

# KALKINMA PLANLARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SORUNU

Mehmet Alagöz - Sinem Yapar

## ÖZET

Sosyal devletin unsurlarından biri olan sosyal güvenlik sisteminin amacı, ülkede yaşayan bireyleri sosyal risklere karşı korumak ve onları yaşadıkları toplum içinde başkalarına muhtaç etmeyecek bir hayat standardına ulaştırmaktır. 1963 yılında planlı kalkınmaya geçen Türkiye'de, ilk plandan itibaren "sosyal güvenlik" önemle üzerinde durulan konulardan bir tanesidir. Kalkınma sürecinin temel unsurlarından biri olan ülke insanlarının refah düzeylerinin yükseltilmesinin, iyi bir sosyal güvenlik düzeni ile gerçekleştirilebileceği açıktır ve hatta kalkınmanın temel taşlarından biridir.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik Reformu, Kalkınma Planları

## ABSTRACT

The purpose of social provision system which is an element of social state, is to protect individuals living in territorial bounds against collective risks and to reach them a standart of living which will provide a condition that they won't be in need of other people in the society. Social security is a very curicial subject in Turkey where planned development programmes have been pursued since 1963 . It is obvious that higher welfare levels of people, as a main element of development, just would be realized by an eligible social security system and to the extent that this requirement is one of the fundemantals of the development process.

**Keywords:** Social Security Reform, Development Programmes

## 1.Giriş

Türkiye, gerek 1961 gerekse 1982 Anayasasında, sosyal güvenliği temel insan haklarından biri ve devlet görevi olarak tarif ederek garanti altına almış ve 1963'den beri uygulanan kalkınma planlarında sosyal güvenlik, bireyleri karşılaşılabilecek risklere karşı korumak amacıyla geliştirilen güvenceler seti olarak kabul edilmiştir. Ülkemizde sosyal güvenliği de kapsayan sosyal politika uygulamaları, sürekli dalgalanan ekonomik ve siyasal gelişmelerin belirlediği ve elverdiği koşullar çerçevesinde gerçekleşmiştir. Geç başlayan ve yavaş gelişen sanayileşme süreci, bugünkü anlamda bir sosyal güvenlik sistemine ulaşmada da yavaşlatıcı bir etken olmuştur. Çalışmada, sosyal güvenlik sistemimizde

yaşanan gelişmeleri ve varolan eksiklikleri ortaya koyabilmek amacıyla, ilk olarak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan günümüze kadar yaşanan süreç gözden geçirilmiş, daha sonra sosyal güvenlik sistemimizin yeniden yapılandırılması gereksinimi üzerinde durularak, gerçekleştirilmeye çalışılan Sosyal Güvenlik Reformu'na dair bir değerlendirme yapılmıştır.

## **2.Türkiye'de 1960'lı Yıllardan İtibaren Sosyal Güvenlik Alanında Yaşanan Gelişmeler**

Sosyal güvenlik kavramı olarak ilk kez, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nda yer alan işçi sigortaları ile toplumsal yaşamımıza girmiştir. İşçi sigortalarından sosyal sigortalara geçiş, aşamalı olarak ve en çok korunmaya gereksinim duyulan kesimleri içine alarak gerçekleştirilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası, içinde bulunulan ekonomik durumun geniş kitleler üzerinde yarattığı yıkımın sonuçlarını azaltmak amacıyla uygulanan politikalar arasında, sosyal politika uygulamaları öncelikli olmuştur. Savaş sonrası dünyada gelişen sosyal politika akımlarının Türkiye'ye de yansması sonucu, 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu ile öngörülen iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları, sekiz yıllık bir gecikmeyle uygulamaya konulmuştur. Daha sonra aşamalı olarak, 1949 yılında yaşlılık sigortası başlatılmış, 1957 yılındaki değişiklikle, bu sigorta dalı sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortasına dönüştürülmüştür. 1951'de de hastalık ve analık sigortaları, ileri de bütün bölgeler için yaygınlaştırılmak üzere, bazı bölgelerde uygulanmaya başlanmıştır (Birleşik Metal İş Sendikası, 2002:1).

İktisaden gelişmişliğini henüz tamamlayamamış olan ülkemizde, sosyal güvenliğin sağlayacağı himaye ve yardımlara ihtiyacı olan birey sayısının da çok fazla olması kaçınılmazdır. Çünkü ülkemiz düşük bir milli gelire ve adilane olmayan bir dağılıma sahiptir. Bundan dolayı sosyal güvenlik faaliyetlerinin ülkemiz insanlarının imkanlar ölçüsünde ihtiyaçlarını karşılayacak bir şekilde ve iktisadi kalkınmaya paralel olarak geliştirilmesi planlamanın amaçlarından bir tanesi olarak görülmüştür (DPT,1963:109).

Sosyal güvenliğin tüm topluma yaygınlaştırılmaması bir sosyal sorun olarak kabul edilip, kalkınma planlarında bu konuyla ilgili çeşitli ilkeler öngörülmektedir. Planlı dönemde ülkemizde sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler kaydedildiği inkar edilemez, fakat bu gelişmeler 2000'li yıllarını büyük dönüşümlerle birlikte yaşayan Dünya'mızda ve Avrupa Birliği yolundaki ülkemizde yetersiz kalmaktadır.

### A. Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanında Yaşanan Gelişmeler

1963-1967 yıllarını kapsayan ve perspektif bir plan niteliği taşıyan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi boyunca ülkemizde sosyal güvenlik alanında üç kurum faaliyet göstermiştir. Bunlar; İşçi Sigortaları Kurumu, T.C. Emekli Sandığı ve Ordu Yardımlaşma Kurumudur. Bu dönemde İşçi Sigortaları Kurumu sosyal güvenlik çalışmalarını en geniş anlamıyla uygulayan kurum niteliğindedir ve sosyal güvenlik hareketinin çekirdeğini meydana getirmektedir. Bu dönemde kurumun çalışmaları 1936 tarihli İş Kanunu ile tespit edilen ilkelere göre yürütülmüştür. Bu ilkelere göre, İşçi Sigortaları Kurumu, iş kazaları, meslek hastalıkları, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık risklerini sigortalamaktaydı. I. Plan döneminde 1964 yılında çıkarılan Sosyal Sigortalar Kanunu ile İşçi Sigortaları Kurumunun adı Sosyal Sigortalar olarak değiştirilmiştir. Böylece İşçi Sigortaları Kurumunun belli bir sınıf için kurulmuş olma görüntüsünün ortadan kaldırılmasına yönelik bir adım atılmıştır. Bu aynı zamanda sosyal güvenliğin toplumun tüm gruplarını kapsamaya yönelik atılan bir adımdır (Seçer, 2003:1). 1965 yılında toplam ücretli kesimin yaklaşık %50’si değişik sigorta kurumları tarafından kapsama alınmış ve bunun da aktif nüfusa oranı %10 civarında gerçekleşmişti. 1965 yılında yürürlüğe giren Devlet Memurları Kanunu ve Tarım işçilerine yönelik olarak sosyal güvenlik tedbirlerini içeren Tarım İş Kanunu üzerinde çalışmalara başlanmıştır (DPT,1967:15). Kısaca I. Plan döneminde ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemine genel bir anlayış getirilmeye çalışılmıştır.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde en önemli noktalar; Sosyal Güvenlik Kurulu’nun oluşturulması, Tarım İş Kanunu’nun çıkarılmasıdır. Planlı dönemdeki sosyal güvenlik alanındaki önemli bir gelişme de, II. Plan dönemi sonunda yürürlüğe giren Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumunun (BAĞ-KUR) kurularak, ülkemizde geniş bir kesimi oluşturan bağımsız çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmasıdır. BAĞ-KUR kurulması ile bağımsız çalışanlara, yaşlılık, malullük, ölüm ve sağlık sigortası gibi sosyal güvenlik hakları verilmiştir (Güven, 1995:162).

Ülkemizin 1970 nüfus sayımı sonuçlarına göre, toplam ücretli sayısı 3 milyon 853 bin ve bunların 800 bini kamu personeli olarak belirlenmiştir. Bu durumda yaklaşık 3 milyon dolayında ücretlinin Sosyal Sigorta Kurumunca uygulanan sosyal sigorta programlarının kapsamına girmesi gerekmesine karşın, bu programlar toplam ücretlilerin %43’ünü kapsamaktaydı (DPT,1973:45). Bu da toplam ücretlilerin yarısından fazlasının sosyal güvenlik haklarından faydalanamadığını göstermektedir.

II. plan döneminden beri sigorta kurumlarının birbirlerine hem mevzuat hem de standartları açısından yakınlaştırılması hedefine henüz

ulaşılmadığı III. Planda konunun aynı şekilde ele alınmasından anlaşılmaktadır. 1973-1977 yılları arasında toplumsal sigorta programlarından yararlananların sayısı artmasına rağmen bu artış, III. Plan hedeflerinin altında kalmıştır.

III. Plan döneminde toplumsal sigorta programlarından yararlananların toplam nüfus içindeki payları artmıştır. Tarım dışındaki sektörlerde çalışanların 1977 yılı itibari ile %71.3'ü toplumsal sigorta kapsamına alınmış, fakat tarım sektöründe toplumsal güvenlik yeterince yaygınlaşmamıştır. Bağ-Kur'da ise yasal olarak sigortalanabileceklerin ancak %60'ı sigorta kapsamına alınabilmiştir. Bu durum III. Plan döneminde sosyal yardım ve hizmetlerin Devlet kurumları, yarı resmi ve gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirildiği, fakat dağınık ve birbirinden kopuk olduğu ve ayrıca bu hizmetlerin hem nitelik hem de nicelik açısından yetersiz olduğunu ortaya koymaktadır. Sosyal Hizmetler Kurumu'nun kurulması yine IV. Plan döneminde tekrarlanan bir hedef olmuştur (Seçer,2003:1).

1983 yılında çıkarılan 2925 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigorta Kanunu ile tarım kesimine sigortalılık uygulaması ve 2229 sayılı kanunla yapılan değişiklik sonunda ev kadınlarının isteğe bağlı olarak Bağ-Kur'a tabi sigortalı olmaları imkanı verilmesi sosyal güvenlik haklarından faydalananların sayısını artırmıştır. Ayrıca bu dönemde sigorta kuruluşlarının maddi bünyelerini düzenleyebilmek amacıyla prim oranları artırılmış, prim tahsilatına ağırlık verilmiş ve erken emeklilik uygulaması kademeli olarak kaldırılmıştır. Bağ-Kur'a iştirakçi olanlar sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Bu gelişmeler sonucunda %30.9 olan sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus oranı 1989 yılında %59.0'a yükselmiştir. Sosyal hizmetler ve yardımlar alanındaki dağınıklık ve aksaklıkları ortadan kaldırmak, organizasyon, hizmet ve kaynakların kullanımı konularında etkinlik sağlamak amacıyla 1983 yılında 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, sakat, yaşlı ve diğer kişilere götürülen hizmetler yeni esaslara bağlanmıştır. 1986 yılında çıkarılan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile muhtaç durumda bulunan vatandaşlar yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler almak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmek amacıyla Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur(DPT, 1990:80).

Bu yeni sosyal güvenlik haklarını koruyucu kanunlar ile birlikte kapsamdaki sigortalı nüfus oranı 1989'da %71.2 iken, 1993'de %78.2'ye yükselmiş, aktif sigortalıların toplam nüfusa oranı ise ancak %15.6'ya ulaşabilmiştir.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda 1992 yılında emeklilikte yaş sınırının kaldırılarak hizmet süresinin esas alınmasıyla kadınlarda 20 erkeklerde 25 yılını tamamlayanların istekleri halinde emekli olmalarına imkan tanınmasıyla sistemin sürdürülebilirliğinin ortadan kalktığı belirtilmesi ilgi çekicidir. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yapılan değerlendirmede sonuç olarak söylenebilecek birkaç nokta vardır. Bunlardan ilki; planlı dönemin başından beri ulaşılmaya çalışılan sosyal güvenliğin toplumun tümüne yaygınlaştırılması hedefine henüz ulaşamamış olmasıdır. Bundan başka, ülkemiz sosyal güvenlik sistemi için çok acil nitelik taşıyan kurumların organizasyon yapılarının yeniden ele alınması konusunda da hala herhangi bir düzenlemeye gidilmemiş olması bu değerlendirmede ortaya çıkan bir başka önemli noktadır (Seçer,2003:1).

Ülkemizde aktif sigortalılar ile pasif sigortalılar arasındaki denge olumsuz yönde gelişmesini sürdürmüş ve 1995-1999 döneminde sosyal sigorta sistemine prim ödeyen aktif sigortalı sayısı %19, pasif sigortalı sayısı %33.6 oranında artmıştır. Bu durum 1999 yılında ortalama 2.16 aktif sigortalıya bir pasif sigortalı düşmesine neden olmuştur. Pasif sigortalı başına düşen aktif sigortalı sayısı Emekli Sandığında 1.69, Bağ-Kur’da 2.60 ve SSK’da 2.21 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca sosyal güvenlik kurumlarının mali yapılarına bakıldığında 1999 yılında prim tahsilat oranı SSK’da %84.5, Bağ-Kur’da ise %56.0 olarak gerçekleşmiştir (DPT,2000:28). Bu kurumların şu an içinde bulunduğu ve gelecekte daha da şiddetli bir şekilde karşı karşıya kalacağı mali sıkıntıları net biçimde ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle sosyal sigorta sistemini aktüeryal dengeleri dikkate alarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak ve mevcut sorunları çözmek amacıyla, 1999 yılı Eylül ayında 4447 sayılı Yasa yürürlüğe konulmuştur. Yasa ile, belirli bir geçiş süresi çerçevesinde, halihazırda sisteme dahil olanlar için emeklilik yaşı, kadınlarda 52’ye, erkeklerde 56’ya, sisteme yeni girenler için ise, kadınlarda 58’e, erkeklerde 60’a yükseltilmiştir. Emekliliğe hak kazanabilmek için gerekli asgari prim ödeme süresi artırılmış, ortalama emekli aylığı bağlama oranı aşağı çekilmiş, emekli aylığının hesaplanmasındaki referans dönemi tüm çalışma hayatı olarak belirlenmiş, SSK ve Bağ-Kur’da emekli maaşı artışları TÜFE’ye bağlanmış ve prime esas kazancın tavanı yükseltilmiştir. 4447 sayılı Yasa ile, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. Maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı Kanunun geçici 20. Maddesine tabi sigortalılar ve müteakabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçilere, işsiz kalmaları halinde, işsizlik ödeneği verilmesi, hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesi, yeni bir iş bulunması ile meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin verilmesi amacı ile işçi, işveren ve devletin ödedikleri primler

ile finanse edilen işsizlik sigortası programı ihdas edilmiştir (DPT,2000: 32).

### B. Planlı Dönemin Genel Bir Değerlendirilmesi

Aşağıda yer alan Tablo 1’de görüldüğü gibi, kalkınma planlarımızın çoğunda öngörülmesine karşın, sosyal güvenlik kurumlarının normlarında ve kurumsallaşmalarında ortak ilkelere sahip olmaları için bir standartlaşma sağlanamamıştır. Türkiye’de sosyal güvenlik kurumları olarak nitelenen T.C. Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur gibi kuruluşlar, değişik ölçülere varan ve değişik kapsamlarda uygulama yapan kuruluşlar niteliğini taşımaktadır. Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemindeki bu dağınıklık, sigortalardan yararlananların aynı riskler için farklı primler ödemeleri ve farklı yardımlardan yararlanmaları durumunu doğurmaktadır. Bu olgu, ilke olarak eşitlikçi bir yapıda olması gereken sosyal güvenliğin bu ilkeden uzaklaşmasına neden olmaktadır. Planlı dönemde bu kurumların tek bir şemsiye altında toplanmaları sağlanamamıştır (Güven,1995:25).

Ülkemizde sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payı çok düşük düzeyde seyretmektedir. Bunun yanında Sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve sosyal refah hizmetleriyle bir bütündür. Türkiye’de bu bütünlüğün sağlanamaması, sosyal güvenlik sistemimizin bir yetersizliğini oluşturmaktadır.

Ülkemizde sosyal sigorta programının kapsadığı nüfus, 1950 yılında 841.342 iken bu sayı 1960’da 1.612.385, 1970’te 9.168.825, 1980’de 16.296.575, 1990’da 34.475.190 ve 2000’de 56. 486. 612’ye yükselmiştir (DPT, 2001:1). Görüldüğü gibi ilk plandan itibaren hedeflenen sosyal sigorta sistemin tüm nüfusu kapsaması hedefi de halen gerçekleştirilebilmiş değildir.

**Tablo 1: Planlı Dönemde Gerçekleşen Ve Gerçekleşmeyen Hedefler**

Beş Yıllık Kalkınma Planları	ÖNGÖRÜLEN BAŞLICA HEDEFLER				
	İşsizlik Sigortası	Aile Yardımları	Tarım Kesiminde Sosyal Güvenlik	Kurumların Tek Çatı Altında Birleştirilmesi	Bağ-Kur’un Kurulması
I. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değinilmiş	Değinilmemiş	Değinilmiş	Değinilmiş	Değinilmiş
II. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değinilmiş	Değinilmiş	Değinilmiş	Değinilmiş	Gerçekleşti
III. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değinilmiş	Değinilmemiş	Değinilmiş	Değinilmiş	-
IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değinilmemiş	Değinilmemiş	Gerçekleşti	Değinilmiş	-
V. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değinilmemiş	Değinilmemiş	-	Değinilmemiş	-
VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değinilmiş	Değinilmiş	-	Değinilmemiş	-

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Gerçekleşti	Değinilmiş	-	Değinilmiş	-
VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı	-	Değinilmiş	-	Değinilmemiş	-
<b>SONUÇ</b>	<b>Gerçekleşti</b>	<b>Gerçekleşmedi</b>	<b>Gerçekleşti</b>	<b>Gerçekleşmedi</b>	<b>Gerçekleşti</b>

Kaynak: Şebnem SEÇER, “Planlı dönemde sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler”, [www.sbe.deu.edu.tr/dergi/dergi03/planli.htm](http://www.sbe.deu.edu.tr/dergi/dergi03/planli.htm), 01.04.2003.

### 3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı

Sosyal güvenlik sisteminde bir reform yasasına sistemdeki şu aksaklıklar nedeniyle gerek duyulmuştur:

- Emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği,
- İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve kayıt dışı istihdamın yüksekliği,
- Prim tahsilat oranının düşüklüğü,
- Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü,
- Erken yaşta emeklilik uygulamaları,
- Primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri,
- Borçlanma kanunları,
- Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları,
- Prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı,
- İdari ve kurumsal yetersizlikler (Hazine Müsteşarlığı, 2003:1).

Bütün bu maddelerden çıkan sonuç şudur ki; reformdan beklenen, bozulan dengeleri düzeltmenin ötesinde, sosyal güvenlik sistemimizde yaşanan finansman sorunlarını gidermektir.

#### A. Sosyal Güvenlik Reformu’nun Kapsamında Yer Alan Konular

“Sosyal sigorta sistemini aktüeryal dengeleri dikkate alarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak ve mevcut sorunları çözümlmek” amacıyla hazırlandığı öne sürülen 4447 sayılı Yasa, 1999 yılı Eylül ayında yürürlüğe girmiştir.

Türkiye, IMF ile görüşmelerinde ortaya çıkarılan istikrar programına paralel biçimde, sosyal güvenlik alanında önce dört reformu gerçekleştirmiştir. Bunlardan birincisi, emeklilik yaşının erkek ve kadında sırasıyla 43'den 60'a ve 38'den 58' e yükseltilmesi ve pirimin hesaplanmasına esas olan taban ve tavan aylıklarının artırılmasıdır. Bu sayede, sosyal güvenlik sisteminin finansman açığı da kapatılmaya çalışılmaktadır. İkincisi, işsizlik tazminatı fonunun kabul edilmesidir. Üçüncüsü kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınabilmesi için yasal ve idari düzenlemeler getirilmesidir. Dördüncüsü, tarımda taban fiyatı ve destekleme alımlarından, doğrudan gelir transferine geçilmesidir. Ayrıca İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun T. İş Kurumu'na dönüştürülerek daha verimli çalışmasına imkan verilmiştir. Ancak bunlardan başka, taslak aşamasında olan şu girişimler de mevcuttur: Öncelikli olarak tüm sosyal güvenlik kuruluşlarının yani SSK, ES ve Bağ-Kur'un Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilme çalışmaları yapılmaktadır. Buna ilaveten özel istihdam bürolarının kurulmasına izin verilmesi ve sağlık hizmetlerinin sosyal sigortalardan ayrılması, tercihen genel sağlık sigortasına geçilmesi veya yeniden yapılandırılmasıdır (Akalin,2003:1).

### **B. Reform'dan Sonraki Mevcut Durum Değerlendirmesi**

IMF'in de istikrar programında yer alan sosyal güvenlik reformunun ana amacı, finansman açısından zor durumda olan bu kurumlara bütçeye yük getirmeden mali kaynak oluşturmaktır. Sosyal güvenlik kuruluşlarımızın içinde bulunduğu durum düşünüldüğünde bu amaç akılcıdır, bununla birlikte finansman sorununu gidermek için seçilen araçlar yanlıştır. Emeklilik yaşının aktif/pasif sigortalı oranının artırılması için yükseltilmesi şeklindeki bir yaklaşım sosyal güvenlik kurumlarının içinde olduğu finansman sıkıntısı ile ilgilidir. Bu yapılarak gelir sağlamak (tabi ki yükseltilem oranlar çerçevesinde tahsil edilebilirse) mümkün olabilir, fakat bunun bir de maliyeti vardır. O da; prim yükünün artmasının işverenler tarafından fiyatlara yansıtılarak, yükün topluma mal edilmesidir. Bu durum ülkenin ekonomik büyümesini, dolayısıyla tüketici refahını olumsuz yönde etkileyecektir.

Diğer taraftan emeklilik yaşının yükseltilmesi uygulaması, emekliliğin büyük bir güvence olduğu ülkemiz çalışanlarında (özellikle de kadın çalışanlarda) “emekli olamadan öleceğim” duygusu yaratarak, hem işverenlerin hem de çalışanların prim ödemekten kaçınmasına ve kayıt dışında çalışmaya neden olmaktadır. Bu da sosyal güvenlik kurumlarının beklediği mali kaynağa ulaşmasını zorlaştırmaktadır. Elde edilen veriler de bu sonucu ortaya koymaktadır. Örneğin 1998 yılının ikinci döneminde kuruma 6.181.000 sigortalı bildirilmişken, ekonomik göstergelerin daha olumlu olduğu ve kayıt dışı çalışmayı önlemeye yönelik 4447 sayılı Kanunla



getirilen düzenlemelerin uygulamaya konduğu 2000 yılında 376.000 azalma ile 5.805.000 sigortalı Kuruma bildirilmiştir. Görülüyor ki 2000 yılında üretimde düşüş olmamasına karşın Kuruma bildirilen sigortalı sayısında önemli bir düşüş olmuştur(Türk-İş, 2003:1). Bu da göstermektedir ki, yeni işe başlatılan işçilerin önemli bir bölümünün kuruma bildirilmediği gibi, önceki yıllarda bildirilen sigortalıların %6,6’sının da bildirilmeyerek, sosyal güvenlik haklarından faydalanması engellenmiştir. 2000 yılında işgücünde daralma olmasına karşın kayıt dışı çalışanların sayısı asgari %3 oranında artış göstererek 3.638.000’i aşmıştır(Türk-İş, 2003:1). Her ne kadar 2000 yılının Haziran ayından itibaren, bir süre Sosyal Güvenlik Kurumu (SSK) Hazinesinin kaynaklarına başvurma ihtiyacı duymadan emekli aylıklarını ödediyse de bunun nedeni zorunlu sigortalı sayısının yükselerek aktif/pasif dengesinin sağlanması değildir. Bunun nedeni emekli aylıklarının bir önceki ayın tüketici endeksindeki artış oranı kadar yükseltilirken, prime esas kazanç sınırlarının önceki yılın yıllık tüketici endeksindeki artış oranı ve gelişme hızı kadar ayrı ayrı artırılarak yükseltilmesidir. Yapılan düzenlemelerle uygulamanın ilk yıl için beklenen doğal sonucudur. Bir başka deyişle, emekli aylıkları çok düşük oranda artırılırken prime esas kazanç sınırlarının büyük miktarda artırılmasının ortaya koyacağı beklenen sonuçtur.

2002 yılının ilk dört aylık bütçe gerçekleştirmelerine baktığımızda, sosyal güvenlik açıklarının ekonomide büyüyen bir kara delik olmaya devam ettiği görülmektedir. 2002 yılının ilk dört ayında, bütçeden sosyal güvenlik kuruluşlarına yardım olarak aktarılan tutar 3 katrilyon 707 trilyon TL.’yi bulmaktadır. Bu tutar, yıllık hedef olan 7 katrilyon 930 trilyon TL.’nin yüzde 47’sini oluşturmaktadır. SSK daha yılın ilk dört ayında, 2002 bütçesi ile öngörülen yıllık açık hedefinin, yüzde 59’una ulaşmış olmakla birlikte, bu oran Bağ-Kur’da yüzde 55, Emekli Sandığı’nda ise yüzde 42 olarak gerçekleşmiştir(Sarısu, 2003:1). Görülmektedir ki, sosyal güvenlik kuruluşlarımızın durumu beklenenlerle örtüşmemektedir. Başka bir deyişle, yapılan reformun üç kuruluş üzerindeki olumlu etkileri bu dönemde görülmemektedir. Kaldı ki, tüm bu düzenlemelerle devlet eliyle çalışanların kayıt dışına itilmemesi, firmaları (özellikle KOBİ’leri) dar boğazlara sürüklememesi ve zaten tahsil edilemeyen ve de giderek artan prim tahsilatı açıklarına yenilerinin eklenmemesi mümkün gözükmemektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman açığının kapatılması; aktif/pasif sigortalı oranının yükseltilmesi kadar, kayıtlı istihdamın ve reel ücretlerin artışına da ihtiyaç duymaktadır. Bu husus sosyal güvenlik sistemimizin nominal bir sistem olmaktan çıkartılıp, reel bir sistem kimliğine kavuşabilmesi için de gerekmektedir. Zira iktisadi büyümeye paralel olarak istihdamın ve reel ücretlerin artışı, hem sigorta primi

hasılatını reel olarak yükseltirken, hem de emekli maaşı ve sağlık hizmeti arzını artıracaktır. Oysa sosyal güvenlik reformu, gerek emeklilik için gerekli pirim miktarını yükseltmesi gerekse kısa dönemde istihdam vergilerini artırması dolayısıyla işgücü maliyetini yükselttiği için reel ücretlerin düşmesi beklenebilir. Ayrıca iktisadi daralmanın yaşandığı bir ekonomide reel ücretlerin düşmesi beklenirken; sosyal güvenlik reformunun istihdam vergilerini artırması, bu eğilimi güçlendirmektedir. Bütün mesele istihdam vergilerini düşürerek, kârları artırıp yatırımları teşvik ederek, istihdamın ve reel ücretlerin birlikte büyümelerini sağlamaktır. Hem faizlerin hem de işgücünün ağır bir şekilde vergilendirildiği bir ekonomide, tasarrufların ve yatırımların, dolayısıyla istihdamın ve reel ücretlerin artırılması çok güçtür. Netice olarak işgücü piyasası ile ilgili düzenlemelerde, yani vergi, sosyal güvenlik, asgari ücret ve sendikalara ait regülasyonlarda dikkat edilmesi gereken husus, işgücüne katılmanın, istihdamın, kayıtlı çalışmanın ve yatırımları özendirici yönde olmalarının sağlanmasıdır (Akalin, 2003:1).

Yukarıda açıkladığımız düzenlemelerin yanında emekliliğe hak kazanabilmek için prim ödeme gün sayısı bir önceki uygulamaya göre artırılarak 7000 güne çıkarılmış, emeklilik için, yaş, yıl ve prim ödeme gün sayılarının yeterliliği birlikte aranacak koşullar olarak belirlenmiş, sağlık yardımlarına katılım payları artırılmış, çalışanların ailelerinin sağlık yardımlarından ve sağlık araç gereçlerinden yararlanma koşulları ağırlaştırılmıştır (Birleşik Metal-İş Sendikası, 2003:1). Tüm bu düzenlemeler, diğer düzenlemelerde olduğu gibi, mali kaynak sağlama amaçlı olup, çalışanları, emeklileri ve ailelerini zor durumlara sürüklemektedir.

Ayrıca ilk kalkınma planından itibaren değinilen işsizlik sigortası konusu Yasa'da yer alan en önemli yeniliktir. İşsizlik sigortası, işsizliğin sonuçlarını giderici ve geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalardan biri olarak gözükmektedir. Bu sigorta, bir işyerinde çalışırken, herhangi bir kasıt ya da kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli bir süre ve ölçüde karşılayan zorunlu bir sigortadır. Bu sigorta ile gelir kayıplarının karşılandığı süre içinde sigortalılar, niteliklerine uygun yeni bir iş arama olanağı bulacaklardır. İşsizlik sigortası uygulaması, uluslararası sermaye için rekabet koşullarını eşitlemek ve haksız rekabet koşullarını ortadan kaldırmak; sermayenin gereksinim duyduğu çekirdek işgücü için sürdürülebilirlik koşullarını sağlamak ve uluslararası alanda çalışma standartlarına uygunluk sağlandığı görüntüsü yaratmak amacıyla oluşturulmuştur. Bu sigorta uygulaması ile oluşacak işsizlik sigortası fonu, yine de yasanın belirli kesimlerce önemsenen en önemli yanındır (Birleşik Metal-İş Sendikası, 2003:1). Bu düzenleme emeğin -geçici bile olsa-

korunmasına yönelik olarak düzenlenen ve uygulamaya konulan önemli bir adımdır.

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanmasını gerçekleştirecek paketin bir parçasını oluşturan, "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı", 11.04.2001 gün ve 4641 sayı ile yasalaşmıştır. Amaç, emekliliğe yönelik bireysel tasarrufların, "mali sektör içinde ülke ekonomisinin hizmetine sunulması" olarak tanımlanmaktadır. Yasa ile bireylere, kamu sosyal güvenlik kurumları tarafından oluşturulan zorunlu ve katılıma dayalı asgari bir emeklilik gelirin yanında, geleceklerini güvence altına alacak ek bir gelir sağlanması hedeflenmektedir. Ayrıca bu uygulamayla sosyal güvenliğin özelleştirilmesine ve sosyal devletin ortadan kaldırılmasına yönelik bir adım daha atılmış bulunmaktadır.

Ülkemizde, çok ciddi şekilde yanlış ve çarpık kurgulanmış bir sistem sonucunda emekli aylıkları ve muhtaç yaşlılara verilen sosyal yardımlar düşük seviyelerde kalmış, sağlık hizmetlerinde yeterli yaygınlık ve kalite sağlanamamış, sosyal güvenlik kapsamı toplumun tümüne yaygınlaştırılmamıştır. Bunun yanında henüz genç bir toplum olmamıza rağmen, sistemin hızla bozulan mali dengesi ekonomik istikrarı tehdit eder boyutlara ulaşmıştır (Hazine Müsteşarlığı, 2003:1).

#### 4. Sonuç

1963 yılından itibaren oluşturulan planlar incelendiğinde, ilk plandan itibaren sosyal güvenlik hakları ile ilgili hedeflenenlerin, ilke ve politikaların aynı çizgi çerçevesinde döndüğü anlaşılmaktadır. Özellikle ilk üç plan perspektif plan niteliği taşıdığından bir hazırlık dönemi olarak nitelendirilmiştir ve benzer özellikler göstermektedirler. Hazırlanan tüm kalkınma planlarında aynı hedeflere yer verilmesi, bu hedeflerin yaklaşık kırk yıldır gerçekleştirilemediğini göstermektedir.

Planlı kalkınma döneminde sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler kaydedilmesine rağmen, günümüz Türkiye’sinde sosyal güvenlik bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunda, her yeni gelen hükümetin sosyal güvenlik gelirlerini bir borç kapama yolu olarak görmelerinin ve bu konuda popülist politikalar izlemelerinin rolü büyüktür. Esasen sistemdeki sorunlar büyük bir açıklıkla planlarda belirtilmiş, ancak hedefler uygulanma sürecine girememiş, girmişse de tamamlanamamıştır.

Son olarak 1999 yılında, IMF baskıları sonucu getirilen yapısal programlar çerçevesinde, Sosyal Güvenlik Reform Yasası oluşturulmuş, yalnız bu Yasa oluşturulurken sorunlar tam olarak ortaya konamadığından, “reform”un sosyal yanı eksik kalmıştır. Sosyal Güvenlik Reformu ile getirilen yeniliklerin bir çoğu hayata geçirilemezken, hayata geçirilenlerin bir çoğu da sosyal güvenlik kurumlarına mali kaynak sağlamaya yöneliktir. Sosyal devlet olma özelliği ve ülkedeki gelir dağılımı

göz ardı edilmeden, Reform'un yeniden gözden geçirilerek uygulamaya konması yapılabilecek en doğru şeydir.

### **KAYNAKÇA**

AKALIN Güneri, "Sosyal Güvenlik Sistemimiz: Sorunlar ve Çözüm Önerileri",

<http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/Idsayi18/1802.htm>, 28.08.2003

Birleşik Metal-İş Sendikası, "Sosyal Güvenlik", Birleşik Metal-İş Sendikası Yayınları, Eğitim Dizisi-4,

2002/5, [http://www.birlesikmetal.org/kitap\\_02/kitap-02-05.htm](http://www.birlesikmetal.org/kitap_02/kitap-02-05.htm), 08.04.2003

DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967**, DPT Yayınları, Ankara, Ocak, 1963

DPT, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972**, DPT Yayınları, Ankara, Kasım, 1967

DPT, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977**, DPT Yayınları, Ankara, 1973

DPT, **1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalar-Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi**

**ve Bazı Değerlendirmeler**, DPT Yayınları, Ankara, Temmuz, 1990

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, DPT Yayınları, Ankara, 2000

DPT, Türkiye'nin Ekonomik ve Sosyal Göstergeleri,

<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01.htm>, 03.04.2003

GÜVEN Sami, **Türkiye'de Sosyal Planlama**, Ezgi Kitabevi Yayınları, 1.B., Bursa, 1995

Hazine Müsteşarlığı, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform",

[http://www.treasury.gov.tr/sosyal\\_guvenlik.pdf](http://www.treasury.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf), 01.04.2003

SARISU Ekrem, "Sosyal Güvenlik Reformu Kime Yaradı?",

[http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/03-06-2002\(1\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/03-06-2002(1).htm), 10.03.2003

SEÇER Şebnem, "Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler",

<http://www.sbe.deu.edu.tr/SBEWEB/dergi/dergi03/planli.htm>, 01.04.2003

TİSK, "SSK Prim Artışına Hayır!",

<http://www.tisk.org.tr/duyuru/duyuru63.htm>, 28.08.2003

Türk-İş Sendikası, “Sosyal Güvenlik Reformu Kanunu Olarak Adlandırılan  
4447 Sayılı Kanunun Sosyal  
Sigorta Kanunu İle İlgili 2000 Yılı Uygulama Sonuçları”,  
<http://www.turkis.org.tr/sosyalguvenlikref.doc>, 21.08.2003