

## Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacının Nedenleri ve Yapılan Düzenlemeler

Eren ÖĞÜTÖĞULLARI <sup>1</sup>

Teoman AKPINAR <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dr., Aydın Üniversitesi, Yarı Zamanlı Öğretim Görevlisi, eogutogullari@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-0711-7979

<sup>2</sup> Doç.Dr., Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Çorlu MYO, takpinar@nku.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2205-1584

**Özet:** Sosyal güvenlik politikaları yaşam boyunca yoksulluğu ve muhtaçlığı azaltmak ve hane halkı gelirlerini artırarak, verimliliği ve insani gelişmeyi teşvik ederek, sürdürülebilir büyümeye katkı sağlayarak ekonominin gelişimini hızlandırmakta, insana yakışır çalışma biçimlerini teşvik etmektedir. Özellikle, Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi sadece finansman sorunlarıyla ya da kapsadıkları nüfusun yetersizliği ile değil, norm ve standart farklılıklarına kadar birçok konuda ciddi şekilde eleştiri konusu olmuştur. Bu sebeple reform yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Gerçekleştirilen reform nedenlerinden birincisi, nüfus yapısındaki değişimdir. Özellikle, aktif/pasif yapısındaki denge sorunu ve Türkiye’de nüfusun yaşlanma sürecinin hızı, oldukça önemlidir. İkinci reform nedeni ise sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığının ekonomiye etkileri ve sosyal güvenlik kurumlarına Devlet bütçesinden aktarılan transferlerin, temel ekonomik göstergelerin bozulmasına yol açıyor olmasıdır. Üçüncü reform nedeni, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması ve yoksulluğu önleyememesi ve kaynak kullanım sorunlarının varlığıdır. Dördüncü neden, bütün nüfusun koruma altına alınamamasıdır. Yapılan düzenlemeler ise 4447 Sayılı Reform Kanunu, 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu çerçevesinde şekillenmiştir. Bu çalışma kaynak tarama usulü kullanılması ve konusunda uzman kişilerden sağlanan bilgilerin bir araya getirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir.

**Anahtar kelimeler:** sosyal güvenlik, sosyal güvenlik reformu, sosyal sigortalar

### Reasons for the Requirement to Reform the Turkish Social Security System and the Regulations made

**Abstract:** Social security policies expedite the development of the economy by reducing poverty and destituteness throughout lifetime, increasing household income, encouraging productivity and human development, contributing to sustainable growth, and promoting decent working styles. In particular, the social security system in Turkey has been severely criticized not only for the financing problems or the adequacy population covered, but in many aspects up to their differences in norms and standards. Therefore, the need for reform has arisen. The first reason for reforms made is the change in population structure. Particularly, the balance issue of the asset/liability structure and the speed of the aging process of the Turkish population are very important. The second reason for the reform is the effects of the financial deficit of social security institutions on the economy and the fact that funds transferred from government budget to social security institutions resulted in deterioration of basic economic indicators. The failure of the current system to protect and prevent poverty and the existence of resource utilisation problems constitute the third reason leading to reforms. The fourth reason is that the whole people could not be covered under the system. The regulations were structured within the framework of the Reform Act No. 4447, the Social Security Institution Act No. 5502, and the Act No. 5510 on Social Insurance and General Health Insurance. This study is made by using the literature review method and compiling the information obtained from experts in their respective subject.

**Key words:** social security, social security reform, social insurance

### 1. GİRİŞ

Zorunlu sigortaya dayalı ilk sosyal güvenlik programları 19. yüzyılın sonlarında Avrupa’da kurulmuştur. Bununla birlikte, 20. yüzyılda, ulusal sosyal güvenlik programları, sadece sömürgeleştirmenin ve İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra yeni bağımsız devletlerin kurumunun bir sonucu olarak, dünya çapında daha geniş bir şekilde gelişmiştir. Sosyal güvenliğin gelişimi de çeşitli uluslararası sözleşmeler ve araçlar ile desteklenmiştir ve sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olarak tanınması 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde yer almıştır. Almanya, Brezilya ve Türkiye gibi bazı ülkelerde sosyal

güvenlik Anayasa tarafından güvence altına alınan bir haktır. Bugün çoğu ülkede sosyal güvenlik sistemi bulunmaktadır. Dünya çapında en yaygın branşlar; yaşlılık, sakatlık, ölüm, emeklilik yanında iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, aile ve işsizlik yardımı programlarıdır (ISSA, Erişim: 30.07.2020).

Sosyal güvenlik sistemlerinin toplum için sosyal önemi artık geniş kabul görmektedir. Ancak, sosyal güvenlik sistemlerinin ekonomik önemi konusunda daha az fikir birliği söz konusudur. Her ne olursa olsun, sosyal güvenlik sistemlerinin ekonomik kalkınmada üretken bir faktör olarak anlaşılması gerekmektedir.

Birçok Avrupa ülkesi, sosyal güvenlik programları gelişimini zengin toplumlar olmadan önce başlatmıştır. Avrupa tarihi aynı zamanda verimli ekonomilerin ve etkili sosyal güvenlik sistemlerinin el ele büyüyebileceğini ve ikincisinin bir fren olmadığını göstermektedir. Aslında, tüm ülkeler sosyal güvenlik sistemlerini kendi sosyo-ekonomik ihtiyaçları ve koşullarına göre geliştirmelidir. Bununla birlikte, Avrupa deneyimi temelinde, gelişmekte olan ülkeler için mesaj açıktır: etkili ve verimli sosyal güvenlik sistemleri uzun vadeli sosyal ve ekonomik kalkınmanın anahtarıdır (ISSA, Erişim: 30.07.2020).

Sosyal güvenlik bilinen tarihi seyri içinde gelişim göstermiş ve yeni sigorta branşları günden güne ilave edilerek büyümüştür. Sosyal güvenlik sisteminin hacimsel büyümesi nüfusun artışı ve insan ihtiyaçlarındaki değişime paralel seyreden bir yapıda olmaktadır.

Bu çalışmamızda öncelikle, sosyal güvenliğin gelişimi ve önemi üzerinde durulmuş daha sonra Türkiye’de sosyal güvenlik alanında reform nedenleri açıklanmaya çalışılmış ve son olarak Türk sosyal güvenlik sisteminde reform düzenlemeleri incelenmeye çalışılmıştır.

## 2.SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ VE ÖNEMİ

Dünya genelinde, sosyal güvenlik terimi, işçileri/çalışanları ve ailelerini yaşlılık, hastalık, işsizlik, malûllük, analık veya ölümlle ilişkili gelir kayıplarından korumaya yönelik kamu programlarından oluşmaktadır. Ayrıca bu terim bazen, hangi nedenle olursa olsun, kendilerini koruyamayan herkes için geniş bir destek sistemini içermekte kullanılmaktadır. Sosyal güvenlik terimi, farklı şekillerde tanımlandığı için terimin yaygın olarak kabul edilen bir tanımı yoktur. Bu konuda, ILO, sosyal güvenliğin kapsamını “ kişinin çalışma gücünün kaybına veya azalmasına karşı gelirinin korunmasına sağlamak düşüncesi ” olarak benimsemiştir. Sosyal güvenliği daha geniş bir anlamda algılandığı başka bir görüşe göre ise “ bir insanın iyi bir yaşam standardına ulaşmasını ve sürdürmesini sağlamak için tasarlanmış bir dizi politika ve kurum ” olarak ifade edilmektedir.

Bir tanım getirmek gerekirse; sosyal güvenlik, bir toplumdaki sosyal güvenceye sahip olanların maruz kaldığı belirli risklere karşı uygun kuruluşlar aracılığıyla sağlanan güvenlik olarak ifade edilebilir.

Sosyal Güvenlik hiçbir zaman tek başına yeterli bir geliri garanti etmeyi amaçlamamış olsa da, bunun üzerine inşa edilecek bir gelir tabanı sağlamaktadır. Aynı zamanda, Sosyal Güvenlik gelir bağımlılığını azaltmayı amaçlamaktadır ve sistem, ondan faydalanacak olan çalışanların katkılarıyla finanse

edilmektedir. Sosyal Güvenlik, gelir yeterliliği sağlamak için düşük gelirli çalışanlara yüksek gelirli çalışanlara göre bir miktar daha yüksek faydalar sağlayamaya çalışmaktadır. Aynı zamanda sistem yüksek yaşam boyu kazançları olan çalışanlar için faydaların bir miktar daha yüksek olmasını sağlayarak, bir dereceye kadar bireysel eşitliği teşvik edebilmektedir (GAO, 2005:3).

İnsanlık tarihi boyunca tüm insanlar işsizlik, hastalık, engellilik, ölüm ve yaşlılığın getirdiği belirsizlikler ile karşı karşıya kalmıştır. Ekonomi alanında, yaşamın bu kaçınılmaz yönlerinin kişinin ekonomik güvenliğine bir tehdit olduğu söylenmektedir. Eski Yunanlılar için ekonomik güvenlik zeytinyağı amforaları biçimini almıştır. Zeytinyağı çok besleyiciydi ve nispeten uzun süre saklanabiliyordu. Yunanlıların ihtiyaç duydukları zamanlarda kendilerine güvence sağlamak için zeytinyağı stoklanmıştı ve bu onların ekonomik güvenlik biçimiydi. Ortaçağ Avrupa’da feodal sistem ekonomik güvenliğin temelini oluşturuyordu, feodal efendiler mülk üzerinde çalışan kölelerin ekonomik açıdan hayatta kalmasından sorumluydu. Feodal bey, mülkü işletmek için sürekli bir serf kaynağı olduğu sürece ekonomik güvenceye sahipti ve serfler sadece emeklerini sağlayacak kadar uygun oldukları sürece ekonomik güvenliğe sahipti. Orta Çağ boyunca, resmi bir ekonomik düzenleme olarak sadaka fikri de ilk kez ortaya çıktı. Aile üyeleri ve akrabalar her zaman birbirlerine karşı bir dereceye kadar sorumluluk hissettiler ve ailenin yararlanabileceği kaynaklar olduğu ölçüde, bu genellikle özellikle yaşlılar ve sakatlıklar için bir ekonomik güvenlik kaynağıydı. Toprak, ona sahip olan veya çiftliklerde yaşayanlar için önemli bir ekonomik güvenlik biçimiydi. Bunlar geleneksel ekonomik güvenliğin kaynaklarıdır: varlıklar, emek, aile ve sadaka gibi (SSA, Erişim: 30.07.2020).

Toplumlar ekonomik ve sosyal karmaşıklıkta büyüdükçe ve yalıtılmış çiftlikler şehirlere ve köylere yol açtıkça, Avrupa üyelerinin ekonomik güvenliğini korumaya çalışan çeşitli türden resmi örgütlerin gelişmesine tanık olmuştur. Muhtemelen bu kuruluşların en erken dönemleri Ortaçağ’da tüccarlar veya zanaatkârlar tarafından kurulan loncalardı. Ortak bir ticareti veya işi olan bireyler, karşılıklı yardım toplumlarına veya loncalara bağlanmıştır. Bu loncalar üretimi ve istihdamı düzenlemiş ve ayrıca üyelerine yoksulluk veya hastalık zamanlarında mali yardım ve bir üye öldüğünde masrafların karşılanmasına yardımcı olacak katkılar da dâhil olmak üzere bir dizi fayda sağlamıştır. Loncalar tarafından sağlanan ekonomik güvenlik türlerine ek olarak, bazı sendikalar üyelerine aktüeryal temelli hayat sigortası sağlama

uygulanmasına başlamışlardır (SSA, Erişim: 30.07.2020).

Geçmişine bakıldığında çok çeşitli süreçlerden geçmiş olan sosyal koruma veya sosyal güvenlik, yoksulluğu azaltmak ve önlemek için tasarlanmış politikalar ve programlar kümesi olarak tanımlanır. Yaşam döngüsü boyunca insanlar güvenlik açığını hissederler. Sosyal koruma, çocuklar ve aileler için; doğum, işsizlik, iş kazaları, hastalık, yaşlılık, engellilik, sağlığın korunması gibi politika alanlarını ele almaktadır. Bu programlar sosyal sigorta ve sosyal yardımları kapsamına almaktadır. Sosyal koruma, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında, sosyal adaletin teşvik edilmesinde ve herkes için sosyal güvenlik hakkının gerçekleştirilmesinde kilit bir rol oynamaktadır. Böylece, sosyal koruma politikaları ulusal yaşam döngüsü boyunca yoksulluğu ve kırılganlığı azaltmak ve kapsayıcı ve hane halkı gelirlerini artırarak, verimliliği ve insani gelişmeyi teşvik ederek, sürdürülebilir büyüme için iç talep oluşuma katkı sağlayarak; ekonominin yapısal dönüşümünü kolaylaştırmakta ve insana yakışır çalışma biçimlerini teşvik etmektedir (ILO, 2017: XXIX).

### 3. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA REFORM NEDENLERİ

SSK'nın 1992 yılından itibaren gelir gider açığı vermeye başlaması ve daha sonra Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı'nın da aynı duruma düşmeleri kamuoyunda çok tartışılmıştır (İTO, 2006:119). Bu finansman açıkları yıllar içinde artarak devam etmiş ve Devlet bütçesinden yapılan transferler bütçe yükünü arttırmıştır. Sosyal güvenlik sistemi sadece finansman sorunlarıyla değil kapsadıkları nüfusun yetersizliğinden, norm ve standart farklılıklarına kadar birçok konuda bu dönemde ciddi şekilde eleştiri konusu olmuştur (Alper, 2011:7-47).

1999 yılında yapılan 4447 sayılı sosyal güvenlik reformunda ağırlıklı olarak emeklilik yaşının yükseltilmesine odaklanılmıştır. Yine sosyal güvenlik reformu kapsamında hazırlanan kurumsal ayağı 2006 yılında, mevzuat ayağı ise 2008 Tarihine dayanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSSK) daha geniş kapsamlıdır. Sosyal güvenlik reformuna gerekçe olarak sunulan sorunlar aşağıda konular itibarıyla değerlendirilmiştir (ÇSGB, 2004:5-20).

#### 3.1. Nüfus Yapısındaki Değişim

Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından aktif (çalışan) nüfus ile sistemden pasif olarak yararlanan nüfus (çalışmayan, emekli, yardım alan) dengesinin sağlanması önem taşımaktadır. Nüfusun yaşlanması günümüzde gelişmiş refah devletleri açısından ileriye dönük planlamaların

yapılmasını gerektiren, öncelikli ve önemli bir sorundur. Türkiye yaşlı nüfus oranı en düşük ülkelerden birisi olması nedeniyle yaşlı nüfus sosyal güvenlik sistemindeki mevcut kriz için bir gerekçe değildir. Ancak, yaşlanma konusunda Türkiye için önemli nokta, yaşlanma sürecinin hızıdır yoksa yaşlı nüfusun şu anki büyüklüğü ve durumu değildir. Dolayısıyla, Türkiye'de bireylerin yaşlanma süreci, Avrupa ülkelerine göre çok hızlı seyretmektedir (TÜİK, 2013:31). Yaşlıların (65 yaş ve üstü kişilerin) toplam nüfus içindeki oranının % 7'den % 14'e ulaşması Fransa'da 115 yıl sürmüş, Batı Almanya'da ve İngiltere'de 45 yıl, ABD'de 75 yıl sürmüş iken, Türkiye'de bu orana 27 yılda ulaşılabacaktır (ÇSGB, 2008; 7; T.C. Başbakanlık, 2005: 33-36).

Hızlı yaşlanma, önümüzdeki 20 yıl bağımlı nüfusun azalacağı buna karşılık çalışabilir nüfusun artacağı bir dönemi ifade etmektedir. Bu dönem demografik açıdan "fırsat penceresi" olarak adlandırılmaktadır. Sosyal güvenlik reformunun bir anlamda başarı ölçütü önümüzdeki 20 yıl içinde bu fırsatın değerlendirilmesi için istihdamın arttırılması ve kayıt dışılığın önlenmesi olacaktır. Eğer bunda başarı sağlanamazsa ülke nüfusu yaşlanacağı için sosyal güvenlik sisteminde yeni bir kriz kaçınılmaz olacaktır. Çünkü bu dönemde sistem gelirleri azalacak giderleri ise artacaktır (İTO, 2006:100). Yaşlı bir nüfusun neden olabileceği emeklilik gelirleri, emeklilik fonları, sosyal güvenlik sisteminin adaptasyonu, yaşlılara sağlık hizmetlerinin sağlanması gibi birçok problem mevcut olabilecektir (T.C. Başbakanlık, 2005: 33-36).

Dolayısıyla bu verilerden hareketle uzun dönemde sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilmesi için şimdiden önlem alınması gerektiği öne sürülmektedir.

#### 3.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açığının Ekonomi Üzerindeki Etkileri

Finansman sorunu, reform tartışmalarının odak noktasıdır. Sosyal güvenlik kurumlarına Devlet bütçesinden aktarılan transferler, temel ekonomik göstergelerin bozulmasının, kamu borçlanmasının artmasının, faiz oranlarını yükselterek enflasyonun körüklenmesinin, yatırımları azaltarak işsizliğin artmasının ve gelir dağılımının bozulmasının nedeni olarak belirtilmektedir (T.C. Başbakanlık, 2005: 43,44).

Türkiye'nin sosyal güvenlik harcamalarının, yüksek gelir grubuna dâhil ülkeler ile orta gelir grubuna dâhil ülkeler arasında olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak, kamu emeklilik ve sağlık harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'ya oranı, orta gelir grubuna dâhil ülkelerin yaklaşık 2,5 katıdır. Türkiye'de kamu emeklilik harcamalarının

GSYİH'ya oranının, daha genç bir nüfus yapısına sahip olmasına rağmen, gelişmiş ülkelere yakın olduğu belirlenmiştir. Erken ve genç yaşta emeklilik uygulamaları, ödenen prim ve çalışılan süreye göre yüksek emekli aylıkları bağlanması, Türkiye'nin emeklilik harcamalarını, yaşlı nüfus oranı yüksek ülkelerin emeklilik harcamasının bile üzerine çıkarmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014:3).

### 3.3. Mevcut Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması

Sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünün el kitabı olan Beyaz Kitap'a göre, sosyal yardım ve hizmetler de dâhil edilmek suretiyle, sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH'ya oranının yüksek düzeyde gerçekleşmesine rağmen, yoksulluğun önlenmesinde etkili olamamakta ve kaynaklar doğru kullanılamamaktadır. Bunun başlıca nedeni ise "sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarını kapatmak için Genel Kamu Bütçesinden aktarılan kamusal kaynaklar, aslında çoğunlukla kayıt içinde çalışan ve emekli olan kesime aktarılmakta iken, emekli olmak için asgari prim ödeme sürelerini dolduramayan işsizlere, kayıt dışı çalışanlara, sigorta kapsamında olmayanlara yani toplumun yoksullukla karşı karşıya kalan kesimine aktarılamamaktadır" şeklinde açıklanmaktadır (T.C. Başbakanlık, 2005: 39-42).

### 3.4. Bütün Nüfusun Koruma Altına Alınmaması

TÜİK tarafından Türkiye'de 2005 yılında yapılan bir araştırmaya göre, 11 milyondan fazla istihdam edilen çalışanın herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna "sigortalı olarak kayıtlı olmadığı" belirlenmiştir. Kayıt dışılığın en yoğun olduğu kesim ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlardır. Bu kişiler arasında kayıt dışılık yüzde 95,3'tür. Ücretsiz aile işçileri, gündelik (yevmiye) ile çalışanlar ve kendi nam ve hesabına çalışmakta olanlar, toplam kayıt dışı istihdamın yüzde 76'sını oluşturmaktadır. Kayıt dışı istihdama ek olarak, yoksulluk oranının daha yüksek seyrettiği yevmiyeli çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerinin yürürlükteki normlara göre sigortalanmaları yetersiz düzeydedir. Bu kişiler isteseler dahi sosyal güvenceye kavuşamamaktadırlar. Kendi adlarına ve hesabına çalışanlar için ise sigortalı olma ve belirli bir basamağa kadar basamak arttırma zorunluluğu bulunması, belirli bir düzeyin altında geliri olan bireylerin yol açmaktadır. İlave olarak, etkin bir denetim mekanizması eksikliği de kayıt dışılığı arttırmaktadır (T.C. Başbakanlık, 2005: 46-48).

### 3.5. Mevcut Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunları

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin kapsamını genişletme çabası

gözlenmektedir. Gelişmiş ülkeler ise yaşlanan nüfus sorunu ile karşı karşıyadır ayrıca, gelişmiş ülkelerde emeklilik yaşını ve prim ödeme gün sayısını artırmak ve prim ile performans arasındaki bağı güçlendirmek için düzenlemeler yapılmaktadır. Sosyal ve ekonomik değişkenler, sosyal güvenlik sistemini doğrudan etkilemektedir. Örneğin, doğurganlık oranlarının düşmesi, işgücü piyasasında geniş çaplı dönüşümlerin oluşması sisteme etki yapmaktadır. Öte yandan, gelişen teknoloji ve üretim yöntemlerindeki değişim ise önümüzdeki yıllarda çalışanların iş ve meslek değiştirmesine neden olabilecektir. Bu değişimler, beraberinde bireylerin yaşam boyu öğrenme yoluyla kendilerini sürekli yenileme zorunluluğunu da getirmektedir. İlave olarak; gençler artık eğitim nedeniyle işgücüne daha geç katılıyor olmasına karşın, ilerleyen yıllarda yaşlılar işgücü piyasasına daha fazla katılmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Birliği üyesi ülkelerde, yaşlıları uzun süre aktif sigortalı olarak çalışmaya teşvik etmek için aktif yaşlanma dostu sosyal güvenlik politikaları desteklenmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014:55).

Türkiye'de sosyal güvenliğin finansman sorunlarının bir kısmı, gelirleri azaltan ve diğer kısmı ise giderleri artıran uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Erken emeklilik uygulamaları, prime esas kazancın olduğundan düşük seviyede gösterilmesi nedeniyle prim tahsilatının düşmesi, işsizlik oranının yüksekliği, kayıt dışı istihdamın yüksek oranda olması, Bağ-Kur'da düşük prim toplama oranının varlığı, af yasaları ile prim ödeme eğiliminin azaltılması, ödenmemiş primlerin cezalarının affedilmesi ve prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü ile fon gelirlerinin yeterli olamamasıdır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 240; DPT, 2007: 8-19; T.C. Başbakanlık, 2005: 50).

Harcamaları artıran faktörler ise erken emeklilik uygulamaları, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, borçlanma kanunları, artan yaşam ömrü nedeniyle yükselen aylık ödemeleri ile prim tahsilat gelirlerinin (aktif/pasif oranının) dengede olmamasıdır (DPT, 2007:8-19; T.C. Başbakanlık, 2005:50; Duygulu ve Pehlivan, 2004:10-38).

Sosyal güvenlik sisteminin finansal açıdan sürdürülebilirliğini sağlamak için yeni bir aktüeryal model ile sürekli analiz edilmesi ve buna genel sağlık sigortasını da dâhil edilmesi gerekmektedir. Sistemi desteklemek için istatistiksel veri tabanları güçlendirilmeli ve veri kaynakları da zenginleştirilmelidir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018:36).

### 4.TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM DÜZENLEMELERİ

Yaşanan sorunlar karşısında, sisteme yönelik yeniden yapılanma arayışları özellikle sistemin gelir gider açığı verdiği 1990'lı yılların başından itibaren ivme kazanmıştır. Bu konuda, yerli ve yabancı uzmanlardan oluşan farklı kesimlere raporlar hazırlanmıştır.

Finansmanı Dünya Bankası tarafından verilen kredi ile sağlanan ve Türkiye için ILO tarafından yürütülerek 1996 yılında rapora dönüşen bir çalışma, emeklilik sistemine ilişkin sorunlarını ortaya koymuş ve alternatif reform seçeneklerini ve bunları gerçekleştirme adımlarını belirlemiştir (ILO, 1996: 78-79). Anılan raporda, yeniden yapılandırılmış dağıtım sistemi, zorunlu tasarruf sistemi ve gönüllü tasarruf sistemi önerilerek tartışmaya açılmıştır. Rapor, kısa dönemdeki reform arayışları için sağlık sigortası ve emeklilik sigortasının birbirinden ayrılmasını, primler ile aylıklar arasında daha güçlü bir bağ kurulmasını, prime esas kazanç tanımının değiştirilmesini, emeklilik yaşını artırmak ve primler konusunda kurumlar arası uyumun gerçekleştirilmesini önermektedir (ILO, 1996: 78-79). Yaklaşık aynı tarihlerde Avustralya Sağlık Komisyonu tarafından Türkiye için hazırlanan rapor da benzer önerileri içermektedir.

Bu konu ile ilgili üçüncü rapor, "Yaşlılık Krizinden Kaçınmak" başlıklı Dünya Bankası raporu ile büyük paralellik gösteren ve 2004 yılında yenilenen Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) raporudur. Raporun önerisine göre, mevcut sistem, ilk ayakta, asgari sosyal koruma garantisini üstlenecek ve zorunlu üyelik temelinde kurulacak, ikinci ayak ise birinci ayak kapsamına girenlerin zorunlu olarak üye olduğu fon esasında işlev göreceği olan zorunlu bireysel emeklilik, üçüncü ayak ise bireysel emeklilik şirketlerinin faaliyet gösterdiği ve tamamen gönüllüğe bağlı olan fon esasına göre çalışacak bir sistem olacaktır. Sağlık hizmetleri, genel sağlık sigortası tarafından gerçekleştirilecek ve bir Sağlık Finans Kurumu oluşturulacaktır. Devletin sosyal güvenlik sisteminin finansmanına olan katkısına gelince, sadece doğrudan ilk ayak programlarına doğrudan prim ödeme şeklinde işleyecek ve sistemin merkezini oluşturan ikinci ayak programları ise sigortalı ve işveren tarafından ödenecek primlerle finanse edilecektir (TÜSİAD, 2004: 17-26).

Dünya'daki sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümlerin izlerini yansıtan bu raporların ve yeni liberal görüşlerin Türkiye'deki sosyal güvenlik reformunu büyük ölçüde etkilediği gözlenmektedir (Gökbayrak, 2012: 141-162; Arıcı, 2011: 48-61).

#### 4.1. 4447 Sayılı Reform Kanunu

Sosyal güvenlik reformu kapsamında ilk düzenleme, 8.9.1999'da yürürlüğe girmiş olan 4447 Sayılı Kanun'dur. Sekiz temel yasadaki değişiklik yapan ve işsizlik sigortasını düzenleyen bu yasa, takip eden yıllarda sosyal güvenlik alanında yapılan birçok yasa, kanun hükmünde kararname (KHK) ve ikincil mevzuat olarak adlandırılan genelge, yönetmelik gibi düzenlemelerin ilk adımı olarak belirtilebilir.

4447 Sayılı Kanun kapsamında, sosyal güvenlik sistemi sorunlarına yönelik olarak, parametrik değişimlere gidilmiştir. Bu değişimler: Emeklilik sisteminin temel yapısına dokunmadan aylık bağlama oranlarında, emekliliğe hak kazanma yaşında ve prim ödeme gün sayısı gibi parametrelerde yeni düzenlemeleri hedefleyen uygulamalardır. Burada amaç, sistemin gelirlerini arttırmak ve giderlerini azaltmaktır. Bu bağlamda, her üç kurumda da emeklilik yaşı kademeli olarak 58 (kadın) - 60 (erkek) yaşına yükseltilmiş, SSK ve Bağ-Kur'da primlere dayalı kazançların belirlenmesi, emekli maaşlarının hesaplanması ve artırılması konularında benzer düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, son yıllarda diğer iki sosyal güvenlik kurumundan daha fazla mali açığı bulunan T.C. Emekli Sandığı, emeklilik yaşı düzenlemeleri dışındaki tüm değişikliklerden hariç tutulmuştur.

Ayrıca, işsizlik sigortası sistemi de hayata geçirilmiştir. İşsizlik sigortası ile işsizlere işsizlik ödeneği verilmesinin yanı sıra, işsizlere yönelik olarak, iş bulma, meslek geliştirme, meslek edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulaması da düzenlemeler arasındadır. Diğer yandan zorunlu sigortacılığa dayanan sosyal sigortaların yanında gönüllülük esasına dayalı fonlu bir sistem olan bireysel emeklilik sigortası da bu dönemde alt yapısı hazırlanarak 21 Mart 2001 Tarihinde yasal statüye kavuşmuştur.

#### 4.2. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

Bugün uygulamada olan ve kurumsal yapılanmayı da içeren son reform çalışmalarına 16.11.2002 Tarihinde başlanılmış, tek bir emeklilik rejimi oluşturularak, beş farklı sigorta rejiminin aktüeryal açıdan hak ve yükümlülüklerin eşitleneceği bir sistem kurgulanmıştır.

Reformun esas amacı, adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkili bir koruma sağlayan finansal açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşmak olarak açıklanmaktadır. Sosyal güvenlik reformu 4 tamamlayıcı bileşenden oluşmaktadır (T.C. Başbakanlık, 2005:55). İlk bileşen, tüm nüfus için uygun, eşit, önleyici ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmetlerini finanse eden genel sağlık sigortasının oluşturulmasıdır. İkincisi, halen

dağınık durumda bulunan primsiz ödemeleri ve sosyal yardımları birleştirme yoluna gidilerek, nesnel kullanım kriterlerine dayalı olarak tüm muhtaç gruplar için erişilebilir bir sistem oluşturmaktır. Üçüncü bileşen ise sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının dâhil olduğu tek bir emeklilik sigortası rejimini oluşturmaktır. Dördüncü ve son bileşen, bahsedilen temel işlevlerle ilgili hizmetleri modern ve etkili bir şekilde sağlayacak yeni bir kurumsal yapının oluşturulması olmaktadır.

Bu reformun bir diğer amacı ise mevzuatın sadeleştirilmesi ve anlaşılabilir hale dönüştürülmesi, böylelikle sigortalı memnuniyetinin ve katılımın artırılması olmuştur (T.C. Başbakanlık, 2005:57).

16 Mayıs 2006 Tarihinde sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında birleştirmeyi öngören ve Sosyal güvenlik reformu kapsamında hazırlanmış olan, 5502 Sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile 1 Ekim 2008 Tarihinde, kaliteli ve tüm vatandaşları kapsayacak şekilde hizmet vererek, genel sağlık sigortası sisteminin kurulması ile standartları birbirinden farklı olan çeşitli emeklilik rejimlerini tek bir rejim altında birleştirilmeyi hedefleyen 5510 Sayılı “ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ” (SSGSSK) uygulamaya girmiştir.

Parametrik düzenlemeler açısından değerlendirildiğinde 4447 Sayılı yasa ile emekli aylığına hak etme koşullarında (emekli yaşı ve prim ödeme gün sayısı) daha radikal düzenlemeler yapılırken, 5510 Sayılı yasa ile emekli aylığının seviyesini belirleyen (aylık bağlama oranı ve güncelleme katsayısı) parametrelerde daha radikal düzenlemeler yapılmıştır.

## 5.SONUÇ

Sosyal güvenlik, bir toplumdaki sosyal güvenceye sahip olanların maruz kaldığı belirli risklere karşı uygun kuruluşlar aracılığıyla sağlanan güvenlik olarak ifade edilebilir.

İnsanlık tarihi boyunca tüm insanlar işsizlik, hastalık, engellilik, ölüm ve yaşlılığın getirdiği belirsizlikler ile karşı karşıya kalmıştır. Bu belirsizlikler ise ancak etkin çalışan sosyal güvenlik rejimlerinin kurulmasıyla telafi edilebilmiştir.

Sosyal güvenliğin finansmanında sorun yaratan bir çok etken bulunmaktadır. Erken emeklilik uygulamaları, çeşitli sebeplerle kazançların düşük gösterilmesi nedeniyle prim tahsilatının düşmesi, işsizlik oranının ve kayıt dışı istihdamın yüksek oranda olması, af yasalarının prim ödeme eğilimini azaltması ve aktif/pasif oranında denge olmaması finansman sorununun sebepleri arasında sayılabilir.

Sosyal güvenlik alanında yapılan reform nedenleri ise nüfus yapısındaki değişim ve özellikle bağımlı nüfusun hızla artması; sosyal güvenlik kurumlarının sahip olduğu finansman açığının ekonomi üzerinde etki yaratmasıdır ki bu etkiler: Temel ekonomik göstergeleri bozarak, kamu borçlanmasını artırması; faiz oranlarını yükselterek enflasyonu tetiklemesi; yatırımların azalması ile birlikte işsizliğin artmasına yol açması şeklinde oluşmakta ve sonuçta gelir dağılımının bozulmasının da nedenlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması ve bütün nüfusun koruma altına alınmaması da reform nedenleri olarak kabul edilmiştir. İyileştirme amacıyla yapılan düzenlemeler ise 4447 Sayılı Reform Kanunu, 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunları ile yapılmıştır.

## KAYNAKÇA

- Alper, Y. (2011). Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt:1, Sayı:1.
- Arıcı, K. (2011). Sosyal Sigorta Sisteminin Karadeligi: Sigortalı Sayılmayanlar Düzenlemesi, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt: 1, Sayı:1.
- ÇSGB, (2004). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, Taslak Metin, Ankara.
- ÇSGB, (2008). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Reformu, Ankara.
- Duygulu, E. ve Pehlivan, P.(2004). Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri, Hesap Uzmanları Vakfı Yayını, Ankara.
- DPT, (2007). Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No:2729, Ankara.
- GAO, (2005), United States Government Accountability Office, Social Security Reform, <https://www.gao.gov/new.items/d05193sp.pdf> , Erişim: 30.07.2020.
- Gökbayrak, Ş. (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü, Çalışma ve Toplum, 2010/2.
- ILO, (1996). Sosyal Güvenlik Nihai Rapor.
- ILO, (2017). World Social Protection Report 2017-2019, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf) , Erişim: 31.07.2020.
- ISSA, International Social Security Association (ISSA), Social security: A fundamental human right, <https://ww1.issa.int/Understanding%20social%20security> , Erişim: 30.07.2020.
- İTO, (2006). İstanbul Ticaret Odası, Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik Sistemi, Yayın No: 2006/21.
- SSA, The United States Social Security Administration, Social Security, Historical Background

And Development Of Social Security,  
<https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html> ,  
Erişim: 30.07.2020.

T.C. Başbakanlık, (2005). Sosyal Güvenlik  
Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri,  
Başbakanlık Yayını, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2018). Sosyal Güvenlik  
Sisteminin Sürdürülebilirliği, Özel İhtisas Komisyonu  
Raporu, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2014). Sosyal Güvenlik

Sisteminin Sürdürülebilirliği, Özel İhtisas Komisyonu  
Raporu, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2012). 2013 Yılı  
Programı, Resmi Gazete Sayı: 28450.

TÜİK, (2013). İstatistiklerle Yaşlılar, TÜİK Yayın  
No: 3908, Ankara.

TÜSİAD, (2004). Türk Emeklilik Sisteminde  
Reform, TÜSİAD Yayını, İstanbul.