sebepler arasında yer almaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının 1989-1995 yılları arasındaki gelir-gider durumları Tablo 3.6'da gösterilmiştir.

TABLO: 3.6
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI GELİRLERİ VE GİDERLERİ
(MİLYAR T.L.)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
I- GELİRLER	8.916	17.244	29.647	59.516	98.123	164.793	281.580
- Prim Tahsilatları	7.263	15.544	26.123	48.594	78.344	127.822	219.376
II- GİDERLER	8.737	16.159	30.822	62.119	112.360	206.371	401.746
- Sigorta Giderleri	6.522	13.088	24.017	45.983	82.511	147.739	285.817
III- GELİR-GİDER FARKI	179	1.086	-1.175	-2.603	-14.237	-41.578	120.166
IV- BÜTÇE TRANSFERLERİ	663	0	300	0	2.700	19.010	70.589
V- BORÇLANMA GEREĞİ	0	0	-875	-2.603	-11.537	-22.568	-49.577
VI- BÜTÇE DIŞI TRANSFERLER(*)	0	0	0	0	9.705	10.687	23.869
NİHAİ AÇIK	0	0	-875	-2.603	-1.832	-11.881	-25.708

(*) Açığın finansmanı için verilen devlet tahvilleridir.

KAYNAK: DPT, Planlama Uzmanı Ramazan Güven'den sağlanmıştır.

Tablo 3.6'da görüldüğü üzere 1989 ve 1990 yılları arasında sosyal güvenlik kurumları fazla verirken, 1991 yılından itibaren yukarıda ifade etmeye çalıştığımız sebeplerden dolayı açık verir hale gelmişlerdir. Kurumların özellikle giderlerinde büyük artışlar olmuştur.

Tablo 3.7'de 1983-1992 yılları arasındaki sosyal güvenlik kurumları dengesi gösterilmiştir.



Sosyal güvenlik kurumlarının 1983-1995 yılları arasındaki Kasa-Banka Borçlanma değişimi ve bunların GSMH rakamlarına bölünmesinden elde edilen oranlar Tablo 3.8'de gösterilmiştir. Tablo 3.8'deki verilen doğrultusunda çizilen Emekli Sandığı/KKBG, SSK/KKBG, Bağ-Kur/KKBG grafikleri, sırasıyla Grafik 3.1, 3.2, 3.3'te gösterilmiştir.



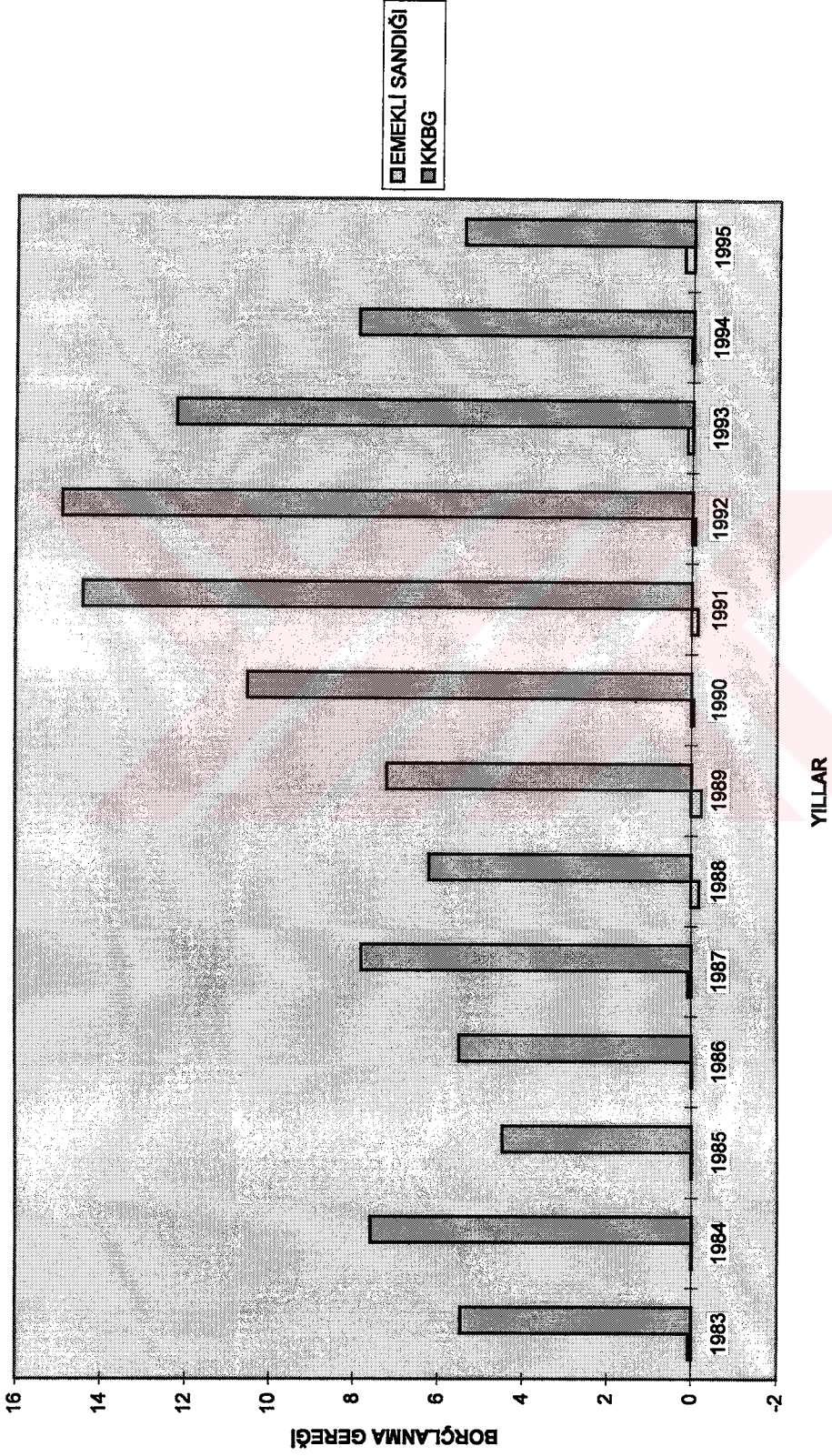
TABLO: 3.8
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ KASA-BANKA/BORÇLANMA DEĞİŞİMLERİ
VE GSMH'YA ORANLARI
(MİLYON T.L.)

KASA-BANKA/BORÇLANMA		GSMH		SSK/GSMH		Bağkur/GSMH		Em.San./GSMH		KKBG/GSMH(2)	
SSK(1)	Bağ-Kur(1)	Emekli San.(1)	GSMH	SSK/GSMH	Bağkur/GSMH	Em.San./GSMH	KKBG/GSMH(2)				
1983	-62057	-14354	8389	11485243	1983	-0.54	-0.12	0.07	5.46		
1984	-54084	-19934	-3496	18374840	1984	-0.29	-0.11	-0.02	7.59		
1985	-46598	-49398	1935	27715231	1985	-0.17	-0.18	0.01	4.47		
1986	-70950	-51667	-8449	39177169	1986	-0.18	-0.13	-0.02	5.49		
1987	-426332	-42761	43159	58387182	1987	-0.73	-0.07	0.07	7.80		
1988	-277780	-45936	-184385	100154317	1988	-0.28	-0.05	-0.18	6.20		
1989	-516047	82561	-407180	170633211	1989	-0.30	0.05	-0.24	7.20		
1990	-1117607	172756	-140428	287254232	1990	-0.39	0.06	-0.05	10.50		
1991	1078650	446416	-650347	452667000	1991	0.24	0.10	-0.14	14.40		
1992	2557297	590226	-544598	779462000	1992	0.33	0.08	-0.07	14.90		
1993	8085000	5571000	2310000	1997323000	1993	0.40	0.18	0.12	12.22		
1994	30089000	10071000	1419000	3887903000	1994	0.77	0.26	0.04	7.9		
1995	83569000	20734000	15863000	7644206000	1995	1.09	0.27	0.21	5.42		

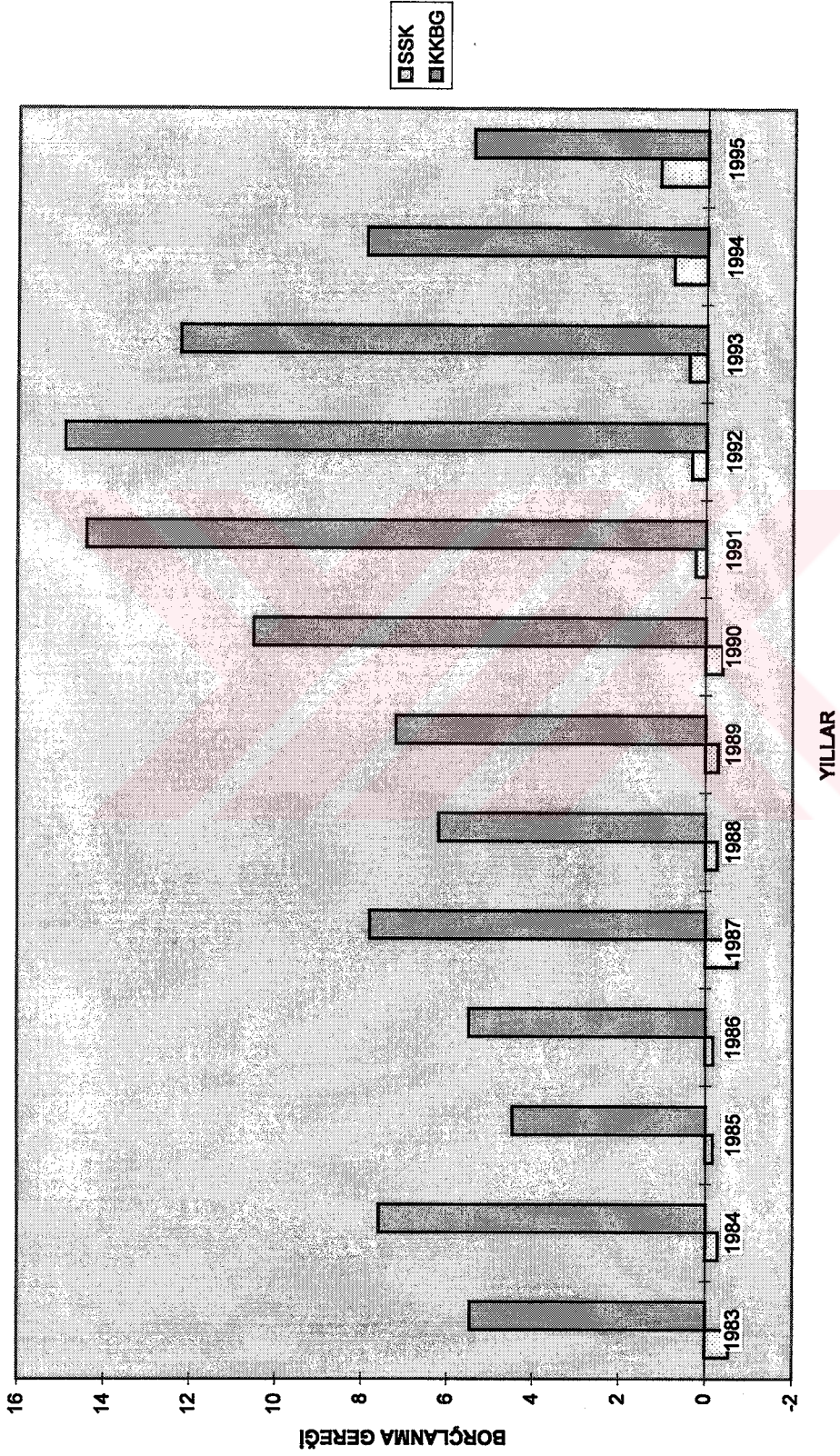
(1) DPT, Planlama Uzmanı Ramazan Güven'den sağlanmıştır.

(2) KKBG/GSMH oranındaki, KKBG rakamları DPT yıllık programlarından yararlanılarak (Tas.-Yatırım Farkı + Sermaye Transferleri + Stok Değişimi) toplamından oluşturulmuştur.

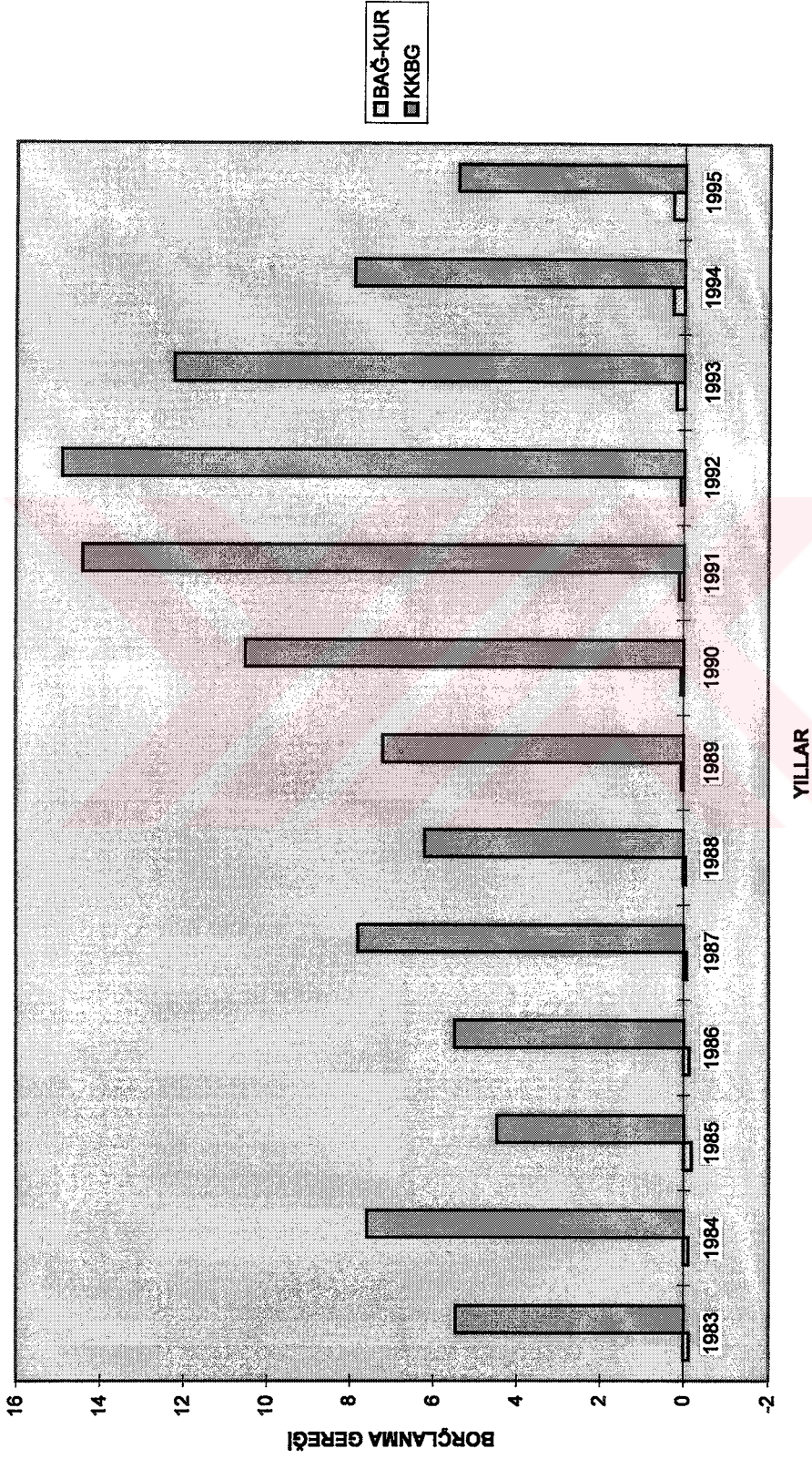
GRAFİK: 3.1 EMEKLİ SANDIĞI/KKBG



GRAFIK: 3.2 SSK/KKBG



GRAFİK: 3.3 BAĞ-KUR/KKBG



Grafik 3.1'de 1983-1995 yılları arasında Emekli Sandığının KKBG'ye olan etkisi gösterilmiştir. Kurum 1983,1984, 1985, 1986, 1987, 1993, 1994, 1995 yıllarında açık verirken; 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 yıllarında fazla vermiştir. 1989 yılında kurum 0.24'lük oranla en yüksek fazlayı, 1995 yılında ise 0.21'lik oranla en yüksek açığı vermiştir.

Grafik 3.2'de 1983-1995 yılları arasında SSK'nın KKBG'ye olan etkisi gösterilmiştir. Kurum 1983-1990 yılları arası fazla verirken, 1991-1995 yılları arasında açık vermiştir. 1987 yılında kurum 0.73'lük oranla en yüksek fazlayı, 1995 yılında 1.09'luk oranla en yüksek açığı vermiştir.

Grafik 3.3'de 1983-1995 yılları arasında Bağ-Kur'un KKBG'ye etkisi gösterilmiştir. Kurum 1983-1988 yılları arası fazla verirken, 1989-1995 yılları arasında açık vermiştir. Kurum 1985 yılında 0.18'lik oranla en yüksek fazlayı, 1995 yılında 0.27'lik oranla en yüksek açığı vermiştir.

IV. BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Sosyal güvenlik kurumlarının ortak olduğu kadar kendilerine özgü sorunları da bulunmaktadır. Bu bölümde üç büyük sosyal güvenlik kurumunun sorunları ayrı ayrı incelenip, çözüm önerilerinde bulunulmaya çalışılacaktır. Ayrıca, sosyal güvenlik kurumlarının içinde bulunduğu krizi aşabilmesi için önerilen özelleştirme konusuna da değinilecektir.

1. T.C. EMEKLİ SANDIĞI

1.1. Kurumun Sorunları

*** Aktif-Pasif Dengesinin Bozulması**

1970 yılında aktif-pasif sigortalı oranı 4.55 iken⁽⁷²⁾, 1995 yılında 1,97 olarak gerçekleşmiştir⁽⁷³⁾. 1970 yılında 4,55 çalışan 1 emekliyi finanse ederken, 1995 yılında 1,97 çalışan 1 emekliyi finanse eder hale gelmiştir. OECD ülkelerinde bu oranın 6/1 olduğu gözönüne alındığında sorunun ne kadar önemli boyutta olduğu ortaya çıkmaktadır. Kurumun yıllar itibariyle aktif-pasif sigortalı dengesi Tablo 4.1'de gösterilmiştir.

(72) TOBB, s.201.

(73) T.C. Maliye Bakanlığı, Ekonomik Rapor, 1996, s.53.

TABLO: 4.1**EMEKLİ SANDIĞI'NDA AKTİF/PASİF SİGORTALI DENGESİ**

YILLAR	AKTİF SİGORTALI SAYISI	PASİF SİGORTALI SAYISI	AKTİF/PASİF ORANI
1970	-	-	4,55
1980	1.250.000	1.300.554	0,96
1981	1.415.000	1.362.041	1,03
1982	1.390.000	1.390.638	0,99
1983	1.355.000	1.404.627	0,96
1984	1.375.000	1.375.500	0,99
1985	1.400.000	1.372.687	1,01
1986	1.425.000	1.382.112	1,03
1987	1.450.000	745.904	1,94
1988	1.460.000	777.117	1,87
1989	1.470.000	810.368	1,81
1990	1.500.000	843.443	1,77
1991	1.600.000	878.758	1,82
1992	1.601.000	940.277	1,70
1993	1.812.000	999.807	1,81
1994	1.896.000	900.738	2,10
1995	1.880.437	952.360	1,97

KAYNAK: Maliye Bakanlığı'nın (1980-1995) yılları arasındaki Ekonomik Raporlarından yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 4.1'de de görüldüğü gibi aktif-pasif sigortalı oranı 1970-1995 yılları arasında sürekli düşmüştür.

1980-1995 döneminde aktif sigortalı sayısındaki artış % 50,43 iken, pasif sigortalı sayısındaki artış % 23,22 oranında olmuştur.

*** Emeklilik Yaşının Düşüklüğü**

20.02.1992 gün ve 3774 sayılı yasayla emeklilikte yaş sınırı kaldırılmıştır. 1991 yılında emekli olanların sayısı 25861 iken, 1992 yılının8da 58203 kişiye ulaşmıştır⁽⁷⁴⁾. 3774 sayılı yasanın çıkmasıyla emekli sayısında % 125 oranında artış olmuştur. Emeklilikte yaş sınırının kaldırılması, aktif-pasif dengesini olumsuz yönde etkilemiştir. Çünkü 20-25 yıl alınan prime karşılık, erken emeklilik nedeniyle daha uzun süre emekli aylığı ve sağlık yardımı ödenecektir. Kurumun gelir-gider dengesini bozan önemli sebeplerden birisi olan erken emekliliğin sürdürülmesi, mali krizi derinleştirecektir.

Emeklilik yaşı ile ilgili 1992 yılına kadar yapılan düzenlemeler Tablo 4.2'de gösterilmiştir.

(74) DPT-Uzm., s.119.

TABLO: 4.2
TÜRKİYE'DE EMEKLİLİK KOŞULLARINDA YAPILAN
YASAL DÜZENLEMELER

KANUN NO.	YÜRÜRLÜK TARİHİ	EMEKLİLİK YAŞI	HAYATTA KALMA ÜMİDİ	EN AZ SİGORTALILIK SÜRESİ	EN AZ PRİM ÖDEME GÜN SAYISI
5417	1.4.1950	Kadın 60	41.04	25	Yılda ort. en az 200 gün
		Erkek 60	38.82	25	
6391	1.4.1954	Kadın 60	46.10	25	5.000
		Erkek 60	42.90	25	5.000
6900	1.6.1957	Kadın 60	48.80	25	5.000
		Erkek 60	45.60	25	5.000
506	1.3.1965	Kadın 55	54.82	25	5.000
		Erkek 60	51.66	25	5.000
1186	1.3.1969	Kadın -	57.00	25	5.000
		Erkek -	53.90	25	5.000
1992	26.5.1976	Kadın -	62.59	20	5.000
		Erkek -	57.28	25	5.000
3246 (*)	10.1.1986	Kadın 55	67.04	-	5.000
		Erkek 60	62.19	-	5.000
3774	20.2.1992	Kadın -	69.50	20	5.000
		Erkek -	64.90	25	5.000

(*) 20.02.1992 tarihli ve 3774 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

KAYNAK: TİSK, Gelişmiş ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması, Ankara: İnceleme Yayınları: 18, 1996, s.27.

*** Kurum Fonlarının Rasyonel Olarak Değerlendirilememesi**

Kurum, fon fazlalarını menkul kıymetlere ve gayrimenkullere yatırım yaparak değerlendirmektedir. Menkul kıymetler alanında, kurumun 9 kuruluşta iştiraki bulunmaktadır. Bunların arasında Emek İnşaat ve İşletme A.Ş., Eskişehir Çimento A.Ş., Petkim, Taksim Otelcilik, Yeditepe Beynelmillel Otelcilik ve Turizm T.A.Ş., T.P.A.O.-Petlas Lastik San. ve Tic. A.Ş. sayılabilir. Fon fazlalarını kamu menkul kıymetlerine ve devlet bankalarına yatırarak da değerlendirilmektedir. Kurum, mülkiyetinde bulunan turistik oteller, tatil köyleri, plaj vb. tesislerden işletme geliri, işhanlarından ise kira geliri elde etmektedir⁽⁷⁵⁾. Otel işletmelerinde sürekli yenileme gerekirken ve her yenileme büyük harcamalara neden olmaktadır. Bütçe imkanları, yatırım programları gibi kısıtlamalar nedeniyle gerekli yatırımlar zamanında yapılamamakta ve bu durum müşteri kaybına yol açmaktadır.

Kurumun gayrimenkulleri çok düşük bedellerle kiralanmaktadır. Sandığın toplam gelirleri içinde, yatırım gelirlerinin payı OECD ülkelerine kıyasla oldukça düşüktür. ABD'de yatırım gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı % 11,60, Hollanda'da % 12,56, İsveç'te % 10,51, Japonya'da % 11,52, Kanada'da % 10,36 ve Yunanistan'da % 5,03 olarak ortaya çıkmaktadır. Bu oran Emekli Sandığı'nda % 1 civarındadır⁽⁷⁶⁾.

*** 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanununun Karmaşıklığı**

5434 sayılı kanun ek maddelerle ve geçici hükümlerle içinden çıkılmaz bir hale getirilmiştir. Konulan geçici hükümler üzerinden yıllar geçtiği halde, halen uygulanmaktadır.

(75) DPT, s.180-181.

(76) TOBB, s.213.

*** Çeşitli Kanunlarla Sandığa Verilen Görevler**

Sandık hazine adına 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun", 1005 sayılı "İstiklal Madalyası Verilmiş Bulananlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun" ve diğer sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili olan kanunların uygulanmasını üstlenmiştir. Emekli sandığı, sosyal yardım kurumu gibi fonksiyon ifa etmektedir.

*** Karşılığında Kesenek Alınmadan Verilen Sağlık Hizmetleri**

Kurumda tedavi yardımları, memurların gerek kendileri, gerekse bakmakla yükümlü oldukları kişiler için ek prim alınmadan, hizmetin satın alınmasıyla yerine getirilmektedir. Ek prim alınmadan yapılan tedavi yardımları, sandığın ödeme dengesini olumsuz yönde etkilemektedir⁽⁷⁷⁾.

*** Emekli Olunan Kurumlarca Ödenmesi Gereken Emeklilik İkramesinin Sandık Tarafından Ödenmesi ve Daha Sonra İlgili Kurumlardan Tahsil Edilmeye Çalışılması**

Sandık, kurumlardan emekliye ayrılan kişilerin ikramiyelerini ödemekte ve iki ay içinde belgesi karşılığında ilgili kurumlardan geri almaktadır. Sandıkla ilgisi olmayan ve çalışılan kurumları ilgilendiren emekli ikramiyelerinin, geri ödenmesinde gecikilmesi nedeniyle nakit sıkıntısı doğmaktadır.

(77) Tüğen, s.324.

1.2. Çözüm Önerileri

* Sandığın aktif-pasif dengesini alt üst eden erken yaşta emekliliğe son verilmelidir. Bu konuda ülke şartlarına göre doğuştan hayatta kalma ümidi gözönüne alınarak, yeni bir emeklilik yaşı tespit edilmelidir. Bu konudaki çalışmalar sonuçlanıncaya kadar 1992 yılından önce uygulamada bulunan, emeklilikte kadınlarda 55, erkeklerde 60 yaş uygulamasına geri dönülmelidir.

* Sandığın mülkiyetinde bulunan işhanları, dükkânlar ve otogarların kiralari rayiç düzeye çıkarılmalı veya bunların satılmasından elde edilen fonların, gerek ulusal gerekse uluslararası sermaye piyasalarında değerlendirilmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Sandığın mülkiyetindeki otel ve tatil köylerinin işletilmesi yerine, kiraya verilmesi yoluna gidilmelidir.

* 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, sürekli eklenen Kanun Hükmünde Kararnamelerle karmaşık bir hâl almıştır. Öncelikle bu kanun yeniden ve günümüz şartlarına göre düzenlenmeli, daha sonra bu düzenleme Emekli Sandığı kanununa uyarlanmalıdır. 5434 sayılı Kanundaki ek maddeler ve geçici hükümlerle ilgili düzenlemeler yapılarak, karmaşıklığa son verilmelidir.

* Sandığın, hazine adına yaptığı ödemelerden kurtulması için, gerekli düzenlemeler ivedilikle yapılmalıdır. Örneğin, 2022 sayılı kanundan yararlanarak aylık alanların işlemleri, her ilçede bulunan Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna aktarılmalıdır.

* Karşılığında kesenek alınmadan, sandığın sürdürmekte olduğu sağlık hizmeti uygulamasına son verilmelidir. SSK'da olduğu gibi prim karşılığı sağlık hizmeti verilmelidir.

* Çeşitli kurumlardan emekli olan kişilerin emekli ikramiyelerinin, sandık tarafından ödenmesi uygulamasından vazgeçilmelidir. Emekli ikramiyelerinin kişilerin emekli olduğu kurumlar tarafından ödenmesi için, gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

* Sandığın fonlarının rasyonel olarak değerlendirilmesi için, gerekli yasal düzenlemeler yapılarak "Fon Yönetimi Sistemi"ne geçilmelidir.

Sonuç olarak, sandık hakkında şunu söyleyebiliriz: sandığın nakit durumu, gerekli ödemeleri ve harcamaları karşılamaya yetmediği takdirde, sandığın talebi üzerine Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümünde bulunan ödenekten, ödemede bulunulabilecektir. 5434 sayılı Kanunda, 8.7.1971 tarih ve 1425 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle "Hazine Garantisi Altında Kapitalizasyon Yöntemi" uygulanmaya başlamıştır. Bu nedenle, sandık diğer iki sosyal güvenlik kurumuna nazaran devlet desteği almaktadır. Sandığın finansman sorunlarının çözümünde Maliye Bakanlığı taraf durumundadır. Yalnız, Maliye Bakanlığı bütçesine sandık için konulan ödenek, hazine ve diğer kurumlar adına yapılan ödemeler içindir.

2. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU

2.1. Kurumun Sorunları

*** Aktif-Pasif Dengesinin Bozulması**

Emekli sayısındaki hızlı artışa karşılık, sigortalılaştırma oranının yeterli düzeye çıkarılamaması sonucu aktif-pasif dengesi bozulmuştur. Kurumun yıllar itibariyle aktif-pasif sigortalı dengesi Tablo 4.3'de gösterilmiştir.

TABLO: 4.3
SSK'DA AKTİF/PASİF SİGORTALI DENGESİ

YILLAR	AKTİF SİGORTALI SAYISI	PASİF SİGORTALI SAYISI	AKTİF/PASİF ORANI
1975	1.823.338	289.870	6,29
1980	2.204.807	635.815	3,47
1981	2.228.439	714.973	3,12
1982	2.264.788	808.118	2,80
1983	2.327.245	873.073	2,67
1984	2.439.016	976.629	2,50
1985	2.607.865	1.070.681	2,44
1986	2.815.230	1.156.621	2,43
1987	2.878.925	1.254.285	2,30
1988	3.140.071	1.377.113	2,28
1989	3.271.013	1.478.176	2,21
1990	3.446.502	1.596.634	2,16
1991	3.598.315	1.717.095	2,10
1992	3.796.702	1.865.522	2,05
1993	3.976.202	1.999.007	1,99
1994	4.202.616	2.175.106	1,93
1995*	4.410.744	2.337.755	1,88

* Maliye Bakanlığı, 1996 Ekonomik Raporu'ndan sağlanmıştır.

KAYNAK: TİSK, s.31.

Tablo 4.3 de görüldüğü gibi aktif-pasif sigortalı dengesi 1980 yılında 3,47 iken, 1995 yılında 1,88 olarak gerçekleşmiştir. 1980 yılında 3,47 çalışan 1 emekliyi finanse ederken, 1995 yılında 1,88 çalışan 1 emekliyi finanse etmektedir. 1980-1995 döneminde aktif sigortalı sayısındaki artış % 100 iken, pasif sigortalı sayısındaki artış % 267,7 oranında olmuştur.

*** Emeklilik Yaşının Düşüklüğü**

Emeklilik yaşı 1950 yılında kadın ve erkek için 60 iken, artık emeklilikte yaş şartı aranmamaktadır. Bu değişiklik 20.02.1992 tarih ve 3774 no'lu kanun ile sağlanmıştır. Kadınların 20, erkeklerin 25 hizmet yılını doldurmalarının yeterli görülmesi neticesinde, emeklilik yaşı kadınlarda 38, erkeklerde ise 43'e kadar düşmüştür. Türkiye dışında hiç bir OECD ülkesine emeklilik 60 yaşın altında değildir. Emeklilikte yaş şartı yalnızca gelişmiş ülkelerde değil, üçüncü dünya ülkelerinde dahi aranmaktadır⁽⁷⁸⁾. Oy kaygısı bulunan siyasal iktidarların popülist bir uygulaması olan erken emeklilik, kurumun gelir-gider dengesini bozmaktadır. Çeşitli ülkelerdeki emeklilik yaşları Tablo 4.4'de gösterilmiştir.

(78) TİSK, s.26.

TABLO: 4.4
ÜLKELER İTİBARIYLA EMEKLİLİK YAŞI
VE DOĞUŞTA HAYAT ÜMİDİ

ÜLKELER	EMEKLİLİK YAŞI		DOĞUŞTA HAYAT ÜMİDİ	
	KADIN	ERKEK	KADIN	ERKEK
TÜRKİYE	38	43	71	66
OECD ÜLKELERİ	63	65	80	74
ABD	65	65	79	73
ALMANYA	65	65	79	73
AVUSTRALYA	60	65	81	75
AVUSTURYA	60	65	79	73
BELÇİKA	60	65	80	73
DANİMARKA	67	67	78	73
FİNLANDİYA	65	65	80	72
FRANSA	60	60	81	73
HOLLANDA	65	65	81	75
İNGİLTERE	60	65	79	74
İRLANDA	65	65	78	73
İSPANYA	69	69	81	75
İSVEÇ	65	65	81	76
İSVİÇRE	62	65	81	75
İTALYA(*)	55	60	81	74
İZLANDA	67	67	(.)	(.)
JAPONYA	65	65	83	76
KANADA	65	65	81	74
LÜKSEMBURG	65	65	(.)	(.)
NORVEÇ	67	67	80	74
PORTEKİZ	65	65	78	71
YENİ ZELANDA (*)	60	60	79	73
YUNANİSTAN	60	65	80	75
DÜŞÜK GELİR GRU. ÜLKE.	57	59	58	55
LİBYA	65	65	(.)	(.)
ZAİRE	60	62	(.)	(.)
HİNDİSTAN	60	60	61	61
FAS	60	60	66	62
TUNUS	60	60	59	67
PAKİSTAN	55	60	63	61
SUDAN	55	60	(.)	(.)
SURİYE	55	60	(.)	(.)
YEMEN	55	60	51	50
RUANDA	55	55	49	46
KENYA	55	55	60	57
UGANDA	50	55	46	43

(*) 2000 yılında 5'er yıl uzayacak şekilde kademeli artış öngörülmektedir.

KAYNAK: TİSK, Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması, Ankara: İnceleme Yayınları:18, 1996, s.29.

Tablo 4.4'de de görüleceği üzere OECD ülkeleri ve Düşük Gelir Grubu ülkeler arasında en düşük emeklilik yaşı ülkemize aittir.

* Sosyal Yardım Zammı

Karşılığında prim alınmadan emeklilere her ay yapılan sosyal yardım zammı ödemeleri, kurum için büyük bir yük haline gelmiştir. Bütçeden karşılanması gerektiği halde, 1977 yılındanberi primli sosyal sigorta rejimine aykırı olarak kurumun kendi öz kaynaklarıyla finanse edilmektedir⁽⁷⁹⁾. 1987 yılında çıkarılan 3395 sayılı kanunla, sosyal yardım zamlarının kamu kurum ve kuruluşlarından emekli olan sigortalılar için, ilgili kuruluşlar tarafından ödenmesi hükmü getirilmiştir. Buna rağmen, alacakların büyük kısmı tahsil edilememekte ve bu yük fiilen SSK'nın üzerinde kalmaktadır. Ağustos 1987 - Nisan 1992 döneminde tahakkuk ettirilen 5,5 trilyon TL'nin, ancak 600 milyar TL'si tahsil edilebilmiştir. Daha sonra, kurum alacakları 31.12.1991 tarihinde çıkarılan 3836 sayılı Tahkim Kanunu kapsamında hazinece üstlenilmiştir⁽⁸⁰⁾.

Sosyal yardım zammı ödemelerinin toplam emekli ödemeleri içindeki seyri Tablo 4.5'de gösterilmiştir.

(79) DPT, s.165.

(80) TOBB, s.229.

Tülay Arın, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996, s.289.

TABLO: 4.5
YILLAR İTİBARIYLA SOSYAL YARDIM ZAMMI
VE AYLIK ÖDEMELERİ
(MİLYON T.L.)

Yıllar	Sosyal Yardım Zammı	Aylıklar	Toplam	SYZ'nin Toplam Emekli Ödemeleri İçindeki Payı (%)
1980	8.099.8	37.898.8	45.998.6	17
1981	13.772.3	56.679.8	73.452.1	18
1982	16.543.3	93.193.2	109.736.5	15
1983	36.744.7	127.527.6	164.272.3	22
1984	57.423.1	195.454.2	252.877.3	22
1985	108.464.2	272.455.6	380.919.8	28
1986	188.765.8	359.384.6	548.150.4	34
1987	335.022.4	519.580.5	854.602.9	39
1988	724.918.9	1.149.540.7	1.874.459.6	38
1989	1.258.880.8	1.937.942.1	3.196.822.9	39
1990	2.760.410.3	3.488.651.6	6.249.061.9	44
1991	5.528.380.6	6.744.729.1	12.273.109.7	45
1992	10.838.017.0	12.437.562.0	23.275.579.0	47
1993*	20.715.822.1	20.851.278,6	41.567.100,7	50
1994*	46.964.969,0	32.000.254,4	78.965.223,4	59
1995**	-	-	-	62

(*) SSK Faaliyet Raporlarından sağlanmıştır.

(**) TİSK, s.215.

KAYNAK: DPT, s.166.

Tablo 4.5'de görüleceği üzere sosyal yardım Zammı'nın toplam emekli ödemeleri içindeki payı 1980'de % 17 iken, 1995'de % 62 olmuştur. Prim karşılığı olmayan bu ödemelerin kurum üzerindeki yükü git-tikçe artmaktadır.

Ayrılan matematik karşılıklar 1988-1991 yılları arasında emekli aylıkları ile sosyal yardım zammını karşılarken, 1992'den sonra karşıla-yamaz hale gelmiştir. Bu durum Tablo 4.6'da gösterilmiştir.

TABLO: 4.6
AYRILAN MATEMATİK KARŞILIKLAR, ÖDENEN EMEKLİ
AYLIKLARI VE SOSYAL YARDIM ZAMMI (MİLYON TL)

Yıllar	Ayrılan Matematik Karşılık	Ödenen Emekli Aylıkları	Sosyal Yardım Zammı	Toplam
1988	2.124.174,7	1.149.540,7	724.918,9	1.874.459,6
1989	4.230.152,1	1.937.942,1	1.258.880,8	3.196.822,9
1990	6.300.432,9	3.488.651,6	2.760.410,3	6.249.061,9
1991	14.668.672,7	6.744.729,1	5.528.380,6	12.273.109,7
1992	18.756.080,1	12.437.561,7	10.838.018,0	23.275.579,7
1993*	30.955.259,3	20.851.278,6	20.715.822,1	41.567.100,7
1994*	68.789.330,2	32.000.254,4	46.964.962,0	78.965.223,4

* SSK Faaliyet Raporlarından sağlanmıştır.

KAYNAK: DPT, s.196.

Tablo 4.6'da görüleceği üzere Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri 1988 yılında emekli aylığı ödemelerinin % 63'ü iken, 1993 yılında % 99,3'üne ulaşmıştır. Tablo'dan da takip edilebileceği üzere ayrılan mate-matik karşılıklar, ödenen emekli aylıkları ve sosyal yardım zammı toplama-nı karşılayamamaktadır.

* **Kurumun Asli Fonksiyonlarının Dışındaki İşlerle Uğraşması**

Kurum, gayrimenkul inşaaası, kiraya verilmesi, hastane işletmeciliği gibi asıl fonksiyonlarının dışında kalan, başka işlerle uğraşmaktadır.

Hastane işletme konusunda, kurum oldukça hantallaşmıştır. 1995 yılı itibariyle kurumun 114 hastane, 148 dispanser, 8 diş tedavi merkezi bulunmaktadır. Kurum, sağlık tesislerinde 27.330 yatak kapasitesi ile sağlık hizmetleri vermektedir. Hizmetin sunulması için 42.411 personel istihdam edilmekte ve sağlık harcamaları 45 trilyon liraya yükselmiş bulunmaktadır. Sağlık Bakanlığı'ndan sonra en geniş sağlık tesisi SSK'ya aittir. Aynı zamanda, kurumun yürüttüğü bu hizmetten hiç kimse memnun değildir⁽⁸¹⁾.

Hastane kurma ve işletme konusunda Sait DİLİK'in önerisi şöyledir: "Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kurumu'nun uyguladığı hastaneler kurma ve işletme sistemi yerine, birçok ülkede sosyal sigortalar, sağlık tesisleri kurmamakta; mevcut sağlık kurumları ve serbest doktorlarla ve genellikle bunların bağlı olduğu mesleki örgütlerle sözleşmeler yapmaktadırlar"⁽⁸²⁾.

* **Kurum Fonlarının Rasyonel Olarak Değerlendirilememesi**

4792 sayılı Kanununun değişik 20. maddesi, sosyal sigorta fonlarının hangi alanlara ve ne şekilde yatırılacağını tanımlamıştır. Bu madde-

(81) TİSK, s.34.

(82) Sait Dilik, "Sosyal Güvenlik Kurumlarının Asıl Fonksiyonları Dışındaki İşlerle Uğraşmaları Akılcı Değildir", İşveren Dergisi, Cilt 32, Sayı:8, Mayıs 1994, s.4.

ye göre, SSK her sigorta kolu için ayıracağı yedek akçeleri, milli bankalara, devletin çıkardığı tahviller ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı idaresince çıkarılan gelir ortaklığı ve hisse senetlerine, gayrimenkullere yatırarak değerlendirir⁽⁸³⁾. Kanununun, fonların değerlendirilmesi ile ilgili yukarıdaki hükmü gözönüne alındığında, SSK'nın kendi fonlarını kullanma açısından inisiyatifinin bulunmadığı ortaya çıkmaktadır. Devlet kurumuna hem mali açıdan katkıda bulunmamakta, hem de fonlarını yüksek enflasyon ortamında, reel getirisi negatif olacak şekilde değerlendirmektedir. Aynı şekilde, kurumun gayrimenkulleride rayiç değerine göre çok düşük bedelle kiralanmaktadır. SSK, düşük faizli Devlet Yatırım Bankası tahvillerine fonlarını plase ederek adeta KİT'lerin yatırımlarını finanse etmiş, ancak bunun karşılığını uygulanan faiz haddinin piyasa faiz haddinden düşük olması nedeniyle reel olarak görememiştir⁽⁸⁴⁾.

*** Primlerin Zamanında Ödenmemesi**

Prim gelirleri kurum hizmetlerinin finansmanında en önemli kaynağı teşkil etmektedir. Bunların tahsilinde karşılaşılan güçlükler kurumun mali krize girmesine neden olan önemli sebeplerden birisini oluşturmaktadır.

Sosyal sigorta pirimlerinin zamanında kurumun kasasına girmesi, sosyal sigorta kuruluşlarının aktüeryal dengelerini korumaları açısından hayati öneme sahiptir. Buna karşın kamu kesimi işverenleri sigor-

(83) DPT, s.192.

(84) Salim Kaynar, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanı ve Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulaması", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1993, s.107.

talıların (işçilerin) ücretleri üzerinden kestikleri ile kendilerinin ödeyecekleri işveren paylarını ya hiç ödememekte ya da eksik veya geç ödemektedir⁽⁸⁵⁾. Ocak 1996 tarihi itibarıyla, kurumun toplam alacaklarının (prim + Sosyal Yardım Zammı) % 77'si kamuya, % 23'ü özel sektöre aittir. 1994 yılı verilerine göre SSK kapsamındaki işçilerin dağılımına bakıldığında kamu sektörünün % 25,2, özel sektörün % 74,8 oranında olduğu görülmektedir⁽⁸⁶⁾. Bu durumda, azınlığın ödemediği borçların, alacakların çoğunu teşkil ettiği ortaya çıkmaktadır. Özellikle KİT'lerin ve belediyelerin primlerini ödememe konusundaki eğilimleri sürmektedir.

Kurumun prim gelirleri ve bir önceki yıla göre artış oranları Tablo 4.7'de gösterilmiştir.

TABLO: 4.7
SSK'NIN PRİM GELİRLERİ VE
BİR ÖNCEKİ YILA GÖRE ARTIŞ ORANLARI (MİLYON TL)

Yıllar	Cari Yıl Prim Gelirleri	Cari Yıl Prim Gelirlerinde Bir Önceki Yıla Göre Artışlar (%)
1988	2.573.267,7	89
1989	5.049.231,8	96,21
1990	9.534.979,8	88,84
1991	17.439.126,0	82,90
1992	29.434.188,0	68,78
1993	48.496.468,3	64,7
1994	69.414.830,9	43,1

KAYNAK: SSK'nın (1988-1994) Yılları Arasındaki Faaliyet Raporlarından yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 4.7'de de görüldüğü üzere cari yıl prim gelirlerinde bir önceki yıla göre azalma olmaktadır.

(85) Tankut Centel, "Sosyal Sigortalarda Reform Gereksinimi", Mercek, Ankara: Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayını, Yıl: 1, Sayı: 1, Ocak 1996, s.32.

(86) TİSK, s.34.

* **Devletin Sistemin Finansmanına Katılmaması**

4792 sayılı SSK Kanununun 19. maddesinde, kurumun gelir kaynakları arasında genel bütçeden yapılacak yardımlar yer aldığı halde, devletin kuruma katkısı olmamıştır. Kurumda biriken nakit fazlaları da, geçmişte Devlet Yatırım Bankası aracılığıyla düşük faizli tahvil alımına tahsis edilmiştir⁽⁸⁷⁾. Devlet, hem kuruma yardım yapmamakta, hem de fonlarını ucuz finansman kaynağı olarak kullanmaktadır. Devlet, ancak son yıllarda kurumun çok ciddi bir mali krize düşmesi nedeniyle bütçeden yardım yapmaktadır.

* **Prim Oranlarının Yüksek Olması**

Kurumu mali yönden rahatlatmak amacıyla, prim oranları zaman zaman yükseltilmektedir. Halbuki, ülkemizde % 14,5 işçi ve 19,5-27 arasında ise işveren hissesi olmak üzere % 34-41,5 oranında uygulanan sigorta prim oranları oldukça yüksektir⁽⁸⁸⁾. Bu konuda, işveren kesiminin görüşü şu şekildedir⁽⁸⁹⁾: "Sosyal Sigortalar Kurumu'nun finansman sorununu aşabilmek için, sosyal güvenlik prim oranlarının arttırılması son derece tehlikeli bir yoldur. Bu yola başvurulması halinde zaten çok düşük olan net ücret/işgücü maliyeti oranı daha da azalacak, bunun doğal sonucu olarak uyumsuzluklar artacak; kayıtlı işyerlerinin kayıtdışı işyerleri ve yabancı şirketler karşısında rekabet gücü azalacak; ayrıca çalışanların ücretlerinin asgari ücret olarak gösterilmesi uygulaması hızla artacak, kaçak işçi istihdamı çoğalacak ve düşük istihdam düzeyi-

(87) TOBB, s.225.

(88) TİSK, s.33.

(89) İşveren Dergisi, Cilt 33, Sayı:11, Ağustos 1995, s.3-4.

ne bağı olarak prim ve vergi gelirleri azalacaktır." Yüksek oranlı sosyal sigorta primleri, işgücü maliyetlerini yükselterek işverenin ek işçi istihdamını engellemektedir. Prim oranlarının yüksek olması, kaçak işçi çalıştırma, prim matrahlarının düşük gösterilmesi gibi uygulamaların artmasına neden olmaktadır.

* Bilgisayar altyapısı tamamlanamadığından, toplam aktüeryal sorumluluk hesaplanamamaktadır⁽⁹⁰⁾.

* Sağlık harcamalarının yarısından fazlasını ilaç giderleri oluşturmaktadır. Diğer sağlık hizmetlerinin yeterli düzeyde verilmesi halinde bu oran düşeceğinden, ilaç dışındaki sağlık hizmetleri kapsamında yapılan harcamalara ayrılan pay artacaktır⁽⁹¹⁾.

2.2. Çözüm Önerileri

* Aktif-Pasif dengesinin kurulması için emeklilik yaşına ilişkin düzenlemenin yapılması, sigortasız olarak çalışan işçilerin sigortalı hale getirilmesi gerekmektedir. Çünkü, aktif-pasif sigortalı oranı sürekli düşmekte ve bu oran 1'e doğru hızla yaklaşmaktadır.

* Erken emeklilik, pasif sigortalıların sayısının artması ve aktif olanların yükünün çoğalması sonucunu doğurduğundan, her iki grup arasındaki denge bozulmuştur⁽⁹²⁾. Erken emekliliğin, kurumu darboğaza iten sebeplerden birisi olduğunu belirtmiştik. Erken emeklilik ile kurum hem prim gelirlerinden yoksun kalmakta, hem de daha uzun bir

(90) Tüsiad, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi", Yayın No.: Tüsiad-T/96-1/193, Ocak 1996, s.11.

(91) Tüsiad, s.133.

(92) Centel, s.33.

süre emekli aylığı ödemekte ve sağlık hizmeti vermektedir. Emeklilik yaşına ilişkin düzenlemenin ivedilikle yapılarak, kurumun erken emekliliğin getirdiği yüklerden kurtarılması gerekmektedir.

* Kuruma büyük bir mali yük getiren ve prim karşılığı olmayan sosyal yardım zammı ödemeleri, bütçeden karşılanmalıdır⁽⁹³⁾.

* Devlet bir taraftan bu kurumlara yardım etmemekte, bir yandan da kurumun fonlarını çok düşük oranda faiz ödeyerek kullanmaktadır. Kurumun uyguladığı Kapitalizasyon Yöntemi nedeniyle, fonların rasyonel olarak değerlendirilmesi daha büyük önem arz etmektedir. Fonların değerlendirilmesi maksadıyla gerekli yasal düzenlemeler yapılarak, "Fon Yönetimi Sistemi"ne geçilmelidir.

Fonların işletilmesinde Güven, Verimlilik, Likidite ve Sosyal ve Ekonomik Fayda ilkeleri kullanılmalıdır. Bu ilkeleri kısaca açıklayalım. Güven ilkesi fon gelirlerinin düzenli olarak tahsil edilmesi ve fonların enflasyona karşı reel değerlerini koruması anlamına gelir. Verimlilik ilkesi fonların, aktüeryal hesaplara göre elde edilmesi zorunlu görülmüş gerçek gelir getirecek alanlara yatırılmasını ifade eder. Likidite ilkesi fonların gerektiği zaman kolayca paraya çevrileceği alanlara yatırılmasının sağlanması anlamına gelir. Sosyal ve Ekonomik Fayda ilkesi fonların, makro-ekonomik açıdan iktisadi kalkınmaya katkıda bulunacak şekilde değerlendirilmesini ifade etmektedir⁽⁹⁴⁾. Kurumun, fonlarını en yüksek reel getiriye sağlayacak alanlara yöneltme konusunda inisiyatif kullanabilmesi sağlanmalıdır.

(93) SSK Bülteni, Sayı:32, Eylül-Ekim 1992, s.22.

(94) İbrahim Küçük, "Sosyal Sigortalar ve Sosyal Sigortaların Plasman Alanları", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi: 11, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1987, s.57-58.

* Kurumun, gayrimenkul inşa etmek, işhanları satınalmak ve bunları kiraya vererek gelir elde etmek yerine, fonlarını daha yüksek gelir getiren alanlara yöneltmesi yerinde bir tedbir olacaktır.

* Kurumun vermekte olduğu hizmetleri sürdürebilmesi için, prim tahsilatının hızlandırılması şarttır. Zaman zaman gündeme gelen, prim borçlarının ödenmesi halinde, gecikme zammının affedileceği şeklindeki uygulamalara son verilmelidir. Çünkü, bu tür uygulamalar prim borcu olan kuruluşları adeta prim borçlarını ödememeye teşvik etmektedir. Kuruma yüksek miktarda borcu olan belediyelerin, KİT'lerin ve özel sektör kuruluşlarının borçlarını ödemesi için gerekli yasal düzenlemeler ivedilikle yapılarak kurumun gelirleri arttırılmalıdır.

* Sosyal güvenlik sistemleri işçi, işveren ve devletin katkısıyla finanse edilmektedir. SSK'da, yalnız işçi ve işveren kesiminin kurumun finansmanına katkısı bulunmaktadır. Kurumun işlerliğinin sağlanabilmesi için devletin katkısı şarttır. Kuruma, maaşlarını dahi ödeyemez duruma geldiği için bütçeden yardım edilmeye başlanmıştır. Bütçeden yapılan bu yardımın da, sürekli olmadığını belirtmekte yarar vardır. Kuruma yalnız açık verdiği zaman değil, hizmet kalitesinin yükseltilmesi için de yardım edilmelidir.

* Kurumunun gelirlerini arttırmak maksadıyla, zaten yüksek olan prim oranlarının daha fazla yükseltilmesi, gerek işçinin gerekse işverenin yükünü arttırmaktadır. Yüksek prim oranlarının makul bir düzeye indirilmesi, kaçak işçi sayısını azaltarak sigortalı sayısını yükseltecektir.

3. ESNAF VE SANATKÂRLAR VE DİĞER BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR SOSYAL SİGORTALAR KURUMU (BAĞ-KUR)

3.1. Kurumun Sorunları

*** Kurumun Kuruluşundan Önceki Çalışmaların Hizmet Olarak Değerlendirilmesi**

1 Nisan 1972 tarihi itibarıyla belli bir yaşı (kadınlarda 40, erkeklerde 45) aşan sigortalılara, 10 yıllık eski hizmetlerini belgelemek ve 5 yıl prim ödemek şartı ile yaşlılık aylığına hak kazanma imkanı tanınmıştır. Bu haktan yararlanarak emekli olan 180.000 kişi pasif miktarını arttırarak, aktif-pasif dengesini olumsuz yönde etkilemiştir⁽⁹⁵⁾.

*** Bağ-Kur Sigortalılarına Zaman Zaman Hizmet Borçlanması Sağlanması Kurumun Aktüeryal Dengelerini Olumsuz Etkilemektedir**

Sosyal sigorta sisteminde primlerin hizmetin yapıldığı ay ödenmesi, gerek fon birikimi gerekse değerlendirilmesi açısından son derece önemlidir. Borçlanma yoluyla taksitler halinde ödenen primler, zamanında ödenen primlerin yerini tutamayacaktır⁽⁹⁶⁾. Çünkü, kurumun temel kaynağı olan primler, zamanında ödenen primlere nazaran, yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle reel değerlerini kaybedecektir.

*** Erken Emeklilik Sorunu**

3774 sayılı yasa ile emeklilikte yaş sınırı kaldırıldığından, 20 yıl prim ödeyen kadın sigortalılar ile 25 yıl prim ödeyen erkek sigortalılar

(95) TOBB, s.236.

(96) DPT, s.68.

emekli olabilmektedir. 15 yıl prim ödeyen 50 yaşını doldurmuş kadın sigortalılar ile 55 yaşını doldurmuş erkek sigortalılara dahi, talep etmeleri halinde kısmi yaşlılık aylığı bağlanabilmektedir⁽⁹⁷⁾. Kurumun aktüeryal dengelerini gözardı ederek yapılan erken emeklilik düzenlemeleri, pasif miktarını artıracak aktif-pasif dengesini bozmaktadır.

*** Fonların Verimli İşletilmemesi**

1479 sayılı Bağ-Kur Kanununun 16. maddesi kurum fonlarının değerlendirileceği alanları sınırladığından, biriken fonların verimli alanlarda kullanılması mümkün olmamıştır. Biriken fonlar, resmi mevduat hesaplarına, hazine bonolarına ve devlet tahvillerine yatırılarak değerlendirilmiştir.

*** Kuruma Devlet Katkısının Olmaması**

Emekli Sandığı'nda uygulanan Hazine Garantisi Altında Kapitalizasyon yöntemi nedeniyle devlet katkısı sözkonusu iken, SSK ve Bağ-Kur'a ancak mali bir kriz yaşanması halinde yardım yapılmaktadır. Kuruma mali bir krize düşmesi beklenmeden ve aynı zamanda verdiği hizmetin kalitesinin de yükselmesi için devlet katkısı sağlanmalıdır.

*** Prim Gelirlerinin Tahsilindeki Güçlükler**

Bağ-Kur sigortalılarının primlerini kaynakta kesme yöntemi yerine kendilerinin ödemeleri, biriken prim borçlarının tahsil etmek için zaman zaman çıkarılan aflar, kurumun personel sayısının yetersizliği gibi nedenlerle prim tahsilatında sıkıntı yaşanmaktadır.

(97) DPT, s.70-71.

Kurum sigortalılarının prim ödeme alışkanlıkları şöyledir⁽⁹⁸⁾:

- Son 10 yılda düzenli olarak her ay prim borcunu ödeyen sigortalılar % 1
- Düzensiz aralıklarla prim ödeyenler % 34
- Çok az (birkaç kez prim ödemiş olanlar) % 30
- Hiç prim ödememiş olanlar % 35

Yukarıda da görüleceği üzere kurum sigortalılarının prim ödeme alışkanlığı oldukça düşüktür.

* **İdari ve Mali Özerkliğin Olmaması**

1479 sayılı Kanununun 1. maddesinde kurumun idari ve mali bakımından özerk bir kurum olduğu belirtilmekle birlikte, fonlarının işletilmesinde, hizmetlerini sürdürebilmesi için gayrimenkul alımı veya kiralanmasında tasarruf tedbirleri ile karşılaşmaktadır. Bunlar aşılrsa da, uzun bürokratik işlemler zaman kaybına yol açmakta ve hizmetler aksamaktadır. Uzman personele 657 sayılı Kanunun uygulanması nedeniyle personel erozyonu yaşanmaktadır.

* **Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri**

Prim karşılığı olmayan sosyal yardım zammı ödemeleri SSK'da olduğu Bağ-Kur'da da gelir-gider dengesini olumsuz yönde etkilemektedir.

(98) TOBB, s.239.

* **Belli Basamaklarda Yığılma Olması**

Kurumda 12 olan basamak sayısı, Bakanlar Kurulu'nun 22.07.1987 tarih ve 87/11995 sayılı kararı ile 24'e çıkarılmış; ancak önceki sigortalılara intibak veya borçlanma yoluyla basamak yükseltme imkanı verilmediğinden zorunlu basamak yükseltme sınırı olan 6. basamakta yığılmalar olmaktadır. Sigortalıların basamak yükseltememesi, kuruma olan güveni sarsmakta ve prim ödemede gerekli hassasiyeti göstermemelerine neden olmaktadır⁽⁹⁹⁾.

* **Aktif-Pasif Dengesinin Bozulması**

Bağ-Kur'da da diğer sosyal güvenlik kurumlarında olduğu gibi aktif-pasif sigortalı oranı düşmektedir. Kurumun yıllar itibarıyla aktif-pasif sigortalı dengesi Tablo 4.8'de gösterilmiştir.

(99) TOBB, s.240.

TABLO: 4.8
BAĞ-KUR'DA AKTİF/PASİF SİGORTALI DENGESİ

YILLAR	AKTİF SİGORTALI SAYISI	PASİF SİGORTALI SAYISI	AKTİF/PASİF ORANI
1980	1.000.500	169.481	5,9
1981	1.154.817	217.387	5,3
1982	1.203.803	255.943	4,7
1983	1.401.270	214.388	6,5
1984	1.578.281	236.832	6,6
1985	1.681.747	294.469	5,7
1986	1.828.719	361.222	5,0
1987	1.937.727	409.853	4,7
1988	1.974.120	484.676	4,0
1989	2.051.015	539.743	3,7
1990	2.073.398	580.321	3,5
1991	2.093.016	621.322	3,3
1992	2.890.471	711.994	4,0
1993	2.870.968	645.805	4,4
1994	2.700.398	825.595	3,2
1995	2.669.137	880.820	3,0

KAYNAK: Maliye Bakanlığı'nın (1980-1995) yılları arasındaki Ekonomik Raporlardan yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 4.8.'de görüldüğü üzere aktif-pasif sigortalı dengesi 1980 yılında 5,9 iken, 1995 yılında 3,0 olarak gerçekleşmiştir. 1980 yılında 5,9 çalışan 1 emekliyi finanse ederken, 1995 yılında 3 çalışan 1 emekliyi finanse eder hale gelmiştir. 1980-1995 döneminde aktif sigortalı sayısındaki artış % 167 iken, pasif sigortalı sayısındaki artış % 420 oranında olmuştur.

3.2. Çözüm Önerileri

* Kurumun aktüeryal dengelerini gözardı eden hizmet borçlanması, erken emeklilik gibi uygulamalara son verilmelidir.

* Kurumun idari ve mali özerkliği ivedilikle sağlanmalı ve uzmanlık gerektiren konularda sözleşmeli personel çalıştırılmalıdır. Kurum hizmetlerin sürekliliğini sağlamak için, gayrimenkul alımı veya kiralanmasında tasarruf tedbirlerinden istisna edilmelidir.

* Prim karşılığı olmadan emeklilere ödenen sosyal yardım zamları, ya bütçeden karşılanmalı ya da prim sistemine dahil edilmelidir.

* Belli basamaklarda oluşan yığılmayı önlemek amacıyla eski sigortalılara basamak yükseltme imkanı tanınmalıdır. Böylece, belli basamaklarda oluşan birikme nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı giderilecektir.

* Kurum fonlarının daha yüksek miktarda getiri sağlaması için, gerekli yasal düzenlemeler yapılarak kurum bünyesinde "Fon Yönetimi Birimi" kurulmalıdır.

* Kurum sigortalılarının primleri, SSK'da olduğu gibi kaynakta kesme yoluyla tahsil edilmelidir.

Prim alacaklarının özel hukuk hükümlerine göre tahsilinden vazgeçilerek, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun uygulanması sağlanmalıdır⁽¹⁰⁰⁾.

(100) TOBB, s.241.

* Bağ-Kur'un içinde bulunduğu mali darboğazı aşabilmesi için, ivedilikle devlet desteği sağlanmalıdır. Bu destek, genel bütçeden direkt olarak kuruma yapılacak sosyal transferler şeklinde olabileceği gibi, sosyal güvenlik kurumları için oluşturulacak "Sosyal Güvenlik Fonu" aracılığıyla da sağlanabilir.

* Primlerin, vergi gelirlerini toplayan gelir idaresi tarafından toplanarak Kuruma aktarılması, Bağ-Kur'un prim tahsilatında karşılaştığı sorunları aşmasına katkı yapacaktır⁽¹⁰¹⁾.

4. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Sosyal risklere karşı kişilerin korunması anlamına gelen sosyal güvenlik, toplumun bütününü kapsayacak bir düzeye ulaştırılmamıştır. Devlet hem sosyal güvenliğin finansmanına katılmamakta, hem de daha önce belirttiğimiz gibi kurumların kaynaklarını verimsiz bir şekilde kullanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemimizin temel problemi gelir-gider dengesini bozan (Borçlanma, Erken Emeklilik, Sosyal Yardım Zammı vb.) düzenlemelerin yapılmış olmasıdır.

Sosyal güvenlik bir kamu hizmetidir. Sosyal güvenlik hizmetinin kamusal yönünün bulunması, özel sektörün üretmesini engelleyen dışsal faydaların bulunması anlamına gelmektedir. Dışsal faydaların fiyatlandırılmaması nedeniyle, özel sektör tarafından gerçekleştirilecek bir

(101) TOBB, s.242.

sosyal güvenlik hizmetinin seviyesi eksik veya fiyatı yüksek olacaktır⁽¹⁰²⁾. Türkiye'de devlet eliyle kurulmuş bulunan sosyal sigortaların yanında sayıları 24' bulan ve devlet gözetimi altında vakıf statüsünde çalışan özel banka ve sigorta şirketleri sandıkları, mensupları için tek sosyal güvenlik kurumudurlar. Bu sandıklar, diğer sosyal güvenlik kurumlarına nazaran daha seviyeli bir sosyal güvenlik hizmeti verebilirler. Yalnız, bünyesinde kuruldukları işletmenin iflası, mali bir krize düşmesi veya hukuksal varlığını yitirmesi durumunda mensuplarının sosyal güvenliği tehlikeye girebilmektedir. Örneğin, İstanbul Bankası bünyesinde kurulmuş bulunan vakıf emekli sandığı, bankanın varlığının sona ermesiyle, prim kaynağını teşkil eden aktif sigortalılarını kaybetmiştir⁽¹⁰³⁾. Özel sigortalar teşvik edilmeli, ancak özel sosyal güvenlik kurumları kurulmasına izin verilmemelidir. Çünkü, yukarıda ifade ettiğimiz sebeplerden dolayı, sigortalıların mağdur olabilmesi potansiyeli her zaman mevcuttur.

Devlet bireylerin sosyal güvenliğini asgari ölçüde sağladıktan sonra, kişiler istemeleri halinde bunun üzerindeki sosyal güvenliği özel sigortalar aracılığıyla sağlayabilirler. Bu bakımdan ek sosyal güvenlikte, özel sigorta şirketlerinin önemi büyüktür. Bu aşamada devlete düşen görev, sigorta şirketlerinin iflaslarına ve süreksizliğine karşı kişilere direkt veya reassrans zorunluluğu yollarıyla güvenceler getirmesidir⁽¹⁰⁴⁾.

(102) DPT, s.44.

(103) Müjdat şakar, "Sosyal Güvenlikte zm, zelleştirme Değil, zerkleştirmedir", İşveren Dergisi, Cilt 30, sayı 11, Ağustos 1992, s.10-11.

(104) Dilik, s.5.

Özel sigortacılık konusunda, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında şöyle denilmektedir: "Özel sigortacılık mevcut sosyal sigorta sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak desteklenecek ve bu kapsamda özel sağlık ve özel emeklilik sigortası teşvik edilecektir. Ayrıca, kişilerin özel sigortalara güvenini sağlayacak denetim hizmetleri arttırılacaktır." Özel sigortalar, zorunlu sosyal güvenlik müesseselerinin yerine ikame edilmemelidir. Gelişmiş sanayi ülkelerinde dahi devletin sosyal güvenliği sağlama görevini terketmediği bir realite iken, ülkemizde sosyal güvenliğin özelleştirilmesi yerinde bir tedbir olmayacaktır. Sosyal güvenlik sistemimizin içinde bulunduğu mali darboğazı aşabilmesi için yapılması gereken, sistemin özelleştirilmesi değil özerkleştirilmesidir.

SONUÇ

Sosyal güvenlik, bireyleri gerek fizyolojik gerekse mesleki ve sosyo-ekonomik risklere karşı koruyan bir sistemdir. Sosyal güvenlik bir amaç olup sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ise bu amaca ulaşılmasını sağlayan birer araçlardır. Sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli amacı fertlere güven duygusu vererek, onları yarın endişesinden kurtarmaktır. Sosyal güvenliğin kapsamı oldukça genişlemiştir. Bu genişleme, hem bireyler hem de karşılanan riskler bakımından sağlanmış, sosyal güvenlik sistemlerinin harcamalarının artmasını da beraberinde getirmiştir.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik ve sosyal güvensizliğin ne kadar acı sonuçlar doğurduğu ve bu sorunları gidermeden gerçek anlamda barışa ulaşmanın mümkün olmayacağı anlaşılmıştır. Bu paraleldeki düşünceler uluslararası düzeydeki sosyal güvenlik çalışmalarının temelini oluşturmuştur. Ülkemizde 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunuyla Türkiye'de ilk kez sosyal sigortaların kurulması öngörülmüştür. Bununla birlikte sosyal güvenlik ilkesinin anayasalarımızda yer alması ilk defa 1961 Anayasası ile olmuştur. 1982 Anayasasının 2, 5, 60, 61 ve 65. maddelerinde devletin sosyal güvenlik alanındaki görevleri belirtilmiştir. Devlet bu anayasa hükümleri doğrultusunda sorumluluklarını primli ve primsiz sosyal güvenlik rejimleriyle yerine getirmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinde, mali dengelerin kurulması finansman yöntemleriyle sağlanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı uzun dönemli denge sağlamayı amaçlayan Kapitalizasyon Yöntemi, veya kısa dönemli denge sağlamayı amaçlayan Dağıtım Yöntemi'yle sağlan-

maktadır. Kapitalizasyon yönteminde, toplanan primlerle sigortalının ileride karşılaşacağı risklere karşı bir fon kurulmaktadır. Dağıtım yönteminde ise bir yılın geliri ile o yılın harcamaları karşılanmaktadır. Kapitalizasyon yönteminde, fonlar işletilerek sisteme ek bir gelir sağlanmaktadır. Yalnız bu yöntemde biriken fonlar, enflasyon nedeniyle erimektedir. Aynı zamanda fertlerin gelirlerinde de enflasyona paralel artışların yapılması gerekmektedir. SSK ve Bağ-Kur'da Kapitalizasyon yöntemi uygulanmaktadır. Yukarıda ifade ettiğimiz sakıncalar nedeniyle bu kurumlarda uygulanan Kapitalizasyon Yöntemi terkedilmeli ve Dağıtım Yöntemine geçilmelidir.

Kamu açıklarındaki büyümenin nedenleri arasında konsolide bütçe ve kit'lerin dışındaki birimlerin de açık vermesi yatmaktadır. Yerel yönetimlerin 1986 yılına kadar kamu açıklarına etkisi olmamıştır. Bu yıla kadar fazla veren yerel yönetimler, bu yıldan sonra açık verir hale gelmişlerdir. Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri de 1984-1990 döneminde fazla verdiği halde, 1991 yılından itibaren açık vermeye başlamışlardır. Aynı şekilde 1984 yılında kamu dengesine dahil edilen fonlar da, 1989 yılından itibaren kamu açıklarını arttırır hale gelmişlerdir. Büyüyen kamu açıkları, ekonomide iç dengelerin bozulmasına neden olmuştur. Kamu kesiminde elde edilen gelirden fazla harcama yapılması, bir yandan iç borçları arttırmış diğer taraftan enflasyonun kronik hale gelmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu açıkları yalnız iç dengeleri bozmakla kalmamış, dış dengeleri de bozmuştur. Türk lirasının aşırı değerlenmesi ve iç talepteki büyüme sonucunda dış ticaret dengesi büyük ölçüde bozulmuş ve cari işlemler açığı oluşmuştur. Artan kamu açığının

borçlanma yoluyla finanse edilmesi iç borç faizlerinin yükselmesi ve borç vadesinin kısalmasına neden olmuştur. İç borç faizlerinin yükselmesi sıcak para girişini arttırmıştır. Sıcak para, diğer bir ifadeyle kısa vadeli sermaye girişi bir yandan artan ithalatı finanse etmiş diğer yandan kamu açıklarının iç borçlanma yoluyla kapatılması için ek kaynak yaratmıştır. Son yıllarda kamu kesimi finansman açıklarının artmasında etkili olan unsurlardan birisinin de sosyal güvenlik kurumları olduğunu yukarıda belirtmiştik. Ülkemizde yıllardır izlenen yanlış sosyo-ekonomik politikaların ve siyasal iktidarların popülist uygulamalarının sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları önemli ölçüde bozulmuş ve bu nedenle kamu açıklarını etkileyen unsurlardan birisi haline gelmişlerdir.

Sosyal güvenlik sistemimizin içine düştüğü bunalımdan kurtulabilmesi için yapılması gerekenleri şöyle sıralayabiliriz:

- * Sosyal sigortaların finansmanına devletin katkısı sağlanmalıdır.
- * Emeklilikteki yaş sınırı uygulaması (Erkeklerde 60, Kadınlarda 55) yeniden sağlanmalıdır.
- * Sosyal sigorta tekniğine aykırı düşen erken emeklilik, sosyal yardım zammı, gibi uygulamalara son verilmelidir.
- * Sosyal güvenlik kurumlarının fonları verimli şekilde nemalandırılmalı ve özellikle <<Fon Yönetimi Sistemi>>'ne geçilmelidir.
- * Sosyal güvenlik sistemimiz de <<Norm Birliği>> sağlanmalıdır. Çünkü SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve özel sandıklar kapsamına al-

dıkları kişilere değişik haklar tanımakta ve farklı hizmetler sunmaktadır.

* Özel sigortalar teşvik edilmeli, ancak özel sosyal güvenlik kurumları kurulmasına izin verilmemelidir.

* Sosyal güvenlik kurumlarının idari ve mali açıdan özerkliği sağlanmalıdır.

* Kalkınma planlarında sürekli ifade edilen işsizlik sigortasının hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.

* SSK ve Bağ-Kur'da zaman zaman gündeme gelen gecikme zammı aflarından vazgeçilmelidir. Çünkü prim ödeme eğilimini olumsuz yönde etkilemektedir.

KAYNAKLAR

ARIN, Tülay. "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996.

BERKSOY, Turgay. "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996.

BULUT, Cihan. "Kamu Açıklarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri" (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996.

CANSIZLAR, Doğan. "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Ortak Sorunları ve Öneriler", Maliye Dergisi, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı, Sayı 115, 1993.

CENTEL, Tankut. "Sosyal Sigortalarda Reform Gereksinimi", Mercek, Ankara: Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayını, Yıl: 1, Sayı: 1, Ocak 1996.

DEMİRBİLEK, Sevda. "T.C. Emekli Sandığı'nın Finansal Açidan İncelenmesi", Kamu-İş, Ankara: Cilt 4, Sayı 1, 1995.

DİLİK, Sait. "Sosyal Güvenlik Kurumlarının Asıl Fonksiyonları Dışındaki İşlerle Uğraşmaları Akılcı Değildir", İşveren Dergisi, Cilt 32, Sayı: 8, Mayıs 1994.

_____. "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Güncel Sorunları", İşveren Dergisi, Cilt 31, Sayı 6, Mart 1993.

DPT. **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: Yayın No.: DPT: 2420-ÖİK: 479, Ekim 1995.

_____. **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, Ankara: Yayın No.: DPT: 2355 - YUSPKGM: 424, Eylül 1994.

_____. **1997 Yılı Programı**.

_____. **I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, Ankara, Ocak 1963.

_____. **II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, Ankara, Kasım 1967.

_____. **IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Ankara, Nisan 1979.

_____. **V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, Ankara.

_____. **VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Ankara.

_____. **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1996-2000)**, Ankara, Temmuz 1995.

GÖRGÜN, Sevim. "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve İstirar Paketi", X. Türkiye Maliye Sempozyumunda Yapılan Panel, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi: Yayını, 1996.

GÜZEL Ali ve OKUR Ali Rıza. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım, 1988.

KARATAŞ, Cevat. "Türkiye'de Kamu Borçları, Vergi Sistemi ve Kamu Harcamaları: 1980-1993", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 36. Seri, İ.Ü. İktisat Fakültesi.

İşveren Dergisi, Cilt 33, Sayı: 11, Ağustos 1995.

KÜÇÜK, İbrahim. **Sosyal Sigortalar ve Sosyal Sigortaların Plasman Alanları**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi: 11, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1987.

KAYNAR, Salim. **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin, Finansmanı ve Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulaması** (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1993.

KAZICI, Sami. "İç Borçlanmada Yapısal Düzenlemeler Yerine Vergi Sisteminde Yapılabilecek Kısa ve Uzun Vadeli Yapısal Düzenlemeler Tartışılmalıdır", Vergi Dünyası, Sayı: 176, Nisan 1996.

Maliye Bakanlığı. **Ekonomik Raporlar (1980-1996)**.

_____. **1994 Bütçe Gerekçesi.**

_____. **1997 Bütçe Gerekçesi.**

ORHAN, Osman Z. **Türkiye'de İç Borç Sorunu ve Çözüm Önerileri**, İTO Yayın No. 1996-47.

OYAN Oğuz ve AYDIN Ali Rıza. **Maliye ve Fon Politikaları**, Ankara: Adım Yayıncılık, 1991.

ÖNCEL, Türkân. **Parafiskâl Yükümlülükler**, İstanbul: İ.Ü.Yayın No.: 3115, İktisat Fakültesi No.: 494, 1983.

ÖNDER İzzettin, KİRMANOĞLU Hülya ve KARTALLI Yeşim. **Kamu Açıkları ve Devlet Borçları**, Türk Harb-İş Sendikası, Ocak 1995.

ÖNER, Erdoğan. "Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)", Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996.

ÖZBİLEN, Şevki. "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Kasım 1996.

SAVAŞ, Vural. **Keynezyen İktisat Yıkılırken**, 2. Bası, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım, 1986.

SERTER, Nur. **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu olarak Sosyal Devlet**, İstanbul: İ.Ü. Yayın No.: 3856, İktisat Fakültesi No.: 57, 1994.

SEVİĞ, Veysi. "Kayıt Dışı Ekonominin Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Oluşumu ve Maliye Politikaları Üzerine Etkisi: Türkiye Modeli Üzerine Bir Çalışma", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996.

SONAT, Arslan. "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge", X. Türkiye Mali Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1996.

SSK Bülteni, Sayı: 32, Eylül-Ekim 1992.

Sosyal Sigortalar Kurumu, **Faaliyet Raporları (1988-1994)**.

ŞAKAR, Müjdat. **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, Yenilenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1996.

_____. "Sosyal Güvenlik'te Çözüm, Özerkleştirme Değil Özerkleştirilmedi", İşveren Dergisi, Cilt 30, Sayı 11, Ağustos 1992.

TALAS, Cahit. **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sosyal Sigortaları**, Ankara: A.Ü. SBF Yayınları No.: 37-19, 1953.

TİSK, **Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara: İnceleme Yayınları: 18, 1996.

TOBB, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2. Baskı, Ankara: Yayın No. Genel: 264 BÖM: 17, 1994.

TÜĞEN, Kamil. "Türkiye'de 1980 sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısı ve Gelişimi", X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Antalya: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1994.

TÜRK, İsmail. "Ekonomimiz'de İstikrar Arayışları", Milliyet Gazetesi, 18-21 Haziran 1995.

TÜSİAD, **1996 Yılına Girerken Türk Ekonomisi**, Yayın No. Tüsiad-T/96-1/191, Ocak 1996.

TÜSİAD, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi**, Yayın No.: Tüsiad-T/96-1/193, Ocak 1996.

ULUCAN, Demir." Sosyal Sigortalar", Ekonomi Ansiklopedisi, Cilt 3, İstanbul: Paymaş Yayınları, 1984.

YAZGAN, Turan. **Sosyal Sigorta**, İ.Ü. Yayın No.: 2360, İktisat Fakültesi Yayın No.: 402, 1977.

_____. **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları**, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1992.

YILDIRIM Osman ve TARAKÇI Hızır. "Ekonomik Denge Vergisi ve Net Aktif Vergisi Yasa Tasarısına İlişkin Açıklamalar ve Konuya İlişkin Değerlendirmelerimiz", Vergi Dünyası, Sayı: 153, Mayıs 1994.

5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanunu

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu

1479 Sayılı Bağ-Kur Kanunu