

11 8313

SOSYAL GÜVENLİK SORUNLARININ ÇÖZÜMÜNDE

ÖZEL SİGORTALAR

- DOKTORA TEZİ-

Ufuk AYDIN

Eskişehir - 1996

T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**SOSYAL GÜVENLİK SORUNLARININ ÇÖZÜMÜNDE
ÖZEL SİGORTALAR**

DOKTORA TEZİ

Ufuk AYDIN

Eskişehir
1996

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphane

ÖZET

19. yüzyılda insancıl amaçlarla uygulamaya başlanan sosyal güvenlik politikaları, temelde insanların yarınlarına güvenle bakmalarını amaçlamış; bunun yanında bazı sosyal, ekonomik ve siyasal hedeflere ulaşılmasına da yardımcı olmuştur. Ancak, 20. yüzyılın son çeyreğinde sosyal güvenlik bazı sorunlarla karşılaşmıştır. Özellikle finansmanın güçleşmesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının yapılanmasındaki problemler, siyasal ve bürokratik etkiler sebebiyle baştaki hedeflere ulaşmak oldukça zorlaşmıştır.

Bu bağlamda, sosyal güvenlik amacına ulaşma ve sorunlarının çözümünde yeni açılımlar gündeme getirilmeye başlanmıştır. Bunlardan en önemlisi özel sigorta uygulamalarıdır. Özel sigortalar yöntem olarak sosyal güvenliğin temel araçlarından sosyal sigortalara benzemekte, ancak amaçsal yönden, kuruluş ve uygulamalar bakımından sosyal sigortalardan önemli ölçüde ayrılıklar göstermektedir. İşte bu noktada özel sigorta aracının sosyal güvenlik alanında devreye sokulması düşüncesi bazı çevrelerde geniş bir kabul görmekte, bazılarında ise reddedilmektedir.

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda farklı görüşlere karşın, 1980'lerde konuya ilişkin uygulamalara rastlanmaktadır. Bu alanda, Şili Ulusal Emeklilik Sistemi, özel sigorta uygulamasına verdiği yer ile önemli bir örnektir. Öte yandan ABD'de, İngiltere'de ve İtalya'da yaşlılık sigortası; Almanya'da ise sağlık sigortası açısından özel sigorta uygulamalarına yer verildiği görülmektedir.

Ülkemizde ise, konuya ilişkin çalışmalar yapılmakta ve ILO ile Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu Raporlarında, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma önerileri getirilmektedir. Çalışmamızda bizim de ulaştığımız nokta, sosyal güvenlik sorunlarının çözümünde ve özellikle yaşlılık sigortası bakımından, sosyal sigortaya ek ve isteğe bağlı bir özel sigorta uygulamasının yerinde olacağı şeklindedir. Kanımızca diğer sigorta kollarında bugün için bu tür bir uygulamaya gerek bulunmamaktadır.

ABSTRACT

Social security politics being applied with humanistic purposes since the 19th. century have basically aimed at helping human beings to feel secure for their futures, as well as helping some social, economic and political objectives to be fulfilled. Unfortunately, there have been some problems in the social security applications since the last quarter of the 20th. century; especially because of the financial problems, problems in the construction of the social security foundations, political and bureaucratic effects, it has been quite difficult to reach the aimed objectives.

As a result, it has been inevitable to think about new solutions in reaching the objectives and solving the problems of social security. The most important of these are the private insurance applications. Although private insurance has some similarities with social insurance in terms of their methods, they have so many differences in their objectives, constructions and applications. From this point of view, the idea of using private insurance in social security has been accepted by some groups, while being rejected by others.

In spite of the different opinions in using the private insurance in addition to social insurance, there were some applications about the topic in 1980's. With its private insurance applications, Chilean National Pension System is an important example about the topic. Other examples of private insurance applications can be observed in the United States, England and Italy in their old-age insurance applications, and in Germany with its health insurance application.

In Turkey, there have been some studies about the topic and the idea of using private insurance was proposed in the ILO and Australian Health Insurance Commission Reports prepared for the Turkish Government. In our study, the final point we arrived is that it would be beneficial to use an optional private insurance in addition to the existing social insurance system in terms of solving the problems. At the moment there seems no need for such an application in other branches of social insurance.

İÇİNDEKİLER

TABLolar VE ŞEKİLLER.....	X
KISALTMALAR.....	XI
GİRİŞ	1

Birinci Bölüm

SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL GÜVENLİĞİN SORUNLARI

§. 1. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK.....	3
§. 2. KAVRAMSAL AÇIDAN SOSYAL GÜVENLİK.....	4
§. 3. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI.....	6
I. Sosyal Güvenliğin Doğrudan Amacı.....	6
II. Sosyal Güvenliğin Dolaylı Amaçları.....	9
1. Sosyal Amaçlar.....	9
2. Ekonomik Amaçlar.....	10
3. Siyasal Amaçlar.....	13

§. 4. SOSYAL GÜVENLİK ARAÇLARI VE FİNANSMAN.....	16
I. Sosyal Güvenliğin Araçları.....	16
1. Sosyal Sigorta.....	16
a. Kavram.....	16
b. Sosyal Sigorta Kolları ve Kapsam.....	18
c. Sosyal Sigortanın Yönetimi.....	21
2. Sosyal Yardım.....	22
3. Devletçe Bakılma.....	23
II. Sosyal Güvenliğin Finansmanı.....	23
1. Vergi Yoluyla Finansman.....	24
2. Üçlü Finansman.....	25
a. Genel Olarak.....	25
b. Finansmana Katılımın Ölçüsü.....	27
c. Primlerin Ödenmesi.....	29
d. Finansman Yöntemleri.....	30
§. 5. SOSYAL GÜVENLİĞİN TEMEL SORUNLARI.....	31
I. Finansmana İlişkin Sorunlar.....	32
1. Primler Bakımından.....	33
a. Prim Tutarı ve Niteliğine İlişkin Sorunlar.....	33
b. Prim Tahsilatına İlişkin Sorunlar.....	35
2. Demografik Bakımdan.....	36
a. Emeklilik Yaşına İlişkin Sorunlar.....	37
b. Aktif/Pasif Sigortalı Oranına İlişkin Sorunlar.....	39
3. Sağlık Giderleri Açısından Bakımdan.....	41
II. Sosyal Turizm, Sosyal Marjinalizasyon ve Sosyal Damping.....	44
III. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısından Kaynaklanan Sorunlar.....	46
1. Kurumlar Arasında Norm ve Standart Farklılığı Sorunu.....	46
2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Tek Çatı Altında Toplanması Sorunu.....	47
3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Özerkliği Sorunu.....	48
4. Yeniden Yapılanma Sorunu.....	50
IV. Yasalardan Kaynaklanan Sorunlar.....	52

VII

V. Siyasal ve Bürokratik Nedenlerden Kaynaklanan Sorunlar.....	53
1. Siyasal Nedenler.....	53
2. Bürokratik Nedenler.....	57
VI. Sosyal Güvenliğin Amaçlarından Kaynaklanan Sorunlar.....	59

İkinci Bölüm

SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARININ KAPSAMINDA ÖZEL SİGORTALAR

§. 1. ÖZEL SİGORTA KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	62
I. Kavram.....	62
II. Özel Sigorta Sözleşmesi.....	63
III. Özel Sigortaların Uygulama Koşulları.....	66
IV. Özel Sigortaların Yarar ve Sakıncaları.....	66
V. Dünya’da ve Türkiye’de Özel Sigortaların Tarihçesi.....	67
1. Dünya’daki Gelişim.....	67
2. Türkiye’deki Gelişim.....	69
§. 2. TÜRKİYE’DE ÖZEL SİGORTA KURULUŞLARININ YAPISI	70
I. Genel Olarak.....	70
II. Kuruluş Esasları.....	71
III. Sigorta Şirketlerinin Yapılanması.....	72
1. Sigorta Şirketlerinin İç Örgütü.....	73
2. Sigorta Şirketlerinin Dış Örgütü.....	73
IV. Sigorta Şirketlerinin Finansal Yapısı.....	74
V. Sigorta Şirketlerinin Faaliyetleri.....	76
§. 3. ÖZEL SİGORTALAR İLE SOSYAL SİGORTALAR ARASINDA BENZERLİK VE AYRILIKLAR.....	78
I. Amaca İlişkin Ayrılıklar.....	79
II. Kuruluşa İlişkin Ayrılıklar.....	80
III. Uygulamalara İlişkin Ayrılıklar.....	81

VIII

1. Primler Bakımından.....	81
2. Sigorta Kapsamına Alınma Bakımından.....	82
3. Risklerin Sigortalanması Bakımından.....	83
4. Fonların Değerlendirilmesi Bakımından.....	83

Üçüncü Bölüm

SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA

§. 1. YARARLANMA GEREĞİNİN NEDENLERİ.....	86
I. Genel Olarak.....	86
II. Sosyal Sigortalardan Kaynaklanan Nedenler.....	88
III. Özel Sigortalardan Kaynaklanan Nedenler.....	90
§. 2. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA KONUSUNDA GÖRÜŞ VE YAKLAŞIMLAR.....	93
I. Yararlanma Yanlısı Görüşler.....	93
II. Yararlanmanın Karşısındaki Görüşler.....	94
III. Konuya Çeşitli Kesimlerin Yaklaşımları.....	94
1. Hükümet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Yaklaşımı.....	94
2. İşçi Kesiminin Yaklaşımı.....	96
3. İşveren Kesiminin Yaklaşımı.....	97
4. Özel Sigorta Şirketlerinin Yaklaşımı.....	98
5. Uluslararası Kuruluşların Yaklaşımı.....	98
IV. Görüş ve Yaklaşımların Değerlendirilmesi.....	99
§. 3. DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA UYGULAMALARI.....	100
I. Şili Örneği.....	101
1. Şili Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihçesi.....	101
2. 1981 Reformu.....	102
3. Şili Sosyal Güvenlik Reformunun Eleştirisi.....	105

II. ABD İçin Önerilen Sosyal Güvenlik Reformu Modelleri.....	107
III. Batı Avrupa Ülkelerindeki Uygulama Örnekleri.....	111
1. İngiltere Yaşlılık Sigortası Uygulaması.....	112
2. İtalya'da Yaşlılık Sigortası Uygulaması.....	114
3. Sağlık Sigortası Örnekleri Ve Almanya Sağlık Sigortası Uygulaması.....	115
IV. Türkiye İçin Önerilen Modellerde Özel Sigortanın Yeri.....	117
1. ILO Sosyal Güvenlik Reformu Önerileri.....	118
2. ILO Reform Önerilerinin Eleştirisi.....	124
3. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonunun Sağlık Sigortası Önerisi.....	128
4. TÜSİAD'ın Sosyal Güvenlik Reformu Önerisinde Özel Sigorta Uygulaması.....	130
5. TİSK ve TOBB'un Önerileri.....	132
6. Çalışan Kesimin Önerileri.....	132
§. 4.ÜLKEMİZ AÇISINDAN UYGULANABİLİR BİR MODELİN KOŞULLARI VE TERCİH SORUNU.....	133
I. Uzun Dönem Sigorta Kolları Bakımından.....	133
II. Sağlık (Hastalık) Sigortası Bakımından.....	137
III. İş Kazası, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Bakımından.....	138
SONUÇ.....	140
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	i-xiii

TABLolar VE ŞEKİLLER

Şekil 1:	Ekonomik Denge Aracı Olarak Sosyal G¼venlik.....	12
Tablo 1:	Sosyal G¼venlik Primlerinin GSYİH İçindeki Oranı.....	13
Tablo 2:	T¼rkiye’de Sosyal Sigorta Uygulamasının Kapsamı.....	20
Tablo 3:	D¼nyada Tarafların Sosyal G¼venliĐe Katılım Y¼zdeleri.....	27
Tablo 4:	Çeşitli Avrupa ¼lkelerinde İŞi ve İŞveren Prim Oranları.....	29
Tablo 5:	Emeklilik Yaşı Uygulamaları.....	39
Tablo 6:	ABD ve T¼rkiye’de Aktif-Pasif Sigortalı Oranları.....	40
Şekil 2:	TOBB’un ¼nerdiĐi Sosyal G¼venlik Organizasyon Şeması.....	48
Şekil 3:	ILO’nun ¼nerdiĐi Sosyal G¼venlik Organizasyon Şeması.....	51
Tablo 7:	ABD’de Sosyal G¼venlik İle ¼zel Sigorta Gelir Karşılaştırması.....	54
Şekil 4:	Sigorta Şirketlerinin Net Varlıkları.....	74
Tablo 8:	T¼rkiye’de Sigorta ve Reas¼rans Şirketlerinin Yatırım Dağılımı.....	75
Şekil 5:	ABD’de ¼zel Sigorta Şirketlerinin Yatırım Dağılımı.....	76
Tablo 9:	T¼rkiye’de Faaliyette Bulunan Sigorta Şirketleri ve Sigorta Dallarını.....	77
Tablo 10:	Sosyal Sigortalarla ¼zel Sigortalardan Arasındaki Farklar.....	84
Şekil 6:	D¼nya’da Hayat Sigortası Harcamaları.....	92
Şekil 7:	¼zel Sigortalardan Yararlanma Konusunda Yaklaşımlar.....	99
Şekil 8:	İngiltere Yaşlılık Sigortası Uygulamasını.....	113
Şekil 9:	Seçenek 1 Aylık Bağlama Form¼l¼.....	119
Şekil 10:	ILO’nun ¼nerdiĐi Seçenek 3’e İlişkin Şema.....	122
Şekil 11:	ILO’nun ¼nerdiĐi Seçenek 4’e İlişkin Şema.....	123

KISALTMALAR

A.Ü.:	Anadolu Üniversitesi
AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
ACLI:	American Council Of Life Insurance
AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones
AİTİA:	Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AÖF:	Açıköğretim Fakültesi
Ar-Ge:	Araştırma Geliştirme
ASİAD:	Ankara Sanayici ve İşadamları Derneği
ASSK:	Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu
AÜSBF:	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AY.:	Anayasa
B.:	Bası
bkz.:	Bakınız
BTH:	Bireysel Tasarruf Hesabı
Çev.:	Çeviren
DİSK:	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DM:	Deutsche Mark
Ed.:	Edition
EİTİA:	Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
Em.San.K.:	Emekli Sandığı Kanunu
ESBAV:	Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı
GSYİH:	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
HAK İŞ:	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO:	International Labor Organisation

IRA:	Individual Retirement Account
ISSRA:	Individual Social Security Retirement Account
İ.Ü:	İstanbul Üniversitesi
K.:	Kanun
karş.:	Karşılaştırınız
m.:	Madde
Mah.:	Mahkeme
PAYG.:	Pay As You Go
PRA:	Personel Retirement Account
RG.:	Resmi Gazete
s.:	Sayfa
SMK:	Sigorta Murakabe Kanunu
SSK:	Sosyal Sigortalar Kanunu
SSKK:	Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu
SSP.:	Social Security Paper
SYZ:	Sosyal Yardım Zammı
TC.:	Türkiye Cumhuriyeti
TİSK:	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TTK.:	Türk Ticaret Kanunu
TÜRK İŞ:	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD:	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
U.Ü:	Uludağ Üniversitesi
US:	United States
vd.:	Ve devamı
Ya.:	Yayın
Yön.:	Yönetmelik

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, bireylerin ve toplumların geleceğe güvenle bakmalarını sağlayan en önemli araçlardandır. Bu anlamda sosyal güvenlik ile ilgili sorunlar hem bireysel, hem de toplumsal açıdan öncelik taşımakta ve bu sorunlara acil çözümler aranmaktadır.

Gerek ülkemizde ve gerekse dünyada son 20 yılda sosyal güvenlik önemli bir darboğaz içine girmiştir. Bu darboğazın sebepleri, başta finansman güçlükleri olmak üzere, sosyal güvenliğin örgütsel yapısı, toplumdaki demografik değişiklikler ve sosyal güvenliğin amaçlarında ulaşmadaki güçlüklerdir.

Sorunların çözümü için dile getirilen önlemler ise çok çeşitlidir. Çözüm önerileri, sosyal güvenliğin kendi içinde geniş çaplı bir revizyondan geçirilmesinden özelleştirilmesine kadar geniş bir yelpaze içinde kendini göstermektedir.

Bu arada sosyal güvenliğin sorunlarının çözülmesinde özel sigortalardan yararlanmak da öne sürülen çözüm alternatiflerinden bir başkasını oluşturmaktadır. Gerçekten, sosyal güvenlik ile amaç yönünden farklılık taşıyan; buna karşılık yöntem ve fonksiyonlar açısından benzerlikler içeren özel sigortalardan, gerek sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde, gerekse sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesinde bir alternatif olup olmayacağı tartışmalıdır.

Kuşkusuz, sosyal güvenlik gibi önemli bir konuda, çözüm için her türlü öneri tartışılmalıdır. Öte yandan, sosyal sigortalarda özele yöneliş, mutlak anlamda bir özelleştirme niteliği de taşımayabilir. Böylece, sosyal güvenlikte özel sigortalardan yararlanmaya gerek olup olmadığı, böyle bir gereğin bulunması halinde ise,

yararlanmanın ne ölçüde ve ne kapsamda olacağı belirlenmelidir. Eğer bu tür bir yararlanma öngörülüyor ise, sonuçta kaçınılmaz olarak bir model önerisi ortaya çıkacaktır.

Aslen çalışmamızın temelini bir önceki paragrafta belirtilen hususlar oluşturmaktadır. Ana amacımız, sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde özel sigortaların uygulama imkanının bulunup bulunmadığı; böyle bir imkanın varlığı halinde ise uygulanabilir bir modelin anahatlarının belirlenmesidir.

Üç bölümden oluşan çalışmamızın birinci bölümünde sosyal güvenliğin amaç ve araçları ile finansman yöntemleri incelendikten sonra, sosyal güvenliğin günümüzdeki sorunları ayrıntıları ile incelenecektir.

Çalışmanın ikinci bölümü, olası bir özel sigorta uygulaması karşısında özel sigorta kavramı ve tarihçesi ile özel sigorta kuruluşlarının yapısı ve faaliyetlerine ayrılmıştır. Bu bölümde ayrıca sosyal sigortalar ve özel sigortalar arasındaki benzerlik ve farklar yine ayrıntıları ile incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise sosyal güvenliğin sorunlarının çözülmesinde ve sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusu çeşitli açılardan ele alınacaktır. Bu anlamda böyle bir yararlanmaya gerek olup olmadığı ve konuya sosyal tarafların yaklaşımı ilk inceleme konusunu oluşturacaktır. Daha sonra konu ile ilgili özellikler taşıyan çeşitli ülke uygulamaları ele alınacak, bu kapsamda, ülkemiz için yapılan çeşitli sosyal güvenlik reform önerileri de, özel sigorta uygulamalarına verdikleri önem yönünden incelenecek ve nihayet Türkiye açısından uygulanabilir bir modelin anahatları oluşturulmaya çalışılacaktır.

Birinci Bölüm

SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL GÜVENLİĞİN SORUNLARI

Ş. 1. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK

İnsanoğlunun, geleceğine güvenle bakma gereksinimi tarihsel süreçte önemli bir yer tutmaktadır. İnsanlar bu amaçla ya karşılaşabilecekleri bazı riskleri önlemeyi ya da karşılaştıkları risklerin zararlı sonuçlarını gidermeyi hedeflemişlerdir. Belirtilen süreç içerisinde, bazı tehlike ve riskler önceden tahmin edilmiş, ancak bazılarına karşı hazırlıksız yakalanan insanlar, zor durumda kalmışlardır¹.

İnsanlık, yarınlarını güvence altına alma gereksinimlerinden doğan bu sorunu, özellikle 18.yüzyılda Sanayi Devriminin etkilerinin hissedildiği döneme kadar çeşitli şekillerde çözmeye çalışmıştır. Bunlar arasında bireysel fon biriktirme, aile içi yardımlaşma, meslek kuruluşları içinde gerçekleşen kendi kendine yardım hareketleri ve dinsel örgütlenme ile ortaya çıkan yardımlaşma faaliyetleri önem taşımaktadır².

18.yüzyılda, Sanayi Devriminin olumsuz koşulları ile Fransız Devrimi sonrası oluşan liberal görüşlerin birleşmesi, devletin büyük bir gelişme gösteren çalışma yaşamından uzak durmasına yol açmıştır. Bu durum öncelikle çalışanların ve genel olarak toplumun bütünüdür durumlarını güçleştirmiş³; başka bir deyişle insanların yarınlarına güvence ile bakmalarını engellemiştir.

¹ Ercan GÜVEN-Nüvit GEREK, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, A.Ü.Ya.No: 882, AÖF Ya.No:470, Eskişehir, 1995, s.2.

² Ayrıntılı bilgi için bkz. İhsan ERKUL, **Sosyal Politika Dersleri**, C.1, A.Ü.ESBAV Ya.No: 50, Eskişehir, 1988, s.44 vd; Adil İZVEREN, **Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**, Ankara, 1968, s. 10 vd; Cahit TALAS, **Toplumsal Politika**, Ankara, 1990, s.21 vd; Turan YAZGAN, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi**, İktisadi Araştırmalar Vakfı Ya.No: 21/1969, İstanbul, 1968, s.8 vd.

³ ERKUL, s.55.

Ortaya çıkan olumsuzluklar, toplumsal, ahlaki ve dinsel açılardan da büyük sıkıntılar yaratmıştır. Tüm bu etmenler ise, önceleri liberal düşünce akımlarının etkisi ile çalışma yaşamına müdahaleden uzak kalan devletin, çalışma yaşamına ve dolayısıyla sosyal yaşama müdahalesini⁴ zorunlu kılmıştır.

Devletin sosyal yaşama bu müdahalesi ise beraberinde sosyal devlet kavramını getirmiştir. Sosyal devlet kavramı “çağdaş devlet anlayışına uygun olarak sosyal adalet, sosyal refah ve sosyal güvenlik amaçlarını gerçekleştirmeyi düşünen ve bunu görev bilen devleti”⁵ ifade etmektedir.

Devletin sosyal yaşama müdahalesinin önemli bir sonucu ise, vatandaşlarının yarınlarına güvence ile bakmalarına yönelik önlemler almasıdır. İşte devletin bu amaca yönelik önlemleri sosyal güvenlik kavramının bir yönünün oluşturmaktadır. Devletin, sosyal güvenliğin ayrılmaz bir parçası olması sonucunu doğuran bu gelişmeler günümüze kadar sürmüştür. Ancak, 1980’lerden itibaren ortaya çıkan ekonomik durgunluk ve gerileme ile, artan bütçe açıkları, sosyal güvenlik programlarının finansmanı konusundaki endişeleri arttırmıştır⁶. Bunun anlamı şudur; devlet, vatandaşlarının geleceğine güvence ile bakmasına yönelik önlemleri almakta, en azından bunların finansmanında zorlanmaktadır. Nitekim 1980’ler ile 1990’ların sosyal güvenlik politikaları alanında büyük bir değişimi içerdiği ileri sürülmekte; bir çok devletin, sosyal güvenlik sistemlerine yeni bir şekil vermeyi hedefledikleri görülmektedir⁷. Aslında tezimizin önemli bir gerekçesini de bu durum oluşturmaktadır.

Ş. 2. KAVRAMSAL AÇIDAN SOSYAL GÜVENLİK

Devletin sosyal yaşama müdahale ederek, vatandaşlarının yarınlarını güvence altına

⁴ Orhan TUNA, **Sosyal Siyaset**, ?, s.196-197: Yazar eserinde devletin sosyal yaşama müdahalesini a) Hümaniter- dini sıhhi sebepler, b) Askeri sebepler, c) Ekonomik sebepler, d) Siyasi sebepler, e) Kültürel sebepler, f) İşçi sınıfının baskısına dayandırmaktadır.

⁵ GÜVEN-GEREK, s.2.

⁶ TİSK, **Dünyada Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye**, TİSK Ya.No: 11, Ankara, 1994, s.5.

⁷ Colin GILLION, “**Social Security and Protection In The Developing World**”, MONTHLY LABOR REVIEW, Eylül, 1994, s.24.

almak üzere faaliyete geçmesi beraberinde “sosyal güvenlik” kavramını getirmiştir. Bu kavram ilk kez ABD’de “Social Security Act” ile 1935 yılında kullanılmıştır⁸. Daha sonra ILO’nun “Approaches to Social Security” adlı raporuyla yaygınlık kazanmış⁹, 1944 yılında ILO’nun Philadelphia Konferansında, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde ve nihayet yine ILO’nun 1952 tarihli ve 102 sayılı sözleşmesinde tüm ayrıntıları ile açıklanarak, günlük dilde de kullanılır hale gelmiştir¹⁰.

Sözlük anlamı ile ve bir bütün olarak ele alındığında, sosyal güvenlik, toplumun tüm bireylerinin olası tehlikelere karşı korunması amacıyla gerekli önlemlerin alınması anlamını taşır¹¹. Aslen, sosyal güvenlik ihtiyacının insanlık tarihi kadar eski olmasına karşılık, modern yöntemlerle ve örgütlü olarak sosyal güvenlik kavramının ele alınması oldukça yenidir¹². Gerçi sosyal güvenlik üzerine çeşitli yaklaşımlar ve görüşler olduğu¹³ yadsınamaz, ancak pozitif hukuk düzenleri incelendiğinde sosyal güvenlik kavramının özellikle “sosyal güvenlik politikalarını, kurumlarını ve sistemlerini” kapsadığı açıkça görülmektedir¹⁴. Kanımızca da teorik yaklaşımların önemli yararlarına karşın, pozitif hukukun pratik etkisi ile, sosyal güvenlik kavramından anlaşılması gereken politika, kurum ve sistemden oluşan bir bütün olmalıdır.

Sosyal güvenlik uygulamalarının temel özellikleri dikkate alındığında, sosyal güvenliğin;

- Tüm bireyleri karşılaşılabilecekleri risklere karşı korumayı ve risklerin zararlı sonuçlarını ortadan kaldırmayı hedeflediği,

⁸ Sosyal güvenlik gibi bir kavramın ABD gibi, devletin sosyal yaşama müdahalesinin oldukça sınırlı olduğu bir ülkede kullanılması ilginçtir. Bu konuda bazı yazarlar bu kullanımın, stratejik bir anlam taşıdığını ve önemli bazı baskı grupları ve işadamlarının, 1929 buhranından sonra, sosyal güvenlik kavramıyla işçi sınıfının tepkilerini yatıştırmayı amaçladığını, bu yüzden devlete baskı yaptığını ileri sürmektedirler. Ayrıntılı bilgi için bkz: J.Craig JENKINS- Barbara BRENTS, “**Capitalists and Social Security: What Did They Really Want?**”, AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW, Şubat, 1991, S.56, n.1, s.129.

⁹ YAZGAN, s.3.

¹⁰ İlyas ÇELİKOĞLU, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye**, DPT Ya.No: 2355, Ankara, 1994, s.1.

¹¹ TOBB, **Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1993, s.11.

¹² ÇELİKOĞLU, s. 1; YAZGAN, s.6.

¹³ Örneğin Kenan TUNÇOMAĞ, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, B.5, İstanbul, 1994, s.5; GÜVEN-GEREK, s.5; İZVEREN, s.160, Cahit TALAS, **Sosyal Ekonomi**, B.6, Ankara, 1983, s. 19.

¹⁴ TOBB, s.12.

- Hiçbir ayırım gözetmeksizin toplumdaki tüm bireyleri kapsamayı amaçladığı,
- İnsan haysiyetine yaraşır asgari bir düzey sağlama niteliği taşıdığı,
- Devletçe düzenlenen yasal bir sistem olduğu¹⁵ göze çarpmaktadır.

Öte yandan sosyal güvenlik kavramının anlamının ülkeden ülkeye değiştiğini söylemekte yarar vardır. Örneğin, İngiltere’de sosyal güvenlik, sosyal sigortaları, sosyal yardımları, aile yardımlarını ve gazilere yapılan yardımları kapsamaktadır. Buna karşılık Yeni Zelanda’da sosyal güvenlik çok daha farklı bir anlam taşımakta ve 1938’de çıkarılan bir yasa ile parasal destekler dışında üniversal (bütünsel) bir sağlık hizmetini de içermektedir. Avustralya ve Kanada’da ise resmi istatistiklerde sosyal güvenlik terimine pek rastlanmamakta, bu deyim yerine gelir güvencesi sağlayan bir sistemi ifade etmek üzere refah (welfare) deyiminin sıkça kullanıldığı görülmektedir¹⁶.

§. 3. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI

Sosyal güvenliğin “ örgütlenmiş, rasyonel bir şekilde ve insanca hisler ile yumuşatılmış bir adalet sistemi uygulayarak, doğanın ve ekonomik yaşamın dengesizliğini hafifletmeyi hedeflediği”¹⁷ ILO tarafından belirtilmektedir. Ancak bu genel hedef yanında sosyal güvenlik asıl olarak bugün de, eski çağlarda olduğu gibi bireylere ve ailelere iktisadi ve sosyal riskler dolayısıyla, hayat seviye ve standartlarında belirli bir çizginin altına düşülemeyeceği garantisini vermeyi amaçlamaktadır. Bu amaç ise, tehlikeleri, meydana geldikleri anda önleme ve eğer önlenemeyen tehlikelerle karşılaşılırsa, fertlere ve ailelere, en iyi ayarlamaları yapabilmelerini sağlayacak hizmetleri sunma faaliyetlerini de içerir¹⁸.

I. Sosyal Güvenliğin Doğrudan Amacı

Sosyal güvenliğin, öncelikle kişilerin karşılaşılabilecekleri risklerin ve zararlı sonuçlarının önlenmesini amaçlayan insancıl bir sistem olduğunu söylemek ve bu amacı sosyal güvenliğin doğrudan amacı olarak nitelemek mümkündür.

Sosyal güvenlik sistem ve politikalarının hareket noktası “sosyal risk” kavramında

¹⁵ İhsan ERKUL- Ö.Zühtü ALTAN- Nüvit GEREK, **Sosyal Politika Dersleri**, C.2, A.Ü.ESBAV. Ya.No: 48, Eskişehir, 1983, s.134; karş. YAZGAN, s.11.

¹⁶ P.R. KAİM CAUDLE, **Comparative Social Policy and Social Security, A Ten Country Study**, Martin Robertson Press, London, 1973, s.6.

¹⁷ ILO, **Sosyal Güvenlik**, (Çev.Nihat SELAMOĞLU), SSK. Yayını, Ankara, 1968, s.1.

¹⁸ ILO, **21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik**, (Çev. Yusuf ALPER-İsmail TATLIOĞLU), U.Ü.Yayıncılık, Bursa, 1994, s.18.

ifadesini bulur. Çünkü tehlikenin ve riskin bulunmadığı yerde güvenlik gereksinimi sözkonusu olmaz.

Sosyal riskler çeşitli açılardan, örneğin gerçekleşmesi kesin ya da kuşkulu olan sosyal riskler; iradi veya irade dışı sosyal riskler¹⁹, gelir azalışına veya gider artışına yol açan sosyal riskler²⁰; ya da mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik sosyal riskler²¹ şeklinde sınıflandırılmıştır. Belirtmek gerekir ki, tüm bu sınıflandırmalar aslında bir bütünün değişik yönlerden bakılınca ortaya çıkan görüntüsünü ifade etmekte, yani sosyal risk kavramını değişik açılardan ele almaktadır. Ancak hepsinin ortak noktası ekonomik etkilerinde toplanmaktadır. Ne şekilde olursa olsun sosyal riskler ya gelir azalışına ya gider artışına ya da her ikisine de yol açmaktadır²².

Bunlar dışında sosyal risklerin sınıflandırılmasında pratik yararı en fazla olanı 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları ILO Sözleşmesinde yer almaktadır²³. Bu sözleşme ile 9 tane sosyal risk belirlenmiştir. Bunlar; Tıbbi bakım, Hastalık yardımları, İşsizlik yardımları, İş kazaları yardımları, Yaşlılık yardımları, Annelik yardımları, Malüllük yardımları, Aile yardımları, Ölüm yardımlarıdır.

102 sayılı sözleşme bu risklerin karşılanmasında temel bazı normlar getirmiş, risklerin çalışan ve çalıştıranlarca karşılanabileceğini ancak bunda devletin de rolü bulunması gerektiğini belirtmiştir²⁴. Sözleşmeyi onaylamak isteyen ülkenin bu risklerden en az üçüne karşı koruma getirmesi, tüm çalışanların en az %50'sini ya da ülkede yaşayanların en az %20'sini kapsaması koşulunu da getirmiştir. Bu açıdan, sözleşmede onayın, sosyal güvenlik uygulamalarının kapsadığı nüfusa ve risklerin sayısına göre belirlendiği görülmektedir²⁵.

İşte sosyal güvenlik yukarıda türleri belirtilmiş bulunan risklere karşı kişilere ekonomik güvence sağlamayı temel amaç edinmektedir. Bu güvenceyi amaçlayan sosyal güvenlik uygulama planları, karşılanan riskler, yardımların türleri ve süresi ülkeden

¹⁹ TOBB, s.13.

²⁰ GÜVEN-GEREK, s.3-4; Sait DİLİK, **Türkiye'de Sosyal Sigortalar - İktisadi Açıldan Bir Tahlil Denemesi**, AÜSBF Ya.No:315, Ankara, 1971, s.65-110.

²¹ Can TUNCAY, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Yenilenmiş B.5, İstanbul, 1992, s.7-9.

²² Ali GÜZEL- Ali Rıza OKUR, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, B.3, İstanbul, 1992, s.33 vd; Sait DİLİK, **Sosyal Güvenlik**, Ankara, 1992, s.69.

²³ Henry J.RICHARDSON, **Economic and Financial Aspects Of Social Security**, London, 1960, s.33.

²⁴ GILLION, s.28.

²⁵ RICHARDSON, s.34.

ülkeye farklılaşmaktadır²⁶. Aslında, 102 sayılı sözleşme, sosyal güvenliği bir amaç olarak görmekte ve kişinin varlığını sürdürmeye yönelik her türlü düzenlemeye imkan tanımaktadır. Bu ise sosyal güvenlik mekanizmalarında finansman ve hizmet sunumu konusunda çoğulcu (pluralist) yapılanmalara imkan tanımaktadır^{27,28} Nitekim tezimizin hareket noktalarından bir tanesini de bu çoğulcu (pluralist) yapılanma imkanı oluşturmaktadır.

Çoğulcu (pluralist) yapılanmaya ilişkin farklı yaklaşımlar, finansman alanında da ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenliğin harcama kaynaklarının nereden ve nasıl elde edileceği finansmanın temel felsefesini oluşturmaktadır. Bu konudaki iki ana görüşten ilki, sosyal güvenliği bir toplumsal sorun olarak gören ve sosyal güvenliğin sorumluluğunu topluma yükleyen görüştür. İkincisi ise sosyal güvenliği bireye ve bireysel sorumluluğa terketmektedir²⁹. Bunlardan ilkinde sosyal güvenliğin finansmanı genel olarak toplumca ve vergiler yoluyla karşılanırken, ikincisinde finansman işçi ve işverene yüklenmekte, devlet bu sürece nadiren katılmaktadır³⁰.

Sosyal güvenlik, bilindiği gibi, insanların sosyal riskler karşısındaki çaresizliklerini gidermeyi amaçlamakta ve buna ulaşmak için çeşitli yöntemler benimsemektedir. Bu sebeple, yukarıda belirttiğimiz plüralizmi yadırgamamak ve bunun bir amaç değil yöntem farklılığı olduğunu belirtmek yerinde olur. Buna rağmen belirttiğimiz farklılaşmaların mantıksal olmaktan çok, politik tercihler ve yönetsel yapılanmalardan kaynaklandığını söylemek de mümkündür³¹.

İşte sosyal güvenlik, çeşitli şekillerde sosyal risklerin doğurduğu zararları onarmaya (tazmin etmeye) çalışmaktadır. Bu onarım parasal yardımlar yanında tıbbi yardımları da

²⁶ RICHARDSON, s.32.

²⁷ GILLION, s.28.

²⁸ Gerçekten bu çeşitlilik konusunda ilginç örnekler vermek mümkündür. Örneğin; yaşlılık riskine karşı uygulamalar;

- sosyal sigorta uygulamasına zorunlu katılım veya

- belli grup veya belli gelir kategorileri için zorunlu katılım ya da

- vatandaşlara özel veya sosyal sigorta arasında tercih yapma imkanları tanımaktadır. İlk grupta Portekiz, Fransa, İsviçre, ABD gibi ülkeler, ikinci grupta Yunanistan, Almanya, Avusturya, İtalya gibi ülkeler, üçüncü grupta ise İngiltere yer almaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Anadolu Hayat Ar-Ge, Avrupa ve ABD'de Uygulanan Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerine Bir Çalışma, İstanbul, 1992, s.2.

²⁹ ÇELİKOĞLU, s.58.

³⁰ TALAS, *Sosyal...*, s.356. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. aşağıda 1. Bölüm, 4/II.b.

³¹ RICHARDSON, s.32.

kapsamakta ve bireye asgari koşullarda bir yaşam düzeyi sağlama hedefi gtmektedir³². Kuşkusuz bu hedef çeşitli yönlerden değerlendirilebilir. Ancak bu amaç en güzel ifadesiyle Beveridge'nin "bireye, yaşamının her döneminde yeterli bir gelir düzeyi sağlayarak onun güvenlik gereksinimini tatmin etmektir" ³³ şeklinde kendini bulmaktadır.

Özetlemek gerekirse, sosyal güvenlik, kişilerin yaşamları boyunca karşılaşabilecekleri her türlü sosyal riski karşılamayı ve bu risklerin zararlı sonuçlarını ortadan kaldırmayı temel ve doğrudan bir amaç olarak benimsemektedir. Bu amaca ulaşmak için ise çeşitli ülkelerde farklı yöntemlere başvurulmakta, yine zararlı sonuçların giderilmesinde de farklı esaslar uygulanma imkanı bulmaktadır.

II. Sosyal Güvenliğin Dolaylı Amaçları

Sosyal güvenliğin dolaylı amaçları, sosyal güvenlik uygulamaları ile başta doğrudan hedeflenmeyen, ancak zaman içinde gerçekteşen uygulamalarla ortaya çıkan olumlu etkilerdir. Bu etkiler ise, artık sosyal güvenlik uygulamalarının dolaylı da olsa amacı ve hedefi olmuştur.

1. Sosyal Amaçlar

Sosyal güvenlik bilindiği gibi öncelikle bireyleri sosyal risklere ve bu risklerin zararlı sonuçlarına karşı korumayı amaçlar. Bu amaç ise beraberinde sosyal adaleti getirmektedir.

Sosyal güvenlik çerçevesinde sağlanan parasal ve hizmetsel yardımlar bireyi asgari koşullarda bir yaşam düzeyinde yaşatmayı hedefler. Dolayısıyla belirli kişilerin ya da grupların diğerinden daha varlıklı ve imtiyazlı konuma getirilmesi, sosyal güvenlikle baędařmaz³⁴. Böylece sosyal güvenlik farklı katmanlar yaratmak yerine sosyal adalet katkıda bulunmaktadır. Başka bir deyişle sosyal güvenlik bir anlamda sosyal adaleti de amaçlamaktadır.

Sosyal güvenliğin, insanların yarınlarını güvence altına alma işlevi, bireyden

³² TOBB, s.18.

³³ TOBB, s.18'den, Jean Jacques DUPEYROUX, **Droit de la Securite Sociale**, Paris, 1986, s. 11.

³⁴ TOBB, s. 19; karş: İZVEREN, S.148: yazara göre sosyal adalet, politik demokrasiden ekonomik demokrasiye geçişte, değişen sosyal şartlara uygun bir düzenleme unsuru olarak önem kazanmış ve sosyal adalet fikri bir anlamda ekonomik adalet ve ekonomik demokrasi ile eşanlamlı hale gelmiştir

hareketle toplumun bütününe bir güvence sağlayarak, sosyal katmanlar arasında bir yumuşamaya da yol açmaktadır. Bir sosyal riskle karşılaşan birey, sosyal güvenlik sayesinde bunun zararlı sonuçlarından kurtulabilmektedir. Böylece tersi bir durumda, zararlı sonuçla ezilen (örneğin işsiz kalan, sakatlanan ve gelirini yitiren kimselerde olduğu gibi) kimsenin geliştireceği tepki de önlenmektedir. Bunun sosyal barışa katkısı ise yadsınamaz.

Sosyal güvenliğin bir bireyi diğerine muhtaç etmeme şeklindeki sosyal amacı da önem taşımaktadır. Kişiler bu şekilde karşılaştıkları risklerden başkalarının doğrudan yardımını ile değil, sosyal güvenlik sayesinde korunmaktadır³⁵. Bu durum sosyal ilişkilerde bir bireyin diğerine bağımlı olması sonucunu ortadan kaldırarak, bireylerin şahsiyetlerini geliştirmelerine de katkıda bulunmaktadır.

Toplumdaki bireylere garanti edilen asgari yaşam standartları sosyal refah amacına ulaşmada önemli bir faktördür. Sosyal refah, sosyal yaşamda geçim genişliği, iyi yaşam anlamına gelmektedir³⁶. Bütün ülkelerde düşük işsizlik oranları, yüksek sağlık standartları ve iyi bir eğitim, sosyal refah için yaşamsal ölçütler olarak kabul görmektedir. Öte yandan sosyal refahın, toplum sağlığı, ve verimliliği açısından da etkileri yadsınamaz³⁷. İşte sosyal güvenliğin özellikle toplum sağlığı ile bireylerin ekonomik güvenliklerine olan etkisi, beraberinde sosyal refahı gerçekleştirme amacını da ortaya çıkarmaktadır.

Böylece, özetlemek gerekirse, sosyal güvenlik dolaylı olarak sosyal adaleti, sosyal barışı, bireysel gelişimi ve sosyal refahı amaçlamaktadır.

2. Ekonomik Amaçlar

Sosyal güvenlik temelde insancıl amaçlar taşısa da, toplumun çok fazla önemsemediği ekonomik etkiler de içermektedir³⁸.

Sosyal güvenlik, aslında gelirin dikey ve yatay açıdan yeniden dağıtımını içerir³⁹. Burada yatay yeniden dağıtım ile kastedilen ödenen prim veya vergilerin, sistemin yardıma muhtaç kişilerine transferi, başka bir deyişle şimdilik ihtiyaç duymayanların,

³⁵ GÜVEN-GEREK, s.7.

³⁶ ERKUL, s.38.

³⁷ RICHARDSON, s.211.

³⁸ RICHARDSON, s.211.

³⁹ Victor GEORGE, *Society and Social Security*, The Gresham Press, London, 1973, s.127.

muhtaçlara kaynak transferinde bulunması anlamına⁴⁰ gelmektedir. Örnekleme gerekirse çalışandan işsive, sağlıklıdan hastaya, çocuksuzdan çocukluya ve hatta bir nesilden bir sonrakine gelir transferi⁴¹, yatay yeniden dağıtımını oluşturmaktadır. Dikey yeniden dağıtım ise daha çok fiilen devletçe uygulanan politikalarla, yüksek gelir gruplarından daha düşük gelir gruplarına para transferi yoluyla işlemektedir⁴². Bu sadece sosyal güvenlik politikaları ile değil vergi, fiyat ve ücret politikaları ile ilgili bir kavramdır. Ekleyelim ki, yapılan araştırmalar yatay yeniden dağıtımın bireyin gönüllü tasarruflarını etkilemediği, buna karşılık dikey yeniden dağıtımın, gönüllü tasarruf eğilimini düşürdüğünü ortaya çıkarmıştır⁴³.

Sosyal güvenlik bazen ekonomik dengeyi sağlayan bir “aygıt” olarak da tanımlanır. Hatta sosyal güvenlik uygulamaları bazen sırf bu yönü ile desteklenmiş, sosyal güvenlikden ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla yararlanılmıştır. Örneğin Kanada’da I.Dünya Savaşı sonrası yaşanan ekonomik çöküşün bir benzerinin II.Dünya Savaşından sonra yaşanmaması için talebi arttırmaya yönelik (örneğin çocuk yardımlarını arttırıcı) önlemler alınmıştır. İngiltere’de yapılan bir araştırmada ise işsizliğin satınalma gücünü düşürdüğü ve bu durumun ekonomiye zarar verdiği, bu zararın ise işsizlik sigortası yardımlarının arttırılması ile oluşacak zarardan daha fazla olduğu ortaya çıkmıştır⁴⁴. Başka bir deyişle, devletin işsiz kalan kimselere ödenen sosyal sigorta yardımlarını arttırmasının makro ekonomik açıdan daha rasyonel bir tercih olduğu ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenliğin ekonomik dengeyi sağlamaya yönelik bu fonksiyonu aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi, ekonomik çöküş dönemlerinde primleri azaltıp yardımları arttırmak; refah dönemlerinde ise yardımları düşürüp, primleri arttırmak şeklinde förmüle edilmektedir⁴⁵. Böylece fonlar en gerekli olduğu dönemde kullanılacak ve refah dönemlerinde ihtiyacın azalması ile fonların artması mümkün olabilecektir.

40 ILO, **Sosyal Güvenlik, İşçinin El Kitabı**, Türk-İş Ya.No: 195, Ankara, 1995, s.90.

41 GEORGE, s.127.

42 ILO, **Sosyal Güvenlik, İşçinin...**, s.90.

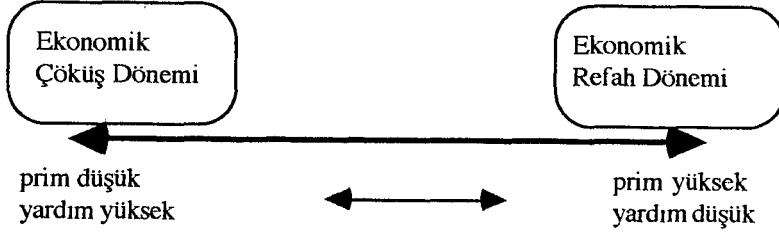
43 F.Birol DÜNDAR, **Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri**, AİTİA.Ya.No:76, Ankara, 1976, s. 65.

44 RICHARDSON, s.216; karşı: İZVEREN, s.172.

45 RICHARDSON, s. 217; karşı: İZVEREN, s.173.

Şekil 1:

EKONOMİK DENGE ARACI OLARAK SOSYAL GÜVENLİK



Sosyal güvenliğin bir başka ekonomik amacı ise zorunlu tasarrufun gerçekleştirilmesidir. Özellikle primlerle finansmanın sözkonusu olduğu hallerde bu amaç daha da belirginleşmektedir. Zira bu sistemde primin ödenmesi yasal bir zorunluluktur. Böylece belirtilen uygulama ile sosyal güvenlik zorunlu bir tasarruf kuruluşu şekline bürünmektedir⁴⁶

Tasarruf amacı ile bağlantılı olarak ortaya çıkan diğer bir ekonomik amaç ise yatırımdır. Pratik açıdan ekonomilerde sosyal güvenlik kurumlarının oluşturduğu fonlar kadar tasarruf yapılması sözkonusudur. İşte bu fonlar, yani tasarruflar, uygun yatırımlara yöneltilirse, önemli bir kaynak yaratılmış olur. Bu yüzden sosyal güvenlik sistemini yeni oluşturacak ülkelerle, gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik bir ekonomik araç haline gelmektedir. Bu durumun devlet kapitalizmine yol açtığı dahi iddia edilmektedir. Kuşkusuz sosyal güvenlik bir kalkınma aracı değildir, ancak, devletçe sosyal güvenliğin bu amaçla kullanıldığını söylemek de yanlış olmaz⁴⁷. Sosyal güvenlik gelirlerinden olan primlerin, çeşitli ülke ekonomileri içinde tuttuğu önemli yer aşağıdaki şemada ayrıntılı olarak görülmektedir.

⁴⁶ Turan YAZGAN, **Sosyal Sigorta**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Ya.No:402, İstanbul, 1977, s.220; karşı: RICHARDSON, s.218.

⁴⁷ YAZGAN, **Sosyal...**, s.225-226; DÜNDAR, s.64-68.

Tablo 1:

SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİNİN GSYİH İÇİNDEKİ ORANI

Ülkeler	yüzde			
	1975	1980	1985	1988
Belçika	13.1	13.2	15.3	15.2
Kanada	3.3	3.3	4.5	4.5
Danimarka	0.5	0.8	1.9	1.2
Fransa	15.0	17.8	19.3	19.2
Yunanistan	6.7	9.7	12.5	11.7
İtalya	6.1	7.4	8.5	9.1
Portekiz	8.5	8.5	8.2	9.3
TÜRKİYE	2.0	3.0	2.8	3.4
OECD ORT.	7.7	8.6	9.2	9.5

Kaynak: OECD, *Revenue Statistics Of OECD Member Countries*, Paris, 1990, s.77.

Bunlar dışında sosyal güvenliğin fiyat oluşumu, enflasyon ve para değeri üzerine etkiler yaptığı da söylenebilir⁴⁸.

Bu makro ekonomik amaçlar yanında, bir önceki bölümde belirttiğimiz gibi, sosyal güvenliğin, kişileri risklerin zararlı sonuçlarına karşı koruyarak onlara asgari bir ekonomik güvence sağlamak şeklinde bir mikro ekonomik etkisinin bulunduğu da söylenebilir.

Özetle belirtmek gerekirse; sosyal güvenliğin dolaylı ekonomik amaçları arasında gelirin yeniden dağıtılması, ekonomik dengenin sağlanması, tasarruf ve yatırım yolu ile kalkınmaya ve ekonomik gelişime katkıda bulunmak sayılabilir. Bunun dışında sosyal güvenliğin az da olsa fiyat oluşumunu etkilemeyi, enflasyona ve para değerindeki düşümlere karşı bireyleri korumayı amaçladığı söylenebilir.

3. Siyasal Amaçlar

20.yüzyılın ilk çeyreğinden sonra, devletler, ortaya çıkan ekonomik güvensizlikten (economic insecurity), kendilerini sorumlu tutmaya başlamışlardır. Bu sorunu çözmek

⁴⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. DÜNDAR, s.34-37; ayrıca bkz. RICHARDSON, s. 211 vd.

için de başta koruyucu sağlık hizmetleri olmak üzere, bir bütün olarak toplumun bulaşıcı hastalıklara karşı korunması, sağlık yardımları ve rehabilitasyon uygulamaları yürürlüğe konmuştur. Bunun dışında devlet yine aynı sebeplerle, vatandaşları, enflasyonun oluşturduğu kayıplara karşı korumak, istihdam büroları açmak gibi faaliyetlere de yönelmiştir. Güvensizliği gidermek açısından devletin geliştirdiği bir başka önlem ise bireyin ve ailenin korunmasıdır⁴⁹. 1930'ların sonlarına doğru ise, sosyal politika alanında önemli bir oluşum kendini göstermiştir. Sosyal güvenlik kavramı, reformları ve sosyal sigortanın ilk şekli ile özellikle sağlık alanında önemli ilerlemeler görülmüştür⁵⁰. Nihayet 20.yüzyılın ortalarında devletin bir bütün olarak kendisini, vatandaşlarının sosyal güvenliğini sağlamakla yükümlü tutması ile önemli bir aşamaya gelinmiştir.

Bugün için de, sosyal güvenlik, halkın ekonomik bir çöküntüden kurtulmasını sağlayan bir sosyal teminat sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu teminat sistemi ile zamanımızda devlet, ekonomik yönden zayıf halkın, ekonomik çöküntüye sebep olacak sosyal risklere karşı güvenliğini sağlamaktadır⁵¹. Aslen, devletin vatandaşlarının sosyal güvenliğinden kendisini sorumlu tutması, sosyal devlet kavramının bir uzantısıdır. Sosyal devlet toplumdaki ekonomik farklılıkları gidermeyi amaçlamaktadır⁵². Hatta sosyal devletin, kapitalizmin dar gelirliler üzerinde yaptığı tahribatı gidermek amacıyla ortaya çıkan bir kurum olduğu, bu kurumun en önemli dayanağının sosyal güvenlik olduğu dahi belirtilmektedir⁵³.

Ekonomistlere göre, sosyal güvenlik yarı kamusal bir maldır. Yani sosyal güvenliğin bireylere sağladığı fayda yanında topluma yansıyan bir sosyal faydası ve dışsallığı (externality) bulunmaktadır. Bireylere tek tek yapılan sağlık yardımlarının, toplumun bütününe sağlığı açısından bir fayda yarattığı açıktır. İşte sosyal güveniğin yarı kamusal boyutu, sosyal güvenlik hizmetinin optimum düzeyde sunulması için yapılacak devlet müdahalesinin gerekçesini oluşturmaktadır⁵⁴.

⁴⁹ Eveline M.BURNS, **Social Security and Public Policy**, Mc.Graw Hill Press, New York, 1956, s.4-5.

⁵⁰ Aviva RON -Brian Abel SMITH -Giovanni TABMURI, **Health Insurance In Developing Countries, The Social Security Approach**, ILO Press, Geneva, 1990, s.10.

⁵¹ Yasemin YEĞİNBOY - Bahattin TAYLAN, **Ulusal Düzeyde Sağlık Sigortası**, Ververiler Sigortacılık Kültür Dizisi, Ya.No: 1., İzmir, 1993, s.10.

⁵² Ali Nazım SÖZER, **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1994, s.6.

⁵³ Hurşit GÜNEŞ, **"Hangi Sol: Tüketiciler ve Sosyal Güvenlik"**, YENİ YÜZYIL, 16.3.1996, s.16.

⁵⁴ TOBB, s.41.

Devletin sosyal güvenliğe bu müdahalesi sosyal devlet ilkesinin önemli bir gereğini de oluşturmaktadır. 1982 Anayasasına göre “Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir ...devlettir” (m.2). Bugün bir çok ülkenin anayasalarında da sosyal devlet ve sosyal güvenlik ile ilgili benzer hükümler bulunmaktadır⁵⁵. Önce de belirttiğimiz gibi, sosyal güvenlik sosyal adalete ve sosyal refaha ulaşmayı amaçlamaktadır. Buna ulaşmak ise ancak aynı hedeflere ulaşmaya yarayacak bir aygıt ile sağlanabilir. Bu ise sosyal devletten başkası değildir⁵⁶. Böylece, asıl amaç olan sosyal güvenlik, beraberinde sosyal devletin oluşturulması gibi dolaylı bir amacı da gerçekleştirmektedir.

Diğer taraftan, sosyal güvenlik önemli insan haklarındandır. Klasik sınıflandırmaya göre insan hakları korunma hakları, isteme hakları ve katılma hakları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik hakkı bunlar içinde isteme hakları kategorisinde yer almaktadır. Kapsam açısından ise, bu hak vatandaşlara devletten sosyal güvenliklerini sağlamayı isteme yetkisi vermektedir.

1982 Anayasası da 60. maddesinde düzenlediği sosyal güvenlik hakkını ekonomik ve sosyal haklar kategorisinde ele almış ve sosyal güvenlik konusunda, sorumluluğu devlete yüklemiştir⁵⁷. Anayasanın 60. maddesi hükmüne göre “herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”⁵⁸.

Bunlar dışında 20. yüzyılın uluslararası belgeleri incelendiğinde, hemen tümünün sosyal güvenlik kavramı ile sosyal güvenlik hakkına yer verdiği; sosyal güvenliğin devletçe gerçekleştirilecek, herkes için tanınan temel bir insan hakkı olduğu görülmektedir⁵⁹. Öte yandan genelde insan haklarının, özelde de sosyal güvenlik

⁵⁵ Bkz.TUNCAY, s.45 vd.

⁵⁶ Anayasa Mahkemesi bir kararında sosyal devleti “...güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir.... Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleşebilir” . (AY.Mah. T. 26.10.1988, E. 1988/19, K. 1988/88), RG.T.11.12.1988, S.20016.

⁵⁷ Mehmet AKAD, **Teoride ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı**, İstanbul, 1992, s.51; TUNCAY,s. 46; ILO, **Sosyal Güvenlik, İşçinin...**, s.13.

⁵⁸ Anayasanın 65. maddesi ise devletin bu görevi “...ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde gerçekleştireceğini...” öngörmektedir. Benzeri 1961 Anayasasının 53. maddesinde yer alan hüküm, devletin yükümlülüklerinden kaçmasına zemin hazırladığı gerekçesiyle eleştirilmiştir.

⁵⁹ TUNCAY, s.46; GÜVEN-GEREK, s. 22 vd; AKAD, s.43vd; GÜZEL-OKUR, s.35 vd; GILLION, s.27. Ayrıca ayrıntılı bilgi için bkz. **İnsan Hakları ve Özgürlükleri**, Petrol İş Yayını, (Der. Adnan GÜLERMAN ve diğerleri), İstanbul, 1992.

hakkının, bir ülkenin uluslararası alandaki prestijini etkilediği de bir gerçektir. Hatta günümüzde insan haklarının uluslar arasındaki ilişkilerde önemli bir belirleyici olduğu dahi sıkça dile getirilmektedir. Bu anlamda sosyal güvenlik haklarının gereklerini yerine getirenlerin uluslararası alanda daha etkin ve daha prestijli, getirmeyenlerin ise zor durumda olduklarını söylemek mümkündür. Örnekleme gerekirse, Avrupa Sosyal Şartının (European Social Charter), sosyal güvenlik hakkını düzenleyen 12. maddesinde, bu şartı onaylamak için belli taahhütler öngörülmekte, bu taahhütleri ya da taahhütlerin gereklerini yerine getirmeyenlerin taraf olmasına imkan tanınmamaktadır⁶⁰. Böylece şartın, sosyal güvenlik hakkına yeterince önem vermeyen devletlere kapalı olduğu kolayca ileri sürülebilir.

Özetlemek gerekirse, sosyal güvenliğin siyasal amaçlarından ilki sosyal devletin gerçekleştirilmesidir; sosyal bir hak olarak sosyal güvenlik hakkının gerçekleştirilmesiyle ülkenin uluslararası alanda güçlü ve prestijli bir hale gelmesi de dolaylı amaçlar arasında sayılabilir.

§. 4. SOSYAL GÜVENLİK ARAÇLARI VE FİNANSMAN

Sosyal güvenlik amacına ulaşmada dünyada hemen tüm ülkeler açısından ortak özellikler taşıyan çeşitli araçların kullanıldığı ve bu araçların finansmanın ise yine çeşitli fakat sınırlı sayıda olduğunu söylemek mümkündür.

Sosyal güvenliğin geleneksel olarak başlıca üç aracı bulunmaktadır. Bunlar “sosyal sigorta”, “sosyal yardım” ve “devletçe bakılma”dır. Bu araçların her biri kuramsal olarak, tek başına sosyal güvenliği sağlayabilecek niteliktedir. Ancak uygulamada, belirtilen yöntemlerin, birbirlerini tamamlayacak şekilde karma biçimlerde kullanıldığı görülmektedir⁶¹.

I. Sosyal Güvenliğin Araçları

1. Sosyal Sigorta

a. Kavram

Sosyal sigorta, sosyal güvenliğin en önemli aracıdır. Sosyal sigortanın ayırıcı

⁶⁰ TALAS, *Toplumsal...*, s.179.

⁶¹ Sait DİLİK, “Sosyal Güvenlik Sistemi ve Ek Sosyal Güvenlik Kurumları”, KAMU-İŞ, Temmuz, 1991, s.3.

özelliği ise çalışanlar ve çalıştıranlardan elde edilen gelirler ile yardımlar arasında bağlantı kurmasıdır⁶².

Sosyal sigorta, ilke olarak çalışan ve ücreti ile geçimini sağlayanları, önceden saptanan mesleki ve fizyolojik nitelikteki sosyal risklere karşı koruyan bir sosyal güvenlik aracıdır⁶³. Bir başka tanıma göre ise sosyal sigortalar, tarafların zorunlu katılımı ilkesine dayalı olarak kurulan bir güvence sistemini⁶⁴ ifade etmektedir.

İlk kez 1883 yılında Almanya'da Bismarck döneminde, hastalık sigortası uygulaması ile kendini gösteren sosyal sigortalar, başlarda çok fazla eleştiri almıştır. Gerçekten, 20. yüzyılın başlarında yaygın görüş sigorta ile zorunluluk kavramlarının birarada kullanılmasını engellemektedir⁶⁵. Başka bir deyişle sigorta o dönemde isteğe bağlı bir tasarrufu ifade etmekte; sigorta ilkeleri o dönem için orta ve üst sınıf bireyciliği ve kendi kendine yardım geleneğini içermektedir. Ancak özellikle ABD ve Batı Avrupa ülkelerinde, yüzyılın ilk çeyreğinde sosyal sigortaların bu koşullara rağmen kabul görme gerekçesini toplumun hayırseverliğinden çok, sosyalizme karşı liberal bir tepki şeklinde algılamak yerinde olur⁶⁶.

Sosyal sigorta, bazı sosyal unsurların eşliğinde sigortacılık tekniğinden yararlanmaktadır. Bu tekniğin özünde ise, bir sigortalı topluluğu çerçevesinde eşit şartlardaki üyelerin, karşılaşacakları muhtemel zararlarının (rizikolarının) eşitlenmesi yatar⁶⁷. Yöntem olarak sigorta tekniği kullanılmasına rağmen, zorunluluk ilkesine dayanan sosyal sigortalar ile serbesti esasına dayanan özel sigortalar arasındaki önemli farkları ileride ele alacağız⁶⁸.

Doktrinde, ortak sayılabilecek bir yaklaşımla, sosyal sigortaların çeşitli özelliklerinden bahsedilmektedir⁶⁹. Bir bütün olarak, çeşitli yazarlarca belirlenen bu

⁶² RICHARDSON, s.55.

⁶³ Ercan GÜVEN, **Sosyal Sigortalar, Genel Uygulama İlkeleri ve Sigorta Kolları**, EİTİA. Ya.No: 149/91, Eskişehir, 1976, s.4.

⁶⁴ ERKUL-ALTAN-GEREK, s.137.

⁶⁵ RICHARDSON, s.55.

⁶⁶ GEORGE, s.18; karşı. JENKINS-BRENTS, s.128.

⁶⁷ DİLİK, "**Sosyal Güvenlik Sistemi...**", s.3; karşı: ILO, **Sosyal Güvenlik, İşçinin...**", s.7; TUNCAY, s.14; YEĞİNBOY-TAYLAN, s.8.

⁶⁸ Bu arada ekleyelim ki, özellikle bazı Güneydoğu Asya Ülkeleri ile Doğu Afrika Ülkelerinde sosyal güvenlik programları özel emeklilik planlarına dönüştürülmekte; buna karşın özellikle Latin Amerika'da bir çok ülke bireysel hesap (individual account) esaslı ve özel yönetime dayalı emeklilik sistemine geçme hazırlığı içindedirler. Bkz.GILLION, s.24. Ayrıca bkz. 2. Bölüm, 3.

⁶⁹ GÜVEN, s. 4-5; TUNCAY, s.94 vd.; ILO, **Sosyal Güvenlik, İşçinin...**, s.7; DİLİK, "**Sosyal Güvenlik Sistemi...**", s. 4; ERKUL-ALTAN-GEREK, s.138; YEĞİNBOY-TAYLAN, s. 9; TOBB, s.26.

özellikler şu şekilde sıralanabilir;

- Sosyal sigortalar, sigortacılık tekniğini kullanmaktadır,
- Sosyal sigortalar bireye asgari bir gelir sağlamayı amaçlar⁷⁰,
- Sosyal sigortalar, kendi kendine yardım ilkesini içerir,
- Sosyal sigortalar bazen finansmana dışarıdan katılımı içerir ki bu katılım devletçe ya da işverence yerine getirilmektedir,
- Sosyal sigortalar, sigortalılar arasında gelir dağılımına yol açarak, sosyal dengeye katkıda bulunur,
- Sosyal sigorta uygulamasını bir devlet kuruluşu sağlar, yani sosyal sigorta kamusal bir nitelik taşır,
- Sosyal sigorta ödemeleri gelire ve muhtemel gereksinime göre belirlenir.

b. Sosyal Sigorta Kolları ve Kapsam

Sosyal sigorta, niteliği itibarıyla sadece önceden belirlenmiş sosyal risklere karşı bir güvence getirmektedir. Tarihçesi incelendiğinde sosyal sigorta yöntemi ile kapsama alınan ilk sosyal risk hastalıktır. 1883 yılında Bismarck tarafından kurulan hastalık sigortasını, 1884 yılında iş kazası, 1889 yılında ise yaşlılık ve malüllük sigortası izlemiştir⁷¹. Bu gelişim, sosyal risklerin bir bütün olarak değil; hastalık⁷², iş kazası, malüllük ve yaşlılık gibi riskleri karıştıran bir çizgi izlediğini göstermektedir. Bunlardan sonraki adım ise işsizliğin ele alınmasıdır. İşsizlik riski 1911 yılında İngiltere’de sosyal sigorta kapsamına alınmıştır⁷³.

⁷⁰ YEĞİNBOY-TAYLAN, s.10: Yazarlar buna “tabanı koruma ilkesi” adını vermektedirler.

⁷¹ ERKUL-ALTAN-GEREK, s. 137.

⁷² Bir görüşe göre, hastalık sigortasının ilk sigorta kolu olmasının sebebi, hastalık riskinin, toplumda paylaşılması gereken bir risk olduğunun kabul edilmesidir. Nitekim zaten hastalık sigortası uygulamasından önce özellikle Batı Avrupa’da 18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyılın başlarında çiftçi köylülerce kurulan kendi kendine yardım sandıklarının da temel amacı hastalık halinde ortaya çıkan zararı gidermektir. Öte yandan, sanayileşme ile gerekliliği daha da hissedilen sağlıklı işgücü de hastalık sigortası ile onu izleyen iş kazası sigortası uygulamasına gerekçe oluşturmaktadır. İşte bu koşullarda 1883 Almanya’sında i) belli endüstri kollarında ve belli gelirin altındakiler için bir hastalık sigortasının oluşturulması ve ii) bu fonun işçi ve işverenlerin zorunlu katılımı ile finanse edilmesi yoluna gidilmiştir. Almanya uygulaması geleneksel ilkelerden uzaklaşma ve kamusal yardım yaklaşımını (public assistance approach) içermesine rağmen, bireyin, ailenin ve devletin ihtiyaçlarını karşıladığı için kısa zamanda kabul görmüş ve 20. yüzyılın ilk çeyreğinde tüm Avrupa’ya yayılmıştır. (RON-SMITH-TAMBURI, s. 7-8)

⁷³ ERKUL-ALTAN-GEREK, s.,138.

Sosyal güvenliğin kapsadığı sosyal risklerin başka bir deyişle sosyal sigorta kollarının ana hatları ile belirlenmesinde daha önce belirttiğimiz gibi 102 sayılı ILO Sözleşmesinin önemli etkisi olmuştur. Bilindiği gibi 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları ILO Sözleşmesi, dokuz adet sosyal riski belirlemiştir. İşte çeşitli ülke sosyal sigorta uygulamalarında da bu riskler esas alınmış ve sigorta tekniği ile sosyal güvenlik gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Örnelemek gerekirse, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tümünün sosyal sigorta sistemleri 102 sayılı Sözleşme ile belirlenen dokuz riski kapsamına almış ve bu konuda önemli bir konuma erişmiş bulunmaktadır⁷⁴.

Türkiye açısından bakıldığında ise, ülkemiz sosyal sigorta sistemi, kapsamına bu dokuz riskten yedi tanesini almıştır. Bunlar Sosyal Sigortalar Kurumu açısından: iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık ve ölüm; Emekli Sandığı açısından: yaşlılık, malüllük, ölüm ve hastalık; Bağ-Kur açısından ise yine yaşlılık, malüllük, ölüm ve hastalık sigortaları şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Görüldüğü gibi sistemimiz işsizlik ile aile yardımlarını sosyal sigorta uygulaması dışında tutmaktadır. Bu durum, ülkemiz sosyal güvenlik sistemi ve sosyal güvenlik uygulamalarının henüz klasik riskleri dahi kapsamına almamış olduğu gerekçesi ile eleştirilmesine yol açmaktadır⁷⁵.

Kapsadığı riskler haricinde, sosyal sigortalar, uygulama alanına aldığı kişiler açısından da önem taşımaktadır. Sosyal güvenliğin toplumun bütününe kapsamına alma şeklinde ifade edilebilecek genellik ilkesine karşın⁷⁶, sosyal sigortaların sadece belli kişi ve grupları kapsadığı görülmektedir. Türkiye’de de sosyal güvenlik uygulamaları belli kişi ve grupları kapsamakta, toplumun önemli bir çoğunluğu sosyal güvenlik korumalarından yararlanma olanağına sahip bulunmamaktadır. Ülkemiz açısından sosyal sigorta uygulamasının kapsadığı nüfus, kapsanan gruplar ve bunun dağılımı aşağıdaki tabloda açıkça görülmektedir.

⁷⁴ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, **Social Protection In The Member States Of The Community; Situation On July 1.st.1992 and Evaluation**, Brussels, 1992, s. 3vd.

⁷⁵ GÜZEL-OKUR, s. 59.

⁷⁶ GÜZEL-OKUR, s.57.

Tablo 2:

TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTA UYGULAMASININ KAPSAMI

(Haziran-1993, X1000 kişi)

	<u>Sigortalı</u>	<u>Aylıklı</u>	<u>Bağımlı</u>	<u>Toplam</u>
Sosyal Sigortalar Kurumu	4.200	1.900	15.900	22.000
Emekli Sandığı	1.700	800	6.000	8.500
Bağ-Kur	3.000	750	7.500	11.250
Özel Sandıklar	90	35	225	350
Sos. Yrd. Sos. Hiz. -	-	-	-	1.200
Kapsam dışı -	-	-	-	16.600
TOPLAM				59.900

Kaynak: Anadolu Hayat Ar-Ge, **Özel Sandıkların Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri**, İstanbul, 1994, s.1

Görüldüğü gibi ülke nüfusunun önemli bir kesimi sosyal sigorta uygulamasının⁷⁷ kapsamı dışında bulunmaktadır. Bunun ise önemli bir sosyal sorun olduğunu belirtmeye gerek yoktur.

Ülkemiz açısından özgün bir sosyal sigorta uygulaması da Sosyal Sigortalar Kanununun Geçici 20. maddesine göre faaliyette bulunan "Bankalar, Sigorta Şirketleri, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Borsaları Yardım Sandıkları" dır. Ülkemizde 24 adet bulunan bu yardım sandıkları temel olarak sosyal sigorta ilkesinden yararlanarak, üyelerine sosyal güvence sağlamaktadır⁷⁸. Şunu da önemle belirtelim ki vakıf statüsündeki bu sandıkların yönetiminde devlet söz sahibi değildir. Başka bir deyişle bunlar yönetim açısından kendine özgü bir yapılanma içinde özel sigorta ile sosyal sigorta arasında yer almaktadır.

⁷⁷ Belirtelim ki, ülkemizde temel olarak işçilerin sosyal sigorta hizmetleri Sosyal Sigortalar Kurumu, memurların sosyal sigorta hizmetleri Emekli Sandığı, kendi ad ve hesabına çalışanların sosyal sigorta hizmetleri ise Bağ Kur tarafından sağlanmaktadır. Ancak her üç kuruluş da sosyal sigorta tekniği ile faaliyet gösterdiği için, sosyal sigorta kavramı her üç yapıyı ve uygulamayı da kapsar şekilde kullanılmaktadır.

⁷⁸ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Anadolu Hayat Ar-Ge, **Özel Sandıkların Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri ve Önemi**, İstanbul, 1992, s. 2 vd.

c. Sosyal Sigortanın Yönetimi

Sosyal sigorta ile ilgili önemli bir başka husus da yönetimdir. Sosyal sigorta, devletçe kurulan ve yönetilen örgütü/örgütleri ifade ettiği için, bu konudaki yetki paylaşımı önem taşımaktadır. Başka bir deyişle hangi yetkilerin, hangi organlarca ve ne şekilde kullanılacağı uzun zamandır tartışılmaktadır⁷⁹.

Bu konudaki iki temel yaklaşımdan ilki sosyal sigortanın tek bir çatı altında toplanması, ikincisi ise bu konuda farklı kamusal örgütlerin görevlendirilmesidir. Belirtelim ki, son tahlilde sorun bir organizasyon sorunudur.

Avrupa uygulaması incelendiğinde, hemen tüm ülkelerde sosyal sigorta uygulamasını yürüten örgütlerin birden fazla olduğu göze çarpmaktadır. Başka bir deyişle henüz gerçek anlamda, sosyal sigorta yönetiminin tek elde toplanması sözkonusu olamamıştır. Örnelemek gerekirse İngiltere’de sosyal sigorta alanında Sosyal Güvenlik Departmanı (Dept.of Soc.Sec.) tek yetkilidir. Ayrıca İstihdam Departmanı (Dept.of Empl.) ve Sağlık Departmanları da (Dept.of Health) bazı görevler üstlenmiştir⁸⁰.

Hollanda da ise sosyal sigorta alanında Sosyal İlişkiler ve İstihdam Bakanlığı (Ministry of Social Affairs and Empl.) ile Refah, Kamu Sağlığı ve Kültür Bakanlığı (Ministry of Welfare, Public Health and Culture) yetki paylaşımına gitmiştir⁸¹.

Yunanistan uygulamasındaysa sosyal sigortanın yürütümü Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Min.of.Health and Soc.Sec) ile Çalışma Bakanlığı (Min.ofLabor) arasında paylaştırılmıştır⁸².

Ülkemizde de benzer şekilde, sosyal sigortanın yürütümü farklı kamusal kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Her ne kadar bunlar belli ölçüde özerkliğe sahip bulunsalar da farklı güvenceleri, farklı koşullarla ve farklı şekillerde sunduklarından önemli uygulama sorunlarına yol açtıkları görülmektedir. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına, Emekli Sandığı Maliye Bakanlığına bağlı özerk yapıdaki kurumlar iken, Bankalar, Sigorta Şirketleri, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Borsaları Yardım Sandıkları vakıf statüsündedirler.

⁷⁹ BURNS, s. 251.

⁸⁰ COMMISSION, s. 37.

⁸¹ COMMISSION, s. 35.

⁸² COMMISSION, s. 29.

2. Sosyal Yardım

İlk kez 19. yüzyılda yapılmaya başlanan sosyal yardımlar bugün sosyal sigortalar ile birlikte sosyal güvenliğin iki ana kolunu oluşturmaktadır⁸³.

Sosyal yardım yönteminde, kişilere yapılan ödemeler muhtaç olma koşuluna bağlanmıştır⁸⁴. Bu durum ise muhtaçlık koşulunun açığa kavuşturulması gereğini ortaya koymaktadır. Muhtaçlık “kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü bulunduğu çocuklarını, anne ve babasını, bulunduğu mahallin hayat standartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmama durumudur”⁸⁵. İşte bu tanıma uygun şekilde sosyal yardım, muhtaçlığı bulunan kişilere devlet veya mahalli idarelerce, gelirin belli bir düzeyin altına düşmesini önlemek, kişinin yaşamasına imkan sağlayacak asgari önlemleri almak şeklinde ortaya çıkmaktadır⁸⁶.

Bunun dışında, sosyal sigorta uygulaması çalışanları esas alırken, sosyal yardımlar özellikle belirtilen kesimin dışında kalan muhtaçları kapsama eğilimindedir. Dolayısıyla sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin açıklarını kapatıcı⁸⁷ ve onu tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadırlar. Sosyal yardımda temel amaç yardım görenlerin olabildiğince kısa sürede yeniden çalışabilir ve gelir elde edebilir, böylece kendini geçindirebilir seviyeye getirilmesidir⁸⁸.

Sosyal yardımlara ilişkin ilk uygulama 1891 yılında Danimarka’da yaşlılık aylığı uygulaması ile gerçekleştirilmiş; sonraki uygulamalar da yine yaşlıları kapsar şekilde 1898’de Yeni Zelanda’da, 1908’de İngiltere ve Avusturya’da görülmüştür⁸⁹.

Ülkemizde sosyal yardımlara ilişkin mevzuat açısından, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasasının tüm muhtaç vatandaşları ilgilendirdiği, diğerlerinin ise muhtaç kişileri belli gruplar itibarıyla kapsama aldığı görülmektedir⁹⁰.

⁸³ TUNCAY, s.15.

⁸⁴ DİLİK, **Sosyal Güvenlik**, s. 52.

⁸⁵ Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardımlar Yönetmeliği m.4/d; DİLİK’e göre bu tanım Alman Sosyal Yardım Tüzüğünden alınmıştır, DİLİK, **Sosyal Güvenlik**, s. 23.

⁸⁶ TOBB, s. 42; GÜZEL-OKUR, s. 487.

⁸⁷ SÖZER, s.29.

⁸⁸ GÜVEN-GEREK, s. 45, DİLİK, **Sosyal Güvenlik**, s.53.

⁸⁹ TUNCAY, s. 14.

⁹⁰ Örneğin 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yasa”, muhtaç, yaşlı, malül ve sakatlara; 3257 sayılı “Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yasası”, muhtaç sanatçıları kapsamına almaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. SÖZER, s. 85 vd.

Son yıllarda ortaya çıkan sosyal yardımların yeni bir türü ise sosyal hizmet ya da sosyal refah hizmeti adını almaktadır. Bundan, toplum mensubu olan bireylerin , o ülkenin genel şartlarında, insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri bir ortam yaratmaya, sosyal ve ekonomik sorunların halline yardımcı olmaya yönelik tüm hizmetler anlaşılmaktadır⁹¹. Belirtelim ki, sosyal yardım daha çok parasal nitelik taşıdığı halde, sosyal hizmet aynı veya nakdi olabilmektedir. Ancak bu konuda kesin bir çizgi koymak da son derece güçtür⁹².

Ülkemiz açısından, kadın hizmetleri, çocuk esirgeme hizmetleri, yeşil kart uygulamaları ile Kızılay'ın bazı faaliyetleri sosyal hizmet kapsamında yer almaktadır⁹³.

3. Devletçe Bakılma

Devletçe bakılma, devletin her üyesine, finansmana prim ya da benzeri özel bir katkıda bulunmaksızın, devletten, tutarı ve koşulları önceden saptanmış bir sosyal gelir alma hakkının tanınması demektir.

Yöntem oldukça eski olmasına rağmen, karşılaşılan sosyal risklerin, nedenine bakılmaksızın ve kişisel bir ayırım yapılmaksızın toplumun tüm üyelerinin temel ihtiyaçlarını karşılama amacı yenidir. Bu yöntemde muhtaçlık durumunun araştırılmasına da gerek bulunmamaktadır. Bu ise uygulama kolaylığı sağlar⁹⁴. Ancak, insanca amaç güden bu yöntemin, sosyal güvenlik finansmanının oldukça zorlaştığı günümüzde, uygulama olanağı bulması güç görünmektedir.

II. Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Dünya üzerinde bugün için 146 ülke sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu sayı 1950'deki 50 sayısına kıyasla oldukça iyidir. Ancak sistemlerin bir çoğu hem kapsam, hem de yardımlar açısından oldukça yetersizdir⁹⁵. Bunun önemli bir sebebi finansman güçlükleridir. Dünyanın en gelişmiş ekonomilerinden ABD'de bile finansman konusunda önemli sorunlar olduğu belirtilmektedir. Hatta bundan yaklaşık 12 yıl önce yapılan bir araştırmaya göre, işe yeni girenlere veya halihazırda çalışanlara söz verilen (garanti edilen) emekli gelirlerinin verilebilmesi için, bugün gelirin %14'ünü oluşturan sosyal güvenlik

⁹¹ TUNCAY, s. 15; GÜVEN-GEREK, s. 88.

⁹² TUNCAY, s.16.

⁹³ DİLİK, *Sosyal Güvenlik*, s.60; SÖZER, s. 109 vd.; GÜVEN-GEREK, s. 88.

⁹⁴ GÜVEN-GEREK, s. 48.

⁹⁵ GILLION, s.28.

vergisinin (payroll tax), %33'e çıkartılması gerektiği; bunun ise yıllık asgari 6700\$'lık yükü 20.000 \$'a çıkaracağı belirtilmektedir⁹⁶.

Bugün için sosyal güvenliğin finansmanında iki temel kaynaktan yararlanılmaktadır. Bunlardan ilki vergiler, ikincisi ise işçi ve işveren primleri ile devlet katkılarından oluşan üçlü finansman yöntemidir⁹⁷.

1. Vergi Yoluyla Finansman

Sosyal güvenlik uygulamalarına katılım hemen her zaman zorunluluk esasına dayanır. Bu yüzden bazen sigorta sözcüğünün uygun olmadığı; zira, sosyal sigortada bireylerin katılım payının, karşılanan risk türleri ve gelirlerin belirlenmesinde etkili olmadığı ileri sürülmektedir. Bu gerekçelere, sosyal sigortanın zorunluluğu da eklenince sosyal güvenlik için ödenen bedelin bir prim değil vergi olduğu belirtilmektedir⁹⁸.

Sosyal güvenliğin vergiler yolu ile finanse edilmesi, geçmişte önemli bir yer tutmuşken, bugün bu özelliğini yitirmektedir. Buna rağmen örneğin İngiltere'de Beveridge Raporu çerçevesinde oluşturulan sistem ile sosyal güvenlik bir ölçüde vergiler ile finanse edilmektedir. Yeni Zelanda, 1938 yılından beri gelirler üzerinden alınan vergilerle sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlamaktadır⁹⁹. Yine Danimarka'da da, sosyal güvenliğin finansmanı ulusal bütçeden, yani toplanan vergilerden sağlanmaktadır. Benzer şekilde Norveç, İsveç gibi İskandinav ülkelerinde de vergiler sosyal güvenliğin finansmanı açısından önemli bir gelir kaynağı niteliği taşımaktadır¹⁰⁰.

Sosyal güvenliğin finansmanının vergi yolu ile sağlanmasının temel koşulu genel kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin bulunmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde genellikle sosyal güvenlik sistemi bütün nüfusu kapsamamış olduğundan, vergi yoluyla finansman uygulaması sözkonusu olamamıştır¹⁰¹.

⁹⁶ Peter J.FERRARA, "Expand IRAS To Social Security", WALL STREET JOURNAL, Dec 7, 1984, s.14.

⁹⁷ ÇELİKOĞLU, s. 61; Ayrıca bkz. Nükhet SARACEL, **Türkiye'de Sosyal Sigortaların Finansmanı ve Uygulama Sorunları**, AÜ Ya.No: 626, Afyon, 1992, s.5 vd.

⁹⁸ RICHARDSON, s.58.

⁹⁹ Ancak, bu finansman sisteminin güçlükleri, Yeni Zelanda'yı 1982'de sosyal güvenlik sisteminden yararlanmayı güçleştirici birtakım önlemler almaya itmıştır. Bkz.TOBB, s.62.

¹⁰⁰ ÇELİKOĞLU, s.62; Ayrıca bkz: GÜZEL-OKUR, s. 81; TALAS, **Toplumsal...**, s.359; GÜVEN-GEREK, s. 59; KAIM-CAUDLE, s. 38; BURNS,s.155.

¹⁰¹ ÇELİKOĞLU, s.63.

Sosyal güvenliğin vergilerle finansmanı konusunda son dönem yaklaşımı, mesleki gelirlerle ilişkisi bulunmayan yardımların (aile yardımları, sağlık hizmetleri gibi), finansmanında, ulusal dayanışma ilkesinin ışığında, toplumun tüm bireylerinden alınacak vergilerin kullanılması şeklindedir¹⁰². Aslen bu konuda ülkenin içinde bulunduğu koşullar önemlidir. Buna rağmen ücret geliri ile bağlantılı sosyal güvenlik ödemelerinin finansmanını primlerle; bunun dışındaki sosyal güvenlik yardım ve hizmetlerinin vergi tekniği ile sağlanması konusunda genel bir eğilim olduğunu söylemek de mümkündür¹⁰³.

Tüm bunlar dışında, finansman kaynağı olarak vergiler ile primler arasında bir tercih yapmak kolap görünmemektedir. Ancak çeşitli sebeplerle sosyal güvenliğin kapsamı dışında kalan yoksul grupların korunması gereği ile sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması için vergi tekniğine başvurmak kaçınılmazdır¹⁰⁴.

Ülkemiz açısından da özellikle sosyal yardım ve hizmetlerin birer sosyal tazmin kurumu olarak vergilerle finanse edildiği söylenebilir¹⁰⁵.

2. Üçlü Finansman

a. Genel Olarak

İstisnalar bir yana bırakılacak olursa, sosyal güvenliğin en önemli finansman kaynağı primlerdir. Prim, belirli hizmetlerden faydalanma bedelini oluşturan katılımların bir çeşididir¹⁰⁶. Sosyal sigorta primi ise; yasanın kendilerine karşı güvence sağladığı sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi halinde yapılacak sigorta yardımları ile kurum yönetim giderlerinin karşılığı olarak sigortalı ve işverenden, sigortalının kazancının belli bir yüzdesi üzerinden alınan parayı ifade eder¹⁰⁷.

Uygulamada sosyal güvenlik primine esas olmak üzere sosyal güvenlik vergisi (social security tax), karşılık (contribution), işverence kaynakta kesilen vergi (payroll tax)

¹⁰² GÜZEL-OKUR, s. 82; ÇELİKOĞLU, s.63.

¹⁰³ GÜVEN-GEREK, s. 59; TUNCAY, s. 48.

¹⁰⁴ GÜZEL-OKUR, s. 82.

¹⁰⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. SÖZER, s. 30-31.

¹⁰⁶ YAZGAN, *Sosyal...*, s. 88.

¹⁰⁷ GÜZEL-OKUR, s. 152; karşı: GÜVEN, s. 35; TUNCAY, s. 113; SARACEL, s.4; İZVEREN, s.189; ILO, *Sosyal Güvenlik...*, s.112, GÜVEN-GEREK, s.56.

gibi kavramların kullanıldığı¹⁰⁸ görülmektedir.

Sosyal güvenlik primleri, sigortalılar ile bunların işverenlerinden alınmaktadır. Kuramsal olarak primlerin yalnız işverenden ya da sigortalıdan alınması mümkündür. Bir sigorta kolu için sadece işçiden prim alınması, uygulamada çok az rastlanan bir durumdur. Buna karşın belli sigorta kolları için yalnız işverenden prim alınması çok daha yaygındır¹⁰⁹.

Öte yandan, sosyal güvenliğin bir sosyal hak olması, sosyal devlet kavramı ile beraber ortaya çıkan sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesi amacı ve sosyal güvenliğin yarı kamusal mal olma niteliği, devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katılımını gerektirmektedir. Bazen ise, devletin finansmana katılımı zorunlu olmaktadır. Örneğin yüksek enflasyon dönemlerinde, çalışma yaşamında karşılaşılabilecek kriz dönemlerinde, nüfus yapısında önemli değişikliklerin yaşandığı zamanlarda finansmana devlet katılımı zorunludur¹¹⁰. Devletin sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanına katkısı değişik şekillerde olmaktadır. Devlet fiilen prim ödeyebilir, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini üstlenebilir, kurumların bütçe açıklarını kapatabilir ya da sosyal güvenlik uygulamalarına vergi muafiyeti sağlayabilir.

Belçika'da devlet, uzun dönem sigorta kollarında yıllık sübvansiyon uygulamakta, hastalık ve analık sigortası için otomobil sigortalarının primlerinin belli bir kısmını aktarmakta, işsizlik sigortası ile aile yardımlarında gelir gider farklarını kapatmaktadır.

Danimarka'da ise uzun dönem kolları tamamen genel emeklilik programı çerçevesinde devletçe finanse edilmektedir. Diğer sigorta kolları için ise gelir gider farklarını kapatmak şeklinde bir devlet katkısı söz konusudur.

Fransa'da devlet uzun dönem sigorta kolları, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası ile aile yardımlarına herhangi bir katkıda bulunmamaktadır. Buna karşın hastalık ve analık sigortası için Belçika benzeri bir uygulamaya gitmektedir.

Yunanistan ise, uzun dönem sigorta kolları ile hastalık ve analık sigortasına gerektiğinde katkıda bulunmakta, diğer sigorta kolları için herhangi bir devlet desteği

¹⁰⁸ YAZGAN, *Sosyal...*, s.90: Yazara göre primlerle finansman vergilere üstündür. Bir kere primler kaynaktan kesildikleri için ödeyen işçiler bunu hissetmezler. İkincisi, vergilerin belirli bir karşılığı bulunmamasına karşın primin ödenmesiyle belli bir güvenliğe kavuşulduğu sigortalı tarafından bilinmektedir ki, bu önemli bir üstünlüktür. Üçüncüsü ise, primler, satın alınan sosyal güvenlik ile karşılaştırılmayacak kadar azdır.

¹⁰⁹ DİLİK, *Sosyal Güvenlik*, s. 212. Ülkemizde de Analık sigortası primi ile İş kazası ve Meslek hastalıkları sigortası primi yalnız işverenden alınmakta, buna karşılık priminin tamamının sigortalı tarafından ödendiği bir sigorta kolu bulunmamaktadır (SSK.m.73).

¹¹⁰ DİLİK, *Sosyal Güvenlik*, s. 239; GÜVEN-GEREK, s. 56.

sözkonusu olmamaktadır¹¹¹.

Ülkemizde 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 19. maddesinde, Sosyal Sigortalar Kurumunun gelirleri arasında genel bütçeden yapılan yardımlar da sayılmış olmasına rağmen, devletin bu anlamda bir katkısının bulunduğunu söylemek güçtür.

b. Finansmana Katılımın Ölçüsü

Üçlü finansman yönteminde tarafların finansmana ne ölçüde katılacağı da önemli bir husustur. Zira yöntem bazen taraflardan birinin, bazen ikisinin, bazen ise üçünün birlikte finansmanı üstlenmesi sonucunu doğurmaktadır.

Bu bölüşümün ideolojik bazı sebepleri olmakla beraber; sistemin yapılanması, sigorta kollarının özellikleri ve tarihsel gelişimin yarattığı koşullar finansmana katılımın ölçüsünün farklı şekillerde belirlenmesine yol açmaktadır. Ekleyelim ki; dünyanın hiç bir ülkesinde taraflardan sadece birinin finansmanın tamamını üstlenmesi gibi bir durum sözkonusu değildir. Mutlak surette bir paylaşım sözkonusu olmaktadır.

Dünya üzerinde 115 ülkeyi kapsayan bir araştırmanın özet sonuçları aşağıda gösterilmektedir:

Tablo 3:

DÜNYADA TARAFLARIN SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINA KATILIM YÜZDELERİ			
<u>Katılım Yüzdesi</u>	<u>Sigortalı</u>	<u>İşveren</u>	<u>Devlet</u>
%50'den fazla	3*	39	13
%30-50 arası	20	44	20
%10-30 arası	66	24	21
%10'dan aşağı	26	8	71
TOPLAM	115	115	75

(+ 40 ülkede katkı yok)

* Yeni Gine, Fildişi ve Eski Yugoslavya

Kaynak: ILO, **Cost Of Social Security**, Geneva, 1988, s.10-115; ayrıca bkz. TOBB, s.73-75.

¹¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD**, US Social Security Administration, Washington D.C, 1991; ayrıca bkz. COMMISSION , s.22 vd.

Görüldüğü gibi araştırmanın yapıldığı 115 ülkeden tümünde sosyal güvenliğin finansmanında işçi ve işverenler ortaklaşa sorumluluk altına girmektedirler. Buna karşın devlet, araştırmanın yapıldığı 115 ülkenin yaklaşık %34'ünde finansmana katılmamaktadır¹¹². Diğer yandan 115 ülkeden yaklaşık %60'ında devlet, %50'lere varan bir oranda sosyal güvenliğin finansmanında yer almaktadır.

Tarafların prim oranları da özellikle sosyal sigortaların finansmanı açısından önem taşıyan bir başka konudur. Bu anlamda primlerin, sigortalının ücretinin ya da gelirin ne oranını kapsayacağı ve bunun sigortalı ve işveren arasındaki dağılımı önemli sorunlara ve yakınmalara yol açmaktadır.

Primlerin yüksek olması hem işverence fiyatlara yansıtılarak fiyatlar genel düzeyini etkileyebilecek, hem de şirket (işveren) açısından finansman güçlüklerine yol açabilecektir¹¹³. Tersi bir durumda düşük prim oranları ise bu kez sosyal güvenliğin finansmanının güçleştirecektir¹¹⁴.

Aşağıdaki tablo ise, Danimarka, İtalya, Yunanista, Portekiz ve İngiltere gibi Avrupa ülkelerinde, hastalık ve analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, yaşlılık, malüllük ve ölüm sigortaları ile işsizlik sigortası ve aile yardımları açısından işçi ve işverenlerin ne oranlarda sosyal sigorta primi ödediklerini; ayrıca devletin de bu sosyal güvenlik uygulamalarının finansmanına ne ölçüde katıldığını ayrıntılı olarak göstermektedir:

¹¹² Ülkemizde sosyal güvenliğin finansmanına daha önce de belirtildiği gibi devletin katkısı bulunmamaktadır. İşçi ve işveren örgütlerinin oluşturduğu 1994 tarihli "Sosyal Güvenlik" konulu raporda, devletin finansmana katılması gerektiği belirtilmektedir. Rapor bu katılımın doğrudan prim ödeme şeklinde olabileceği gibi (%2'den başlayarak zaman içinde %10'a varacak bir katılım), sigortanın açıklarının kapatılması ya da bütçeden fon aktarılması şeklinde olabileceğini belirtmektedir. Bkz. TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, **Sosyal Güvenlik Konulu Rapor**, Rapor No:2, İŞÇİ İŞVEREN KONFEDERASYONLARI ZİRVE TOPLANTILARI, 1994, s. 2.

¹¹³ DİLİK, **Sosyal Güvenlik**, s. 222 vd.; yazara göre yüksek primleri sigortalının herhangi bir alana yansıtma imkanı bulunmamaktadır. Buna karşılık işverenler yüksek primlerin etkilerini kolayca yansıtabilmektedirler. Karş; ÇELİKOĞLU, s.70-71; ayrıca YAZGAN, **Sosyal ...**, s. 120.

¹¹⁴ Ülkemizde işveren kesimi uzun zamandır prim oranlarının yükselişinden yakınırken, son yıllarda bu yakınmalara işçi kesimi de katılmıştır. bkz.-, TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK..., s.8.

Tablo 4:

	Danimarka	Yunanistan	İtalya	Portekiz	İngiltere
Hastalık ve Analık	Vergilerle finansman	%5.55, %1.85 sigortalı., %3.7 işveren	%15.96, 0.9 sigortalı, 15.06 işveren.	%35, iş kazası ve .MH.dışında tümü için tek prim	Gelire göre değişir, %2-9 sigortalı, %4.6-10.4 işveren.
Malüllük	Vergilerle finansman	Yaşlılık ve Ölüm sigortasına dahil	Yaşlılık ve ölüm sigortalarına dahil	Hastalık ve analık sigortasına dahil	Hastalık ve analık sigortasına dahil
Yaşlılık ve Ölüm	Ulusal sistem vergi ile, özel planlarda 1/3 sigortalı, 2/3 işveren.	%17.25, %5.75 sigortalı, %11.50 işveren	%26.45, %7.54 sigortalı, %18.93 işveren	Hastalık ve analık sigortasına dahil	Hastalık ve analık sigortasına dahil
İş Kazası ve MH.	Riske göre işveren öder	Hastalık ve Analık sigortasına dahil	%0.5-16 arasında değişiyor, işveren ödüyor	%0.5 oranında ve işverence ödeniyor	Vergilerle finansman
İşsizlik	Sigortalı 8 günlük asg.ücret/yıl , işveren KDV.benzeri ödeme	%3.35, %1.0 sigortalı, %2.35 işveren	Endüstride %5.44, %0.30 sigortalı, %5.14 işveren ödüyor	Hastalık ve analık sigortasına dahil	Hastalık ve analık sigortasına dahil
Aile Yard.	Vergilerle finansman	%2, % 1 sigortalı, %1 işveren	%6.2 ve tamamı işverence ödeniyor	Hastalık ve analık sigortasına dahil	Vergilerle finansman

Kaynak: COMISSION, S. 23-77.

c. Primlerin Ödenmesi

Sosyal güvenlik primlerinin ödenmesinde genel ilke primlerin işverence kaynaktan kesilmesi ve buna işveren payının eklenerek ilgili sosyal güvenlik kurumuna aktarılmasıdır. Böylece sigortalılar çoğu zaman primlerinin kesildiğini fark etmemektedirler.

Primler sosyal güvenlik kurumlarının en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu'nun prim gelirlerinin toplam gelirlerine oranı 1990'da %85 iken, 1992'de %97'ye çıkmış, 1993'de ise %89'a inmiştir¹¹⁵. Bağ Kur'da ise bu oran 1992 itibarıyla %90, 1994'de ise %67 oranında gerçekleşmiştir¹¹⁶.

Primlerin belirttiğimiz bu önemi, prim ödemelerine ilişkin bazı hukuki esasların belirlenmesini gerektirmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu açısından 506 sayılı Kanun, prim ödenmesi konusundaki asıl sorumluluğu işveren için öngörmektedir (m.80). Bunun dışında Kanun, 87. maddesi ile de asıl işverenin alt işveren ile birlikte sorumluluğu düzenlenmektedir¹¹⁷. Aslen primlerin sigortalının eline geçmeden, kaynakta kesilmesi sebebiyle sigortalının primlerin ödenmemesinden sorumluluğu sözkonusu olamaz.

Primlerin ödenmemesi halinde ise icra, gecikme zammı, teminat ve hakaedişlerin prim borcuna karşılık tutulması gibi yaptırımlar Sosyal Sigortalar Kanununda düzenlenmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu ile Emekli Sandığı açısından prim toplama gibi bir sorun bulunmasa da, Bağ Kur sosyal güvenlik primi toplamada önemli sorunlarla karşı karşıyadır. Bağ Kur'a kayıtlı sigortalıların düzenli prim ödeyenleri, toplam sigortalıların %4.2'sini oluşturmaktadır ki¹¹⁸, bu oran finansmanı imkansız kılmaktadır.

d. Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenliğin finansmanında başlıca iki yöntemden yararlanılmaktadır. Bunlardan ilki dağıtım yöntemi, ikincisi ise kapitalizasyon yöntemidir.

Dağıtım yönteminde belirli bir dönem esas alınmakta ve bu dönemin gelirleri aynı dönemin giderlerini karşılamak üzere kullanılmaktadır. Sözkonusu dönem genellikle bir yıldır¹¹⁹. Bu nedenle buna yılı yılına finansman da denilmektedir¹²⁰. Dağıtım yönteminde gelir ve giderler teorik olarak dengede bulunduğu için, ayrıca bir fon oluşturulmasına

¹¹⁵ GÖRÜŞ, "Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Özel Sigortacılık", İŞVEREN, C.XXX, S.11, Ağustos, 1992, s.30., Ayrıca bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, **Faaliyet Raporu 1993**, Ankara, 1994, s. 85.

¹¹⁶ BAĞ KUR, **Bağ Kur 1994 İstatistik Yıllığı**, Ankara, 1995, s.151.

¹¹⁷ SARACEL, s.15.

¹¹⁸ Anadolu Hayat Ar-Ge, **Özel...**, s. 3. Bu sebeple acil prim tahsili için 1992'de bir af getirilerek prim toplanmasına geçici bir çözüm bulunduğu söylenebilir. TOBB, s.171. Ayrıca bkz. BAĞ KUR, s. 127.

¹¹⁹ SARACEL, s. 51.

¹²⁰ YAZGAN, **Sosyal...**, s. 108.

gerek yoktur. Buna rağmen beklenmeyen dalgalanmalara karşı fonlar da oluşturulabilir. Yöntemin yararları arasında, çok basit oluşu, fon yönetimi gibi bir zorunluluğun bulunmaması, çok fazla tahmine dayanmayan gerçek riskler üzerine kurulduğu için ekonomik duruma adaptasyonunun kolaylığı sayılabilir. Dağıtım yönteminin en önemli dezavantajı ise, hassas bir dengede işlemedir. Başka bir deyişle aktif pasif sigortalı dengesinin bozulması sistemi çökertebilir¹²¹.

Kapitalizasyon yönteminin esasını ise gelecekteki giderlerin karşılanması için fon biriktirmek oluşturur. Bu nedenle yöneme fon biriktirme yöntemi de denilmektedir. Kapitalizasyon yöntemi bireysel ya da toplu şekilde uygulanabilir. Bireysel kapitalizasyon yönteminde bir sigortalı için ödenen primler, onun hesabına yatırılarak, onun giderlerinin karşılanmasında kullanılmaktadır. Bireysel kapitalizasyon yöntemi, bireyi ön plana çıkardığı ve sosyal dayanışma fonksiyonunu içermediği için eleştirilmektedir¹²²,

Toplu kapitalizasyon yönteminde ise, bütün sigortalılara ait gelirler ortak bir fonda toplanmakta, bu fonlar işletilerek kar, faiz gibi gelirler elde edilmekte ve giderler bu fondan karşılanmaktadır. Fonlar, ekonomik kalkınma için bir kaynak niteliği taşımakta ve gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir yatırım aracı niteliği taşımaktadır. Ekonomik dengenin sağlıklı olması, para değerinin düşmemesi ve fonlarını iyi işletilmesi yöntemi başarılı kılmaktadır¹²³.

Ülkemiz uygulamalarına bakıldığında ise, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun iş kazası ve meslek hastalıklarının uzun süreli ödemeleri için kapitalizasyon, kısa süreli yardımlar için ise dağıtım yöntemini benimsediği; hastalık ve analık sigortalarında dağıtım yönteminin uygulandığı görülür. Malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında ise temel yöntem kapitalizasyondur. Buna karşılık Bağ-Kur ile Emekli Sandığı temel olarak kapitalizasyon yöntemini benimsemektedir¹²⁴.

§. 5. SOSYAL GÜVENLİĞİN TEMEL SORUNLARI

20.yüzyılın başlarında yaşanan teknolojik ve ekonomik atılımlar, 1950'lerden sonra tekrar hızlanmış, özellikle gelişmekte olan şehirler, yaşayanlarına sundukları sosyal

¹²¹ ÇELİKOĞLU, s. 77; YAZGAN, *Sosyal...*, s. 110; GÜVEN-GEREK, s. 60; TUNCAY, S. 109; DİLİK, *Türkiye'de...*, s. 323; ILO, *Sosyal Güvenlik İşçinin...*, s. 85, RICHARDSON, s. 69; SARACEL, s. 52.

¹²² YAZGAN, *Sosyal...*, s. 112; DİLİK, *Sosyal Güvenlik*, s. 248; GÜVEN, s.50.

¹²³ DİLİK, *Sosyal Güvenlik*, s. 248; SARACEL, s. 55; TUNÇOMAĞ, s. 105.

¹²⁴ SARACEL, s. 56; karşı. GÜVEN-GEREK, s. 61;

güvenceler ile daha çekici bir hal almıştır. Böylece köylerden kentlere yönelik bir göç başlamıştır¹²⁵. Bu hal sosyal güvenlik kurumlarının yükünü arttırmıştır.

Yüzyılımızda yaşanan bir başka önemli oluşum ise özellikle tıbbi buluşların etkisiyle insan hayatının uzamasıdır. Örneğin yüzyılın başında 65 yaşına kadar yaşamak bir hayal iken, bugün insanlar bunun çok daha üzerinde bir ömür beklentisi içindedirler. Özetle, nüfusun yaş ortalaması yükselmekte ve insanların daha uzun sürebilecek bir emeklilik dönemine ilişkin beklentilerinde de bir artış olmaktadır¹²⁶. Belirttiğimiz durum sosyal güvenlik kurumlarının finansal yapısını etkilemektedir

20. yüzyılın başında gelişmeye başlayan ve ortalarında en görkemli dönemini yaşayan sosyal güvenlik, 1980'lere gelindiğinde başka önemli sorunlarla karşılaşmaya başlamıştır. Özellikle SSCB'nin çöküşü ve iki Almanya'nın birleşmesi Avrupa'nın büyük bir kısmında planlı devlet ekonomisinden, pazar ekonomisine geçişe yol açmıştır. Bu ise beraberinde yeni ekonomik sorunlar ve özellikle işsizliği getirmiştir. Öte yandan dünya üzerinde 1980'lerde gelişmeye başlayan demokratikleşme eğilimi daha çok ILO sözleşmesinin onaylanması sonucunu doğurmuş, eski sosyal güvenlik sistemlerinin de bu duruma adaptasyonu zorunlu hale gelmiştir. Böylece sosyal güvenlik alanında bir yapısal değişimin başlaması zorunluluğu doğmuştur.¹²⁷

Bugün için sosyal güvenliğin en temel sorunu olarak finansman güçlükleri gösterilmektedir¹²⁸. Bunun dışında sosyal damping ve sosyal turizm, siyasi etkiler ve bürokrasi¹²⁹, yasal düzenlemeler, sosyal güvenlik kurumlarının yapısı ile sosyal güvenliğin amaçlarından kaynaklanan bir çok sorun yaşanmaktadır.

I. Finansmana İlişkin Sorunlar

Sosyal güvenliğin en temel sorununun finansmandan kaynaklandığını belirtmiştik.

¹²⁵ GILLION, s. 25.

¹²⁶ Leslie HANNAH, "Similarities and Differences In The Growth and Structure Of Private Pensions In OECD Countries", PRIVATE PENSIONS AND PUBLIC POLICY, OECD Social Policy Studies No:9, 1992, s.21.

¹²⁷ GILLION, s. 24.

¹²⁸ FERRARA, s. 7; GILLION, s. 22; RICHARDSON, s. 69; TOBB, s. 202-221; Yusuf ALPER, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Kriz", İŞVEREN, C.31, S.8, Mayıs, 1993, s.27; Sait DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Güncel Sorunları", İŞVEREN, C.31, S. 6, Mart, 1993, s.10; Avni YAZICI, "Sosyal Sigortalar Kurumu Bugünlere Nasıl Getirildi?", TÜRK-İŞ, S.268, Temmuz-Ağustos, 1992, s.38; Deniz GÖKÇE, "Almanya Bile Çökecek", YENİ YÜZYIL, 26.2.1996.

¹²⁹ DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin...", s.10; YAZICI, s.38; TOBB, s.226; Refik BAYDUR, "SSK Krizden Kurtarılmaya Çılılırken Yeni Krizler Yaratılmasın", İŞVEREN, C.33, S.11, Ağustos, 1995, s.2; FERRARA, s.7.

Gerçekten sosyal güvenliğin çok hassas bir aktüeryal denge üzerine kurulmuş olması ve bu dengenin gerek ekonomik ve gerekse sosyal etkilere çok açık olması, yapının kolayca finansman darboğazları yaşamamasına yol açmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinde temel olarak bugünün yardımlarını genç ve sağlıklı işçiler karşılamakta; bugünün genç ve sağlıklı işçilerine ise yarının genç ve sağlıklı işçileri yardım etmektedir. Bu yapı beraberinde sağlıklı gençlerden, yaşlılara bir gelir transferini de getirmektedir¹³⁰. İşte gelirin transferinde karşılaşılabilecek sorunlar, bir anlamda sosyal güvenliğin finansman sorunlarını da yaratmaktadır.

Belirtilen anlamda en önemli güçlük, özellikle ülkemiz gibi sosyal güvenliğe belirgin bir devlet katkısının bulunmadığı ülkelerde daha da belirginleşmektedir. Zira bu ülkelerde temel finansman kaynağı nesillerarası transferin aracı olan sosyal güvenlik primleridir. Öte yandan transferin süresi, başka bir deyişle nüfusun yapısı da önem taşımaktadır. Nihayet bütünsel olarak nesillerin sosyal güvenlik koruması altına alınmasında, yani sosyal korumada ortaya çıkan maliyet artışları da bir başka finansman sorunu olarak ortaya çıkmaktadır.

1. Primler Bakımından

Sosyal güvenliğin en önemli finansman kaynağı bilindiği gibi primlerdir. Sosyal güvenliğin primlere dayanan finansmanında birinin emeklilik geliri, hastane masrafları ya da ailevi giderleri başka bir sigortalının prim ödemesine bağlıdır. Böylece yapısal olarak şefkatli ve hümanist fakat tasarım (dizayn) olarak kusurlu bir yapı ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, bugün primlere ilişkin güçlükler belirtilen hümanist amaca ulaşmayı zorlaştıracaktır¹³¹. Bu anlamda primlerin tutarı ve niteliği ne olmalıdır gibi bir soru akla gelebilir.

a. Prim Tutarı ve Niteliğine İlişkin Sorunlar

Ülkemiz sosyal güvenlik sistemi içinde primler ile ilgili olarak en çok yakınılan konu sosyal güvenlik primlerinin yüksekliğidir¹³². Bu husus, çalışanların, nisbi emek-

¹³⁰ Willam G. SHIPMAN, “ **Retiring With Dignity; Social Security versus Private Markets**”, CATO INSTITUTIONS PROJECT ON SOCIAL SECURITY PRIVATIZATION, August 14, 1995, SSP No:2, s.3 ([http://www.cato.org/social security](http://www.cato.org/social%20security))

¹³¹ SHIPMAN, s.1.

¹³² TİSK-TÜRK-İŞ-HAK-İŞ - DİSK, s. 3; TÜSİAD, **Emekli ve Mutlu; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi**, İstanbul, Ocak, 1996, s.12.

sermaye maliyeti dengesini emek açısından bozmaktadır¹³³. Öte yandan Zorunlu Tasarruf Fonu, Konut Edindirme Fonu gibi yüksek oranlı ödemeler de işgücü maliyetini yükselterek yeni yatırımları engellemekte; kaçak istihdama neden olmaktadır¹³⁴.

Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu açısından %14'ü sigortalı, %19.5-27'si işveren hissesi olmak üzere %33.5-41 oranındaki sigorta prim oranları son derece yüksek bulunmakta ve bu oranlara dünyanın başka bir ülkesinde rastlanmadığı, bu oranlar ile sosyal sigorta primlerinin bir ek vergi niteliği taşıdığı gerek işçi ve gerek işveren sendika ve konfederasyonlarınca ortak bir görüş olarak dile getirilmektedir¹³⁵. Benzer uygulamalar Bağ-Kur ve Emekli Sandığı açısından da geçerlidir¹³⁶.

Primlerle ilgili bir başka sorun da primlerin miktarının tesbitindeki güçlüktür. Özellikle insanda varolan daha az ödeme güdüsü, bağlanacak aylıklarda son yılların kazancının dikkate alınması gibi sebeplerle, bir çok işyerinde sosyal güvenlik primi asgari ücret ya da asgari basamaklar üzerinden ödenmektedir¹³⁷.

Primlerin matrahına konan üst sınır ise bir başka sorun yaratmaktadır. Bu sınır Sosyal Sigortalar Kanunu m. 78/2 ve Bağ Kur K. m.50'de yer almaktadır. Bu hususun kurumların gelirlerini azalttığı ve finansmanı önemli ölçüde geçleştirdiği haklı olarak belirtilmektedir¹³⁸.

Primlerle ilgili olarak ileri sürülen bir başka husus da primlerin sosyal riskleri karşılamaktan uzak olduğu, başka bir deyişle primlerin, risklerin nitelikleri dikkate alınmadan belirlendiğidir. Örneğin sağlık primleri, sağlık hizmetinden yararlanacak bağımlı sayısına bakılmadan seyyanen alınmaktadır¹³⁹. Bugün herhangi bir kişi sigortalı olup yarın by-pass ameliyatı olabilmektedir. Bu süre çocuklar ve ailesi için, prim oranı aynı olmak üzere 120 gündür. Belirtilen sürenin uzatılması gereği, bizzat Sosyal

¹³³ Yusuf ALPER, "Sosyal Sigortaların Kapsamındaki Gelişmeler; 1981-1991", ÇİMENTO İŞVEREN, C.7, S.5, Eylül, 1993, s.16.

¹³⁴ TİSK, *Dünyada...*, s. 36.

¹³⁵ TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s. 3.

¹³⁶ Prim ya da katılım oranları TC Emekli Sandığında %15+%20=%35; Sosyal Sigortalar Kurumu'nda belirttiğimiz gibi en az %14+%19.5= %33.5; Bağ Kur'da ise %20'dir. Ayrıntılı bilgi için bkz. TOBB, s. 210; GÜZEL-OKUR, s.361 ve s.423; SARACEL, s. 51 vd; GÜVEN-GEREK, s. 53vd.

¹³⁷ DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin...", s. 11.

¹³⁸ DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin...", s. 11; ALPER, "Sosyal Sigortaların...", s. 12.

¹³⁹ TUSİAD, s. 13.

Sigortalar Kurumu Genel Müdürünce dahi ileri sürülmektedir¹⁴⁰.

ABD’de yapılan bir araştırmaya göre 1970 yılında çalışmaya başlamış bir kişi, aynı prim miktarını sosyal sigorta yerine özel sigortaya ödemiş bulursa idi, bugün aldığı emeklilik gelirinin altı katını elde edecektir¹⁴¹.

Primlerin riskleri karşılamaındaki sorunlara ilişkin bir başka örnek de ülkemiz ile ilgili olarak verilebilir. Bugün ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu, ayda yaklaşık 12 trilyon TL. prim toplamakta, buna karşılık 22.5 trilyon TL. emekli maaşı ödemektedir¹⁴².

Sosyal güvenlik primleriyle ilgili özel bir sorun da sosyal yardım zamlarından kaynaklanmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu’nun ödediği SYZ için prim alınmamaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu, hiçbir prim almadığı ve aslen vergilerle finanse edilmesi gereken SYZ’yi 1977 yılından beri ödemekte ve bu gideri emekli aylıklarını ödeme fonundan karşılamaktadır¹⁴³. Bu da Sosyal Sigortalar Kurumu’nun içinde bulunduğu finansman güçlüklerinin önemli nedenlerinden biridir.

b. Prim Tahsilatına İlişkin Sorunlar

Sosyal güvenlik primlerinin bir başka yönünü de primlerin tahsilatı oluşturmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu’na ve Bağ Kur’a primlerini ödemeyen kişi ve kuruluşlar hem Kurumlara mali külfet yüklemekte ve hem de Kurumların mali dengesini bozmaktadırlar¹⁴⁴. Bu sorunu çözmek için Sosyal Sigortalar Kanununun konuyu düzenleyen “Prim Belgeleri” başlıklı 79. maddesinde 27.5.1988 tarihinde 323 sayılı KHK ile, 5.3.1992 tarihinde de 3786 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmış ve hatta primlerini ödemeyenlerin teşhiri yoluna dahi gidilmiştir¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Noyan DOĞAN, “SSK Genel Müdürü Kemal KILIÇDAROĞLU ile Söyleşi”, DÜNYA GAZETESİ, 17.8.1994, s.16.

¹⁴¹ SHIPMAN, s. 5.

¹⁴² “Sosyal Devlet Değil, Sosyal Afet”, YENİ YÜZYIL, 9.3.1996.

¹⁴³ TOBB, s.221; Bugün için aylık SYZ ödemelerinin Sosyal Sigortalar Kurumu toplam aylık ödemeler içindeki payı %50'lere ulaşmaktadır. bk. Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık...**, s. 44.

¹⁴⁴ TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s. 5.

¹⁴⁵ YAZICI, s. 38; Primlerini ödemeyenlere kamuoyunda “yüzsüz” adı verilmektedir. Kamuoyunda prim yüzsüzleri olarak popülize edilenlerin Sosyal Sigortalar Kurumu’na borcu Haziran 1995 itibarıyla 80 trilyon TL civarındadır. Bunun 62 trilyonu kamu, 18 trilyonu ise özel sektöre aittir. Bkz. Deniz GÖKÇE “Sayın Bülent Ecevit’e Açık Mektup”, YENİ YÜZYIL, 10.3.1996; Bu durum işçi ve işveren kesimlerinin, hazırladıkları raporda, devleti “... alınacak tahsilat tedbirlerinin Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Belediyeler için de uygulanmasını ...” sağlamaya davet etmelerine yol açmıştır. Bkz. TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s. 4.

Tüm bunlara rağmen, prim borcunu zamanında ödemeyen işverenleri takip etmek ve tahsilatı hızlandırmak yine de çok kolay olmamaktadır. Yaşanan enflasyon ortamında primler, işverenlerce ucuz finansman kaynağı olarak kullanılmaktadır¹⁴⁶.

Tahsilat güçlüğüne yol açan bir başka sebep ise, pratik olmaktan çok hukukidir. Danıştayın yakın zamanda verdiği bir karara göre "... işçi sigorta primlerinin tahakkuk ettirildikleri yılda gider yazılması" mümkündür (Dan. G.K, K. 1992/1, T. 16.4.1992; R.G. T 21.4.1992, S. 21206). Böylece sadece prim bildirgesini düzenleyerek tahakkuk yaptıran, ancak primlerini zamanında ödemeyen işverenler de, primini ödemiş işverenler gibi yasanın sağladığı vergi indirimlerinden yararlanabilmektedirler¹⁴⁷.

Aslında ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu açısından yaklaşık %85'lik aylık düzenli prim ödeme oranı iyi bir oran sayılabilir. Ancak, bu kez de 4.3 milyon sigortalıya karşın 4 milyon kaçak işçinin bulunması gibi bir başka sorun yaşanmakta, tahsilatla birlikte denetim ağının da güçlendirilmesi önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴⁸.

Nihayet, tahsilatla ilgili son bir sorun da prim alacakları ile ilgili olarak zaman zaman çıkarılan aflar veya benzeri kolaylıklardır. Böylece alacaklar duruma göre kısmen ya da tamamen silinmekte; bu uygulama ise primleri ödememe ya da ödemeyi geciktirme gibi alışkanlıklara yol açmaktadır¹⁴⁹.

2. Demografik Bakımdan

Özellikle sağlık sigortaları ile mallülük, yaşlılık ve ölüm sigortaları nüfusun yapısına duyarlı sigortalardır. Zira, insanlar gençken daha az sağlık problemi yaşamakta; ülke nüfusunun genç olması yaşlılık, malüllük ve ölüm sigortalarından yapılacak yardımların az olması sonucunu doğurmaktadır. Bunun dışında, diğer sigorta kollarının da nüfusun yapısı ile sınırlı da olsa bir etkileşimi bulunmaktadır¹⁵⁰.

Günümüzde sosyal güvenlik yükünü büyük ölçüde sigortalılarla işverenlerin taşıdığı bir gerçektir. Kişiler sosyal güvenliğe ulaşma amacıyla belli bir süre prim ödemekte ve

¹⁴⁶ ÇELİKOĞLU, s. 117; SARACEL, s. 18; GÜZEL-OKUR, s. 116.

¹⁴⁷ TOBB, s. 225.

¹⁴⁸ Buna karşılık Bağ Kur'da düzenli prim ödeyenlerin oran %4.2'dir. Bkz. BAĞ KUR, s. 127; yapısı gereği Emekli Sandığında böyle bir tahsilat sorunu ise yaşanmamaktadır. İlginç bir araştırma için bkz. "SSK Faciasının Resmidir", YENİ YÜZYIL, 15.2.1996.

¹⁴⁹ DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin...", s. 11.

¹⁵⁰ Örneğin, nüfusun yaşlı olduğu bir ülkede, analık sigortasına fazla iş düşmeyeceği kolayca iddia edilebilir.

daha sonra da ileriki bir tarihte emekli olarak, belli bir bireysel gelir (annuity) elde etmektedirler. Ancak geleceklerine ilişkin büyük beklentilerine karşın, bugünkü ödemeleri oldukça düşüktür. Öte yandan, sosyal güvenlik alanında bireylerin bu gelirlere ne zaman ulaşacaklarını da kendileri değil, yasalar belirlemektedir. Yasalarca belirlenen sosyal güvenlik gelirine ulaşma dönemi erken ya da geç olabilir¹⁵¹. İşte sosyal güvenliğin finansmanında, demografik yönden en önemli sorun bu dönemin ne zaman gerçekleşeceği, bireylerin gelirlerine ne zaman kavuşacaklarında düğümlenmektedir.

a. Emeklilik Yaşına İlişkin Sorunlar

Sosyal güvenlik gelirlerini erken elde etmek, daha uzun bir süre ödeme anlamına gelecektir. Muhtemel yaşam süresinde, sigortalılara ne kadar erken ödeme yapılmaya başlanırsa, ödemelerin devam edeceği süre de o kadar uzamaktadır. Emeklilik yaşı ile ortalama yaşam süresi arasındaki farkın büyük olması finansmanın güçleşmesi, başka bir deyişle, bugünün işçilerinin, bugünün yaşlılarına daha uzun süre bakmaları anlamını taşır¹⁵².

Diğer yandan, gelirlerin çok ileri yaşlarda elde edilmesi ise, sosyal güvenlik beklentisinde olan sigortalıların endişelenmelerine yol açmakta, kişilerin sosyal güvenliğe olan inançlarını azaltmaktadır¹⁵³.

Emeklilik yaşının erken belirlenmesinin önemli bir gerekçesini gençlere istihdam imkanı sağlamak şeklinde ifade edilebilecek bir düşünce oluşturmaktadır. Ancak son yıllarda kabul gören yaklaşım, bu uygulamanın çok maliyetli ve prensip olarak yanlış olduğu ve emeklilik yaşını düşürmek yerine daha yüksek ücret ödemenin finansman açısından daha yararlı olduğu şeklindedir¹⁵⁴.

Emeklilik yaşının belirlenmesi her ülke açısından büyük önem taşımaktadır. Bu iki yönlü uygulama oluşturulurken bir yandan sigortalıların menfaatleri, bir yandan da özelde sosyal güvenlik kurumları, genelde ise ülkenin ekonomik yapısı gözönünde tutulmalıdır.

Emeklilik yaşı uygulamaları her ülkede eleştirilmektedir. Örneğin ABD’de yapılan eleştirilere göre, yanlış emeklilik uygulamaları sebebiyle sosyal güvenlik sisteminin en geç

¹⁵¹ Rita Ricardo CAMPBELL, **Social Security: Practice And Promise**, California, 1977, s. 253.

¹⁵² Michael TANNER, “**Testimony Of Michael TANNER Before The Subcommittee On Social Security and Family Policy, Senate Finance Committee**”, CATO ORGANISATION, SSP.No:3, Ağustos, 1995, s. 1 ([http://www.cato.org/social security](http://www.cato.org/social%20security))

¹⁵³ CAMPBELL, s. 252; “**Generation X Believes UFO’s But Laughs At Social Security**”, WASHINGTON TIMES, 27 Eylül, 1994.

¹⁵⁴ ILO, 21. **Yüzyıla ...** s. 45.

2030 yılında çökeceği devlet yetkililerince açıklanmaktadır¹⁵⁵. Yine ABD’de 1940 yılında doğum anında muhtemel ömür 64 yıl iken, bugün 75 yıldır. Yüzyılın başındaki doğum oranı 3.56 iken, bugün oran 2.0’a düşmüştür. Bu durum beraberinde önemli bir sorunu getirmektedir. Nüfus yaşlanmaktadır. Çözüm ise ya primlerin arttırılmasında ya da yardımların azaltılmasında görülmektedir. Ancak her iki uygulamanın da sosyal güvenlik amacına uygun olduğunu söylemek güçtür¹⁵⁶.

Konu ülkemiz açısından incelendiğinde ise, yine sorunun, emeklilik yaşında ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle yaşlanma ortamının henüz doğmadığı yaşlarda emeklilik aylığı bağlanması, sosyal güvenlik kurumlarının giderlerini arttırırken, gelirlerini azaltmaktadır. Bu durumun sakıncaları sosyal güvenlik dayanışma primleri ile giderilmeye çalışılsa da sorun çözümlenememektedir¹⁵⁷.

Konuya işçi ve işveren kesimlerinin yaklaşımı ise birbirinden oldukça farklıdır. İşçi kesimi geç emekliliği “mezarda emeklilik” şeklinde isimlendirerek karşı çıkmakta, buna karşılık işveren kesimi ise, erken emekliliğin ülkedeki hemen tüm sorunların en önemli sebebi olduğunu belirtmektedir¹⁵⁸. Öte yandan emeklilik yaşının belirlenmesinin politik sebeplere dayandırıldığı da sık sık ileri sürülmektedir.

Ülkemizde bugün için kadınlar 20, erkekler ise 25 yıl çalışmak ve 5.000 gün uzun dönem sigorta kolları primi ödemekle yaşlılık aylığına hak kazanabilmektedir (SSK. m.60/1-c)¹⁵⁹. Bu durumda kadınlar 38, erkekler ise 43 yaşında emekli olabilmektedirler. Ülkemizde ortalama ölüm yaşı ise DPT 1995 verilerine göre erkeklerde 61, kadınlarda 62’dir. Dolayısıyla kabaca bir hesapla 38 yaşında emekli olan bir kadın 24 yıl, 43 yaşında emekli olan bir erkek ise 18 yıl yaşlılık aylığı alabilecektir¹⁶⁰. Ancak

¹⁵⁵ TANNER, s. 2-3; SHIPMAN, s. 4.

¹⁵⁶ SHIPMAN, s. 3, TANNER, s.1.

¹⁵⁷ DİLİK, “Sosyal Güvenlik Sistemimizin..”, s. 11; ALPER, “Sosyal Sigortaların..”, s. 27.

¹⁵⁸ Örneğin bkz. TÜSİAD, s. 12; TİSK, **Dünyada...**, s. 39. Konu ile ilgili önemli bir ipucu üç işçi sendikası konfederasyonu ile en büyük işveren sendikası konfederasyonu arasında 1994 yılında hazırlanan sosyal güvenlik konulu raporda ortaya çıkmaktadır. İşçi ve işveren kesimi bu raporda sosyal güvenliğin bir çok sorunu ve sorunun çözümü konusunda mutabık kalmış iken, raporda emeklilik yaşına ilişkin herhangi bir karar ve görüş belirtilmemektedir. Bkz. TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s. 1-8.

¹⁵⁹ Bu süreçte Emekli Sandığında fiili hizmet zammı uygulaması ile daha da kısalmaktadır. Bağ Kur’da da durum farklı değildir. Ayrıntılı bilgi için bkz. TOBB, s. 201.

¹⁶⁰ Bu konuda ayrıntılı rakamlar için bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda SSK Gerçeği**, Ankara, Eylül, 1995. Bu rakamlara rağmen ülkemizde ortalama emeklilik yaşının 48 olarak alınmasının daha gerçekçi yakın olacağı ileri sürülmektedir. Deniz GÖKÇE, “SSK ve Yalanlar”, YENİ YÜZYIL, 16.2.1996.

rakamlar durumun biraz daha farklı olduğunu göstermektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu verilerine göre 1992 ve 1993 yıllarında ortalama emeklilik yaşı 50 olarak gerçekleşmiştir¹⁶¹. Buna rağmen ülkemizde emeklilik yaşının belli bir çalışma ve prim ödeme süresi yerine, belli bir yaş esas alınarak belirlenmesi yerinde bir uygulama olacaktır. Aşağıdaki tablo bu konuda karşılaştırma yapmak açısından yararlı olabilir.

Tablo 5:

<u>ÜLKE</u>	<u>Emeklilik Yaşı</u>		<u>Ortalama Aylık Ödeme Süresi</u>
	<u>Kadın</u>	<u>Erkek</u>	
Avusturya	60	65	11.7 yıl
Belçika	60	65	12.0 yıl
Fransa	60	60	13.1 yıl
F. Almanya	65	65	13.0 yıl
İngiltere	60	65	12.2 yıl
Ürdün	55	60	-
Uganda	50	55	-
Tunus	60	60	-
Türkiye	Yaş sınırı yok		19.4 yıl (teorik olarak)

Kaynaklar: Council Of Europe, **Committe Of Experts for Reducing Inequalities In Social Security Protection**, 1981; COMMISSION, s. 112, vd.; Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda...**, s.9.

b. Aktif/Pasif Sigortalı Oranına İlişkin Sorunlar

Nüfusun yapısı ile ortaya çıkan bir başka sorun ise, yeni sigortalı sayısının arttırılamayıdır. Bir taraftan emeklilik koşullarının kolaylaştırılması, öte yandan iştirakçi sayısının azaltılması, sosyal güvenlik kuruluşların finansman dengesini olumsuz yönde etkilemektedir¹⁶².

Prim/yardım ya da ödeme/gelir oranı, bir emekliye düşen aktif sigortalı sayısına son derece duyarlıdır. Sayı düştüğü ölçüde emeklilerin mutsuzlaşması kaçınılmazdır¹⁶³. Eğer

¹⁶¹ Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık...**, s. 100.

¹⁶² TOBB, s. 201.

¹⁶³ SHIPMAN, s. 3.

insanlar uzun yaşarsa her aktif sigortalıya daha çok emekli düşer; diğer yandan doğum oranı düşerse, her emekli için daha az aktif sigortalı sistemde yer alabilir. İnsanlığın gelişimi ise yaşam süresinin uzaması ve doğum oranının düşmesidir. Bunların her ikisi de yukarıdaki oranı düşürdüğü için¹⁶⁴, sosyal güvenliğin finansmanında demografik bir çıkmaza girilmektedir. Belirtilen sigortalı/emekli oranları yıllar itibarıyla aşağıdaki tabloda görülebilir.

Tablo 6:

ABD VE TÜRKİYE'DE AKTİF-PASİF SİGORTALI ORANLARI

	<u>1950</u>	<u>1993</u>	<u>2025</u>
ABD'DE SİGORTALI	16	6	2
ABD'DE EMEKLİ	1	1	1
TÜRKİYE'DE SOS.SİGORTALI	110	1.99	-
TÜRKİYE'DE SOS.SİG. EMEKLİ	1	1	-
TÜRKİYE'DE BAĞKUR SİGORTALI	-	3	-
TÜRKİYE'DE BAĞKUR EMEKLİ	-	1	-
TÜRKİYE'DE EM.SAN.SİGORTALI	-	1.75	-
TÜRKİYE'DE EM.SAN.EMEKLİ	-	1	-

Kaynaklar: 1995 Annual Report Of The Board Of Trustees Of The Federal OASDI Trust Funds, Washington, Government Printing Office, 1995, s. 122; Sosyal Sigortalar Kurumu, Yıllık..., s. 100 vd.; BAĞ-KUR, s. 78 vd.; TOBB, s. 202.

Görüldüğü gibi aktif-pasif sigortalı dengesi ülkemiz açısından da önemli bir sorun olarak görülmektedir. Bugün, aktif pasif sigortalı oranının en dengesiz olduğu kurum TC.Emekli Sandığıdır. Buna rağmen gerek kapsadığı sigortalı sayısının görece düşüklüğü, gerek bütçeden yapılan yardımlar, Emekli Sandığındaki bu sorunun gün ışığına çıkmasını bir ölçüde engellemektedir. Buna karşın sorun, en yoğun olarak Sosyal Sigortalar Kurumu'nda yaşanmakta ve sıkça dile getirilmektedir.

Yaygın ve geçerli görüş 7 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemin en sağlıklı olduğu, 4 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemlerde alarm zillerinin

¹⁶⁴ SHIPMAN, s. 4; TANNER, s. 1.

çaldığıdır¹⁶⁵. Ülkemizde ise tüm sosyal güvenlik kuruluşları açısından bu oran yaklaşık 2.0 civarındadır.

Sorunun gözardı edilmemesi gereken bir başka boyutu ise sosyal güvenlik kapsamı dışındaki nüfustur. Bu nüfusun sosyal güvenlik kapsamına çekilmesi ile beraber, emeklilik yaşının yükseltilmesi, hatta yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için sigortalılık niteliği ve prim ödeme gün sayıları uygulamalarına, en erken emeklilik yaşı koşulunun getirilmesi, ayrıca prime esas kazanç tavanlarının arttırılması, finansmanın bu yöndeki sorunlarını biraz da olsa azaltabilecektir.

3. Sağlık Giderleri Bakımından

Sağlık bakanlıkları çoğunlukla sağlık politikalarının oluşturulması ve yönetimi gibi görevleri üstlenmekte; hatta kamu sağlığından örneğin temiz içme suyu, aile planlaması, hijyen koşulları gibi konulardan dahi sorumlu tutulmaktadır¹⁶⁶. Aslında bu durum sağlığın bir kamusal mal (collective good) olmasından kaynaklanmaktadır. Kamusal mal, onu satın almayanların bile ondan yararlandıkları mal demektir¹⁶⁷. Devletin sosyal koruma açısından bu görevlerine karşılık sosyal güvenlik kuruluşları ise, esasları devletçe belirlenen sağlık (hastalık) sigortası programları ile sigortaladıkları kimselerin hastalanmaları halinde onlara tıbbi bakım ve tedavi uygulamaktır.

Geleneksel olarak sosyal güvenlik kuruluşları tedavi edici sağlık hizmetlerinden (curative treatment) sorumlu tutulmaktadır. Ancak, özellikle 1970'lerden itibaren sosyal güvenlik kuruluşlarının önleyici sağlık hizmetlerini de (preventive treatment) üstlenmeye başladıkları görülmektedir¹⁶⁸. Bu gelişme ise sosyal güvenlik kuruluşlarının sorumluluklarını ve dolayısıyla sağlığa ilişkin giderlerini arttırmaktadır. Sağlık giderleri, sağlık alanında koruyucu, önleyici ve tedavi edici hizmetlerin maliyetlerini ifade etmektedir.

Sağlık giderlerine ilişkin finansman sorunları özellikle 1980'lerde ön plana çıkmıştır. 1980'ler öncesinde sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmak, sosyal güvenliğin en önemli konusu iken, sağlık giderlerinin artışı gündemi değiştirmiştir. Bu gider artışının büyüklüğü (aslında sosyal sigorta kavramının yapısına aykırı olarak) sigortalıların,

¹⁶⁵ DOĞAN, s.16.

¹⁶⁶ RON -ABEL SMITH -TAMBURI, s. 21.

¹⁶⁷ Willam A. RUSHING, *Social Functions And Economic Aspects Of Health Insurance*, Kluwer, Nijhoff Publishing, Boston, 1986, s. 148.

¹⁶⁸ RON -ABEL SMITH -TAMBURI, s. 22.

ödedikleri primler dışında, tedavi ve ilaç masraflarına da katılmaları gibi bir zorunluluğu getirmiştir.

Sağlık (ya da hastalık) sigortaları, çekişmeleri azaltıp toplumsal uyuma katkıda bulunması açısından en temel tıbbi buluşların ötesinde toplumsal bir fonksiyon üstlenmektedirler. Ancak maliyetlerdeki artışlar, bu sigorta kolunun belirtilen niteliğini azaltmaktadır. ABD’de yapılan bir araştırmaya göre sağlık harcamaları 1955 yılında milli gelirin %4.5’ini, 1985’de %10.8’ini oluşturmaktadır. Gelişim bu şekilde devam ederse, sağlık harcamalarının milli gelir içindeki payı 2008’de %26’yı, 2033’de %64’ünü, 2050’de %100’ü bulacaktır¹⁶⁹.

Ülkemiz açısından da durum farklı değildir. Sosyal Sigortalar Kurumu’nun giderleri arasında sağlık tesisleri giderleri¹⁷⁰ %20 ile sosyal sigorta giderlerinden sonra ikinci büyük kalem olarak yer almaktadır¹⁷¹. Bağ Kur’da da sağlık harcamalarının toplam giderler içindeki payı %15’i aşmaktadır¹⁷².

Maliyet artışlarının çok çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Özellikle, tıbbi teknolojinin gelişimi sağlık giderlerini önemli ölçüde arttırmaktadır. Biomedikal teknolojiadaki atılımlar, high-tech ilaçların bulunması, kalp ameliyatlarında yeni tekniklerin kullanılması, mikro operasyonlar ve organ nakilleri tıbbi teknoloji alanında önemli gelişmelerdir. Ancak tıbbi buluşlar, diğer alanlardaki buluşlardan özellikle iki yönden farklıdır. Birincisi, diğer alanların tersine, tıbbi buluşlar yeni teknoloji kullanımları ve yeni süreçler getirdiklerinden çoğunlukla maliyetleri azaltmak yerine arttırmaktadırlar. İkincisi ise, daha önce hiçbir tedaviye konu olmayan hastaların dahi, tıbbi buluşlar sayesinde umutlanmalarınıdır. Buluşlar ile farklı tedavi yöntemleri, farklı uygulamalar ve yeni tedavi süreçleri ortaya çıkmaktadır. Böylece daha önce tedavi edilemeyen bir çok hastalık, örneğin yapay organ implantasyonları, ışın tedavileri sayesinde artık sosyal güvenlik kapsamına alınmaya başlamakta, bu ise yeni maliyetleri oluşturmaktadır¹⁷³.

Tıp bilimi, belirtilen gelişim ile o kadar çok hastalığa çare bulmuştur ki, artık hastalar hemen her durumda iyileşme umudu taşımaktadır. Bu umut da koruma maliyetlerini arttırmaktadır. Tıbbi buluşlar rutinleştikçe artık deneysellikten çıkıp

¹⁶⁹ RUSHING, s. 200; Ayrıca bkz. Bilgi KONGAR, **Sağlık Sigortaları**, TÜSES Yayını, Ankara, 1989, s. 23.

¹⁷⁰ Bu giderler 9 kalemden oluşmakta ve en büyük kalemi sağlık tesisleri tedavi giderleri ile genel yönetim giderleri oluşturmaktadır.

¹⁷¹ Sosyal Sigortalar Kurumu, **Faaliyet Raporu**, Ankara, 1994, s. 51.

¹⁷² BAĞ KUR, s. 150.

¹⁷³ RUSHING, s. 204.

uygulanabilir hale gelmektedir. Buluşların uygulanabilir hale gelmesi demek, toplumun, yeni buluşları sigorta kapsamına sokmak için baskı yapması demektir¹⁷⁴.

Yeni tedavi yöntemleri ve ilaçların sosyal güvenlik kapsamına alınmasını gerektiren bir başka neden de sağlık hakkının yapısından kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi sağlık hakkı temel insan haklarından birisidir. Eğer yeni ve pahalı tıbbi buluşlardan sadece zenginler yararlanırsa, bu sağlık hakkının bireyin ödeme gücüne bağlı kılınması anlamına gelir ki¹⁷⁵, böyle bir uygulama sağlık hakkı ile bağdaşmaz. Böylece sosyal güvenlik sayesinde ekonomik gücü yeterli olmayanlar da yeni buluşlardan yararlanabileceklerdir¹⁷⁶.

Tıbbi buluşlar ve bunların etkileri dışında, malüllük ve hastalıkların trendindeki değişimler de sağlığa ilişkin giderleri arttırmaktadır. Yapılan araştırmalar, yeni ortaya çıkan bazı hastalıklara rağmen, yeni tedavi yöntemlerindeki gelişmelerin daha hızlı olduğunu göstermektedir. Bu yöntemlerle kalp hastaları, diabet hastaları ve böbrek hastaları gibi klasik hasta grupları dışında yeni hastalıklar da tedavi edilmektedir. Belirtilen gelişim bir yandan yeni maliyetler yaratırken, diğer yandan insan ömrünün uzamasına¹⁷⁷ ve böylece daha uzun bir süre tedaviye ve bakıma yol açmaktadır.

Maliyet artışlarının bir başka sebebi de sağlık standartlarındaki artışlardır. Sigortalıların daha az yan etkisi bulunan ilaçları tercih etmeleri¹⁷⁸, daha temiz ve daha az insanla paylaştıkları odaları tercih etmeleri hep bu standart değişikliğinin göstergeleridir.¹⁷⁹

¹⁷⁴ RUSHING, s. 205.

¹⁷⁵ Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu, aktif sigortalıların ve yakınlarının ayakta tedavileri halinde bunlardan ilaç bedellerinin %20'sini (SSK.m.33/C), pasif sigortalılardan ise %10'unu almaktadır (SSK.m.36/B). Emekli Sandığında bu oran her iki grup için de %10'dur (Em.S.K.m.139). Bağ Kur da ise aynen Sosyal Sigortalar Kurumu'nda olduğu gibi %20 ve %10'luk oranlar uygulanmaktadır (Bağ Kur.K. Ek.m.13).

¹⁷⁶ RUSHING, s. 204-205.

¹⁷⁷ Sağlık alanında tedavi giderleri sigortalının yaşıyla doğru orantılı olarak yükselmektedir. Ortalama eğilime göre, sağlık harcamaları 10 yaşındaki bir birey için 100 seviyesinde ise, bu seviye 30 yaşında 200'e, 50 yaşında 400'e ve 70 yaşında ise 700'e çıkmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. TÜSİAD, s. 13.

¹⁷⁸ Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu, 1994 yılında aldığı bir kararla tesislerine aynı formüllü ilaçların içinde en ucuzunu almakta, bir anlamda bu şekilde kalite-maliyet ikileminde maliyet unsuru ön plana çıkmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. "Ulusal Sağlık Sistemi Zorunlu Hale Geldi", DÜNYA GAZETESİ, 12.7.1995, s.9.

¹⁷⁹ TÜSİAD, s. 13: Rapora göre, ülkemizde operasyon tekniklerinin eskiliği ve servisteki gecikmeler yüzünden aynı gece taburcu edilebilecek hastaların, hasataneye "hapsedilmesi" de çokça dile getirilen bir yakınma konusu ve standartların düşüklüğünü gösteren bir husustur

Öte yandan, hekim sayısındaki artışın da sağlık giderlerini arttırdığı ileri sürülmektedir. Gerçekten, hekim sayısının artması hasta başına daha çok zaman ve daha çok masraf demektir. Çünkü; hekimlerin nisbi ücretleri yüksektir ve bu durum maliyet arttırmaktadır. Yine uzmanlaşmanın getirdiği, farklı uzmanlık alanları için hekim istihdamı da önemli bir husustur. Nitekim, tarihsel gelişim incelendiğinde, maliyetlere etkisi kesin kanıtlanmamış olmakla beraber, hasta başına düşen hekim sayısının artışı ile sağlığa ilişkin maliyetlerdeki artış paralel gitmektedir¹⁸⁰.

1992 yılında ILO'ya sunulan bir rapor ise sağlık giderlerindeki artışın sebeplerini basitçe şu şekilde ifade etmektedir: "Tıbbi alandaki teknolojik gelişmeler, ihtisaslaşmanın artışı, tedavi standartlarının yükselmesi, fertlerin sağlık hizmetlerine yönelik talebinin artması, sağlık personelinin daha kısa sürelerle çalışmasına rağmen nisbi ücretlerinin ve sosyal yardımların yüksekliği, sağlık hizmetlerinin maliyetlerinin artmasına yol açmaktadır"¹⁸¹.

II. Sosyal Turizm, Sosyal Marjinalizasyon ve Sosyal Damping

İnsanlar, çalışma yaşamları boyunca çeşitli işlerde ya da çeşitli ülkelerde çalışabilirler. Bu durumda kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin birikimlerinin ne olacağı önemli bir sorundur. Önceleri, insanların başka bir ülkeye gitmesi onların sosyal güvenlik haklarını yitirmelerine yol açmakta iken, ILO'nun 1919'daki ilk oturumundan itibaren "... her ülkenin diğer bir ülkenin topraklarında çalışmakta olan bir ülke işçilerine, diğer ülke yardımlarına eşit yardımlar sağlamasına izin vermeleri gerektiğini belirtmesiyle"¹⁸² sorun bir ölçüde çözümlenmeye başlamıştır. ILO, ülke değiştiren işçilerin sosyal güvenliğe ilişkin hak kayıplarının önlenmesi için ikili anlaşmaları önermekte ve bu konuda bazı ilkeler belirlemiş bulunmaktadır¹⁸³.

Konunun önemli bir başka yönünü dünyada yaşanan uluslararası birleşmeler oluşturmaktadır. NAFTA ya da AB gibi birleşmeler, üye ülkeler arasında şahısların, sermayenin ve malların serbestçe dolaşımını öngörmektedir. Türkiye'nin de AB'ne tam üyelik talebi bulunduğundan sosyal güvenlik alanında ortaya çıkabilecek bazı sorunlara değinmekte yarar vardır. Bu sorunları sosyal turizm (social tourism), sosyal

¹⁸⁰ RUSHING, s. 202.

¹⁸¹ ILO, 21. **Yüzyıla Doğru...**, s. 8.

¹⁸² ILO, **Sosyal Güvenlik, İşçinin...**, s.104.

¹⁸³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. ILO, **Introduction To Social Security**, B.3, Cenevre, 1984 (Özellikle 15. bölüm).

marjinalizasyon (social marginalisation) ve sosyal dumping (social dumping) şeklinde isimlendirmek mümkündür.

Sosyal turizm, daha kapsamlı sosyal güvenlik hizmeti veren ülkelere, bu avantajlardan yararlanmak isteyen kimselerin yaptığı göçtür¹⁸⁴. AB'ne üye ülkeler ile Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemleri kıyaslandığında sosyal turizmin, Türkiye'nin AB'ne üyeliği aşamasında bir sorun olarak AB tarafından ortaya konabileceği kolayca düşünülebilir. Zira, sosyal güvenlik alanında bir çok sorunun yaşandığı ülkemizden AB üyelerine yönelik bir sosyal turizm yaşanması kaçınılmaz gibi görünmektedir. Olası bir üyelik halinde ise Türkiye'nin göç veren bir ülke olması sözkonusudur. Bunun sebebini de AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik hizmetlerinin ileri düzeyde bulunmasında aramak gerekir.

Ülkemizin AB'ne üyeliği ile sosyal güvenlik açısından yaşanabilecek bir başka sorun da sosyal marjinalizasyondur. AB'nin öngördüğü tek pazarda (single market) mal olarak ilaçların, şahıs olarak doktorların serbestçe dolaşımı sözkonusu olabilecektir. Bu ise ülkemiz açısından önemli bir baskı ve rekabet unsuru olacaktır. Birlik üyesi diğer ülke standartlarının gerisinde kalma endişesinin oluşturduğu ekonomik baskı ve rekabetin, doktorların ve sağlık personelinin daha zor iş bulabilmesi, ilaç fabrikalarının teknoloji yoğun üretime yönelmesi sonucunu doğurması olasıdır. Bu durumun ise toplumun bir bölümünün, toplumsal ortalamanın altına düşmesi şeklinde ifade edilebilecek sosyal marjinalizasyona yol açabileceğini ileri sürmek mümkündür¹⁸⁵.

Öte yandan, serbest dolaşımın sosyal korumaya önem veren ülkeler aleyhine de bazı sonuçlar doğuracağı düşünülebilir. Her ne kadar sağlıklı insanların verimli olabileceği ve sağlık harcamalarının düşmesinin verime ve rekabete olumsuz etkileri olacağı ileri sürülse de; sağlık harcamalarının ekonomik rekabet açısından doğrudan olumlu bir etkisi yoktur. Bu durum, ekonomik rekabet açısından sosyal koruma politikalarının ancak minimum bir koruma sağlamaya yönelmesine yani sosyal açıdan bir dampinge yol açabilecek, ülkeler sosyal korumaya daha az pay ayıracaklardır¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Julian Le GRAND, "The Convergence Of Health and Health Care Policies In The European Community", EUROPEAN SEMINAR ON THE CONVERGENCE OF SOCIAL PROTECTION POLICIES, İspanya, Mart, 1991, s.4.

¹⁸⁵ Le GRAND, s.2.

¹⁸⁶ Le GRAND, s. 3-4, ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin..., s.110.

Ülkemiz açısından bakıldığında, olası bir AB üyeliğinde, ülkemizin sosyal turizm alan bir ülke olmayacağı, ancak sosyal damping ve sosyal marjinalizasyon gibi sorunları yaşayacağı söylenebilir.

III. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal güvenlik kurumları, şefkatli ve insancıl amaçlarına rağmen uygulamada bir çok soruna sebep olacak şekilde dizayn edilmiştir¹⁸⁷.

Bu yapısal sorunların temelinde sosyal güvenlik kurumlarının kurulduğu dönemlerdeki ihtiyaçlar ile bugünün ihtiyaçlarının farklılığı yatmaktadır. Belirttiğimiz farklılığın önemli bir sebebi ise, bu kurumları düzenleyen yasaların günün gereklerine göre yeniden düzenlenememesidir. Bir anlamda statik hukuk kuralları dinamik yaşamın gerisinde kalmaktadır. Örneğin ABD’de, başlarda sosyal güvenlik sistemi son derece basit bir yapıdadır. Kapsamda, öncelikle demiryolu işçileri bulunmakta ve sınırlı risklere karşı korunma sağlanmaktadır. Sonraları hem şahıslar ve hem de riskler açısından önemli bir gelişim yaşanmış, sosyal güvenliğin yönetimi özel kuruluşlar, eyaletler ve federal devlet arasında belli ölçüde paylaşılmış ve bugün için bir çok kişinin anlamasını güçleştirecek kompleks bir yapıya bürünmüştür¹⁸⁸.

Ülkemiz açısından da durum çok farklı değildir. Sosyal güvenlik norm ve standartları temelde üç ayrı kurum tarafından yürütülmekte, bu kurumlar farklı örgütlenmelere sahip bulunmakta ve önemli bir özerklik-bağımsızlık sorunu yaşamaktadırlar.

1. Kurumlar Arasında Norm ve Standart Farklılığı Sorunu

Ülkemizde sosyal güvenliği sağlamayı amaçlayan temel kurumlar Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ Kur’dur. Ancak bu kurumlar en temel konularda bile farklı uygulamalarda bulunmaktadırlar. Örneğin her üç kurum da sosyal sigorta esasına göre faaliyet göstermesine rağmen, koruma sağladıkları sigorta kolları, sigorta prim oranları, sigorta yardımları ve bu yardımlardan yararlanma süreleri birbirinden farklıdır.

Sosyal güvenlik kurumlarının farklı norm ve standartlara sahip olması ise gerek işçi ve gerekse işveren kesimi tarafından eleştirilmekte ve bu durumun sosyal güvenlik sistemimizin en önemli sorunlarından olduğu belirtilmektedir. Ortak standartların

¹⁸⁷ SHIPMAN, s.3.

¹⁸⁸ BURNS, s. 251; KAIM CAUDLE, s.313; RICHARDSON, s.52.

belirlenmesi ile de yine bir başka problem olan kurumlararası sirkülasyonun önlenebileceği belirlenmektedir¹⁸⁹.

Bir yazarın dediği gibi sosyal güvenlik kuruluşlarının bu şekilde kusurlu bir yapılanma içinde olması sosyal güvenliğin temel amaçlarından olan finansal yeniden dağıtım ve sosyal risklerin eşitlenmesini güçleştirecek, hatta imkansızlaştıracaktır. Farklı gruplar, sosyal güvenliğin olanaklarından farklı ölçülerde yararlanacaklardır ki, bu kabul edilemez¹⁹⁰.

2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Tek Çatı Altında Toplanması

Sorunu

Sosyal güvenlik kurumlarının farklı standart ve normlara sahip bulunması beraberinde bir çok yönetsel sorunu da getirmektedir. Kuşkusuz sosyal güvenlikle ilgili idari yapılanma ve örgüt için kendine özgü özel bir model yoktur. Örneğin en eski resmi sosyal güvenlik programları, işverenler, ticari sigorta şirketleri, mahkemeler ve yerel bazı sanayi kollarında çalışanlar tarafından yönetilmiştir¹⁹¹. Bugün için ileri sürülen önemli bir görüş, sosyal güvenlik açısından bir tek kurumun, primlerin toplanmasından, çeşitli yardım biçimlerinin belirlenmesi ve ödenmesi ile ilgilenmesi şeklindedir¹⁹².

Bu görüşe göre, ülkemiz açısından sosyal sigorta kurumları ve primsiz rejim kapsamında yer alan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin tek çatı altında toplanması öngörülmektedir. Böylece karar mekanizmalarının da tekliği ve birliği sağlanacaktır¹⁹³. Öte yandan böylelikle kalkınma planlarında da ısrarla amaçlanan sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ve uygulamanın tek makamın sorumluluğuna verilmesi de mümkün olacaktır¹⁹⁴. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleşmesini işçi ve işveren kuruluşları da benimsemektedir. Hatta konu ile ilgili olarak TOBB aşağıdaki organizasyon şemasını öngörmektedir.

¹⁸⁹ TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s.4, No:9; TOBB, s.265.

¹⁹⁰ William A. GLASER, "Universal Health Insurance That Really Works: Foreign Lessons For The United States", JOURNAL OF HEALTH POLITICS, POLICY AND LAW, Vol.18, No:3, Fall 1993, s.698.

¹⁹¹ ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin..., s. 95; DİLİK, Sosyal Güvenlik, s. 39 vd.

¹⁹² ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin..., s. 97.

¹⁹³ TOBB, s. 271.

¹⁹⁴ TOBB, s. 272, TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s.4, No:10; Ayrıca bkz. Hüsamettin ÖRNEK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sorunlar ve Öneriler, ASİAD Yayını, Ankara, 1992, s. 65.

Şekil 2:

TOBB'UN ÖNERDİĞİ SOSYAL GÜVENLİK ORGANİZASYON ŞEMASI



Kaynak: TOBB, s.272.

Çözüm işçi ve işverenler arasında tek çatı altında birleşmek şeklinde görülürken, doktrinde bazı yazarların bu oluşuma karşı çıktıkları da bir gerçekleri. Bu yazarlara göre sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında birleştiren sadece iki ülke bulunmaktadır ki bunlar Avustralya ve İzlandadır. Öte yandan sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi rasyonel olmadığı gibi, bunun idari, siyasi ve hukuki açıdan gerçekleştirilmesi çok zor ve hatta gereksizdir¹⁹⁵.

3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Özerkliği Sorunu

Sosyal güvenlik kurumlarının yapısal sorunlarından bir başkası ise yönetsel özerklidir. Bu anlamda devlet ile sosyal güvenlik kurumları arasındaki ilişkiler ve kurumların özyönetimi ön plana çıkmaktadır.

Aslen, sigortalılar sosyal güvenlik kurumlarının bağımlılığını ya da bağımsızlığını çok fazla önemsemezler. Onlar için önemli olan sistemin, kendi ihtiyaçlarını ne ölçüde karşıladığı ve bu amaca yönelik fonlarının bulunup bulunmadığıdır. Ancak, gözden uzak tutulmaması gereken bir nokta, bağımsızlığın özellikle fon yönetimi açısından daha fazla

¹⁹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Yusuf ALPER, "1990 Yıllarının Başında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Karşılaştığı Temel Problemler", ÇİMENTO İŞVEREN, Kasım, 1990, s. 11; Ayrıca bkz. TUNCAY, s. 33.

otonomi ve özgürlüğü ifade etmesidir¹⁹⁶. Bu ise sosyal güvenliğin yaşaması ve sürekliliği için son derece önemlidir.

ABD’de sosyal güvenlik, gerçek anlamda özerkliği, kurulduğu 1935 yılından sonraki dört yılda yaşamıştır. Daha sonraları devlet ile etkileşimi çok fazla olmuştur. Ancak, 1969 yılındaki bütün sosyal güvenlik fonlarını kapsayan tüm federal gelirlerin birleştirilmesi ile tekrar özerklik yönünde bir hareket başlamıştır. 1986’da hükümet sosyal güvenliğin tekrar özerkliği için bir yasa tasarısı hazırlamış ama bu da senatodan geçmemiştir. 1989 yılında “Bütçe Ek Uzlaştırma Kanunu”nun ek maddeleri ile (Omnibus Budget Reconciliation Act) düzenlenen özerklik yine senatodan dönmüştür. 1992 yılında yine Temsilciler Meclisinde 350’ye 8 ile kabul edilen bir özerklik yasası senatodan geri dönmüştür. Özerklik, ABD’de bugün sosyal güvenlik alanında en çok tartışılan konulardan biri olma özelliğini sürdürmektedir¹⁹⁷.

Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği konusunda ise pek olumlu görüşler ileri sürmek mümkün değildir. Zira, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ Kur ve Emekli Sandığının Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları atama yolu ile göreve gelmekte ve atanan yöneticilerin hiç biri kurum mensuplarınca belirlenmemektedir (4792 sayılı SSKK., m.4; 1479 sayılı BağKur K., m.4; 5434 sayılı Em.San.K., m.3)¹⁹⁸. Bu durum SSKK m.1, f.2’de, Bağ Kur K.m. 1, f.3’de yer alan özerklik olgusunu önemli ölçüde zedelemektedir. Belirtilen hükümlerin gereği olan yasal değişiklikleri yaparak, sosyal güvenliğin, hükümetlerin ve politikacıların siyasi yatırım alanlarından çıkarılması ve yönetimin özerkleştirilmesi¹⁹⁹ ülkemiz açısından son derece önemlidir.

Belirttiğimiz siyasi etkilere açık yapı kendini yönetim organlarında da göstermektedir. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunun 7 üyesinden dördü devlet temsilcisi, biri işçi, biri işveren ve biri de kurumdan aylık almakta olanların temsilcisidir (4792 sayılı SSKK.m.10, 7.12.1993 tarih ve 3918 sayılı Kanun ile değişik). Yani kurulda devletin ağırlığı sezilmektedir.

Bağ-Kur’daki yapı da Sosyal Sigortalar Kurumu’na benzemekte, buna karşın Emekli Sandığı’nın Yönetim Kurulunun tamamı bürokratlardan oluşmaktadır. Bu

¹⁹⁶ Jeffrey L. KATZ, “Is Independent Agency Status Social Security’s Future?”, CONGRESSIONAL QUARTERLY-WEEKLY REPORT, Vol.51, OCT.9, 1993, s.2741.

¹⁹⁷ KATZ, s.2742.

¹⁹⁸ Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının önerisi ile ve Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının imzaladığı üçlü kararname ile; Emekli Sandığı Genel Müdürü ise Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmaktadır.

¹⁹⁹ Müjdat ŞAKAR, “Sosyal Güvenlikte Çözüm Özelleştirme Değil, Özerkleştirmedir?”, İŞVEREN, C.XXX, S.11, Ağustos, 1992, s.13.

duruma, bir de üç yılda bir toplanan Kurum Genel Kurullarının (1479 s.K. m. 12; 4792 s.K.m.13-14; 5434 s.K.m.5) sadece istişari nitelikte karar verebilmeleri eklendiğinde sosyal güvenlik kurumlarımızın, kendilerini yönlendiren genel kurullarının varlığından söz etmek mümkün değildir²⁰⁰. Belirtilen durumun, aşağıda inceleyeceğimiz, sosyal güvenliğin siyasal sorunlarının temel kaynağını oluşturduğunu söylemek ise yanlış olmaz.

4. Yeniden Yapılanma Sorunu

Sosyal güvenlik kurumlarının önemli bir başka sorunu ise yeniden yapılanma; başka bir deyişle kurumların günün gereklerine göre yeniden örgütlenmesidir. Kurumların bugünkü hali ile ihtiyaçları karşılamaının mümkün olmadığı bizzat kurumların yetkililerince de ileri sürülmektedir²⁰¹. Gerçekten, gerek gelişen yönetim teknikleri, gerek kurumlara tabi sigortalı ve hak sahiplerinin sayıca artışı ve gerekse sosyal güvenlik anlayışında ortaya çıkan değişimler, sosyal güvenlik kurumlarının yeni bir yapılanma içine girmesini zorunlu kılmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak ILO Genel Direktörünün görüşleri ise şöyledir:

Sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılmasında; kapsam, sigortaya giriş koşulları, prim oranları, yardımlara hak kazanma ve yardımların türleri gibi parametreler ülkenin koşul ve gerçekleri dikkate alınarak belirlenmelidir. Öte yandan, yeniden yapılandırmada sağlık sistemi ve sağlıkla ilgili kuruluşların yeri büyük önem taşımaktadır. Yapılacak düzenlemelerde sağlık kurumlarının yönetim ile ilişkileri yanında, sundukları hizmetin kalitesi, ücretlendirme sistemi ve finansal durumları da dikkate alınmalıdır. Yönetimsel açıdan ise, yasal temelleri belirlenmiş bulunan örgüt şemasının etkin ve etkili şekilde uygulanması gerekir. Bu tarz bir uygulama, kurumsal yapı, finansal ve idari işler, işlemler, sistemin kurallarının birbirine uyumu ve personel eğitimi ile gerçekleşir. Yönetimsel yeniden yapılandırma aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin otonomisini,

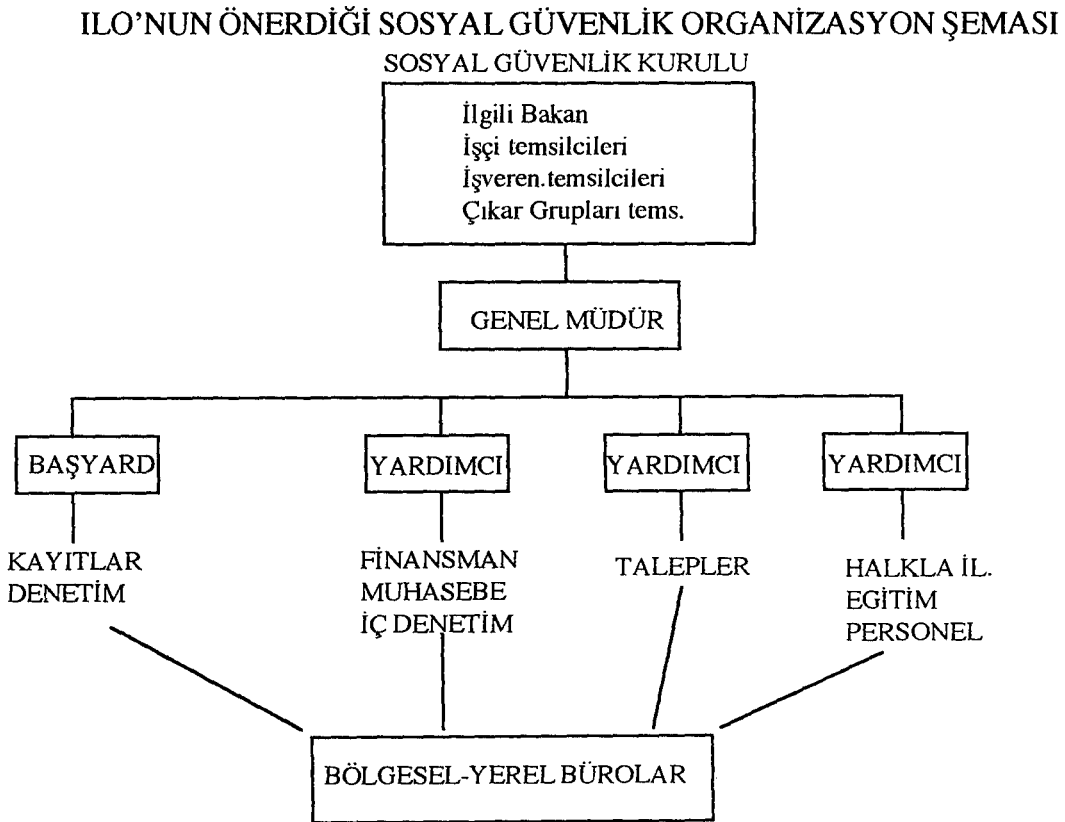
²⁰⁰ Ali N.SÖZER, "Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma Üzerine", ÇİMENTO İŞVEREN, C.8, S.3, Mayıs, 1994, s.3; ŞAKAR, s. 10; TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s. 5, No:11; Ali N. SÖZER, "Sosyal Güvenliğin Neresindeyiz", İŞÇİ EMEKLİLERİNİN SOSYAL GÜVENLİK SORUNLARI, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayını, Ankara, 1991, s.89.

²⁰¹ Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü, bir söyleşide "...1994 yılı itibarıyla 110 Trilyon liralık bütçeye sahip idarenin bir genel müdür ve beş genel müdür yardımcısı tarafından yönetilmesi doğru değildir. Sağlık hizmeti, finansman, sigortacılık gibi temel görevler birbirinden ayrılarak eşgüdümlü bir yapıya geçilmesi gerekir" demektedir. Bkz. DOĞAN, s.2; ayrıca bkz. "Kılıçdaroğlu: Başım Dik, Alnım Açık", YENİ YÜZYIL, 13.2.1996.

hükümet, işçi, işveren, sigortalı ve bürokrasi temsilcilerinin etkileşimini içermelidir²⁰².

ILO'nun önerdiği yönetim modelinde, sosyal güvenlik alanında en üst kuruluş, bakan, işçi, işveren temsilcileri ve belli çıkar gruplarının yer aldığı Sosyal Güvenlik Kuruludur. Bu kurul bir genel müdür atamakta, genel müdürün kayıtlar ve denetimden sorumlu bir başyardımcısı dışında, finans, muhasebe, iç denetim, sigortalılardan gelen talepler, halkla ilişkiler, personel ve eğitim gibi konularla ilgili genel müdür yardımcılarını bulunmaktadır. Sigortalılara yönelik birincil sosyal güvenlik hizmetleri ise, bölgesel ve yerel sosyal güvenlik bürolarınca verilecektir²⁰³. Bu yapılanma aşağıdaki şekilde görülmektedir:

Şekil 3:



Kaynak: ILO, *İşçinin...*, s. 96; ILO, *Introduction To Social Security*, B.3, Cenevre, 1984.

²⁰² GILLION, s.29.

²⁰³ ILO, *Sosyal Güvenlik İşçinin...*, s. 96; Ayrıca bkz. ILO, *Introduction...*, s.19. ABD kamuoyunda tartışılan ilginç bir öneri ise Amerikan Emekliler Birliğinden (American Association Of Retired Persons-AARP) gelmiştir. Birlik, sosyal güvenlik kurumlarının (tercihan bir müdür ve 7 üyeden oluşan) bir kurulca ve devlet katılımı olmadan yönetilmesini önermektedir. Hatta Birlik, iyi bir sosyal güvenlik için, politikacı ve bürokratların bu alandan uzaklaşmasının gerektiğini belirtmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. KATZ, s.2742.

IV. Yasalardan Kaynaklanan Sorunlar

Asıl olarak, sosyal güvenlik kurumlarının tümü yasalara dayanan, yasalarla düzenlenmiş kuruluşlardır. Dolayısıyla sosyal güvenliğe ilişkin sorunların hemen tümü bir ölçüde yasalardan kaynaklanmakta ve hangi sorunların yasal, hangilerinin yapısal olduğunu ayırmak güçleşmektedir. Ancak, yasalarla ilgili çok önemli bir sorun özellikle sosyal güvenlik yasalarının çok sık değişmesidir.

Ülkemiz açısından sosyal güvenlik kurumları bir anda ortaya çıkmış ve hukuksal gerekler dikkate alınarak düzenlenmiş kurumlar değildir. Farklı kurumlar, farklı zamanlarda faaliyete geçmişler ve farklı kapsamlar ile faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

Ülkemizde sosyal sigorta kolları ile ilgili ilk Kanun 27.6.1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunudur. Yine bu Kanuna paralel olarak 16.7.1945'de 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun 1.1.1946 tarihinde yürürlüğe girmesi ile Sosyal Sigortalar Kurumu doğmuştur. Daha sonra 2.6.1949 tarihinde 5417 sayılı Kanun ile çıkan İhtiyarlık Sigortası, 4.2.1957 tarih ve 6900 sayılı Kanun ile Malüliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortalarının içine alınmıştır. Bu arada 4.1.1950 tarih ve 5502 sayılı Kanun ile de Hastalık ve Analık Sigortaları birleştirilmiştir. Nihayet 1961 Anayasasından sonra önemli bir sosyal güvenlik reformu sayılan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu 17.7.1964 tarihinde kabul edilmiş ve 1.3.1965 tarihinde yürürlüğe girmiş, böylece daha önce farklı kanunlar ile düzenlenmiş bulunan yedi sosyal riskin tek bir kanun ile karşılanması imkanı doğmuştur.

Öte yandan devlet memurları için de 8.6.1949 tarihli ve 5434 sayılı TC Emekli Sandığı Kanunu çıkarılmış ve böylece devlet memurlarına güvence sağlayan daha önceki tüm yasalar yürürlükten kaldırılarak tek bir uygulama olanağı sağlanmıştır.

2.9.1971 tarihinde ise 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarılarak bağımsız çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması amaçlanmıştır²⁰⁴.

Yasal gelişim bu olmakla beraber, sosyal güvenlik yasalarının çok sık değişmesi uygulamanın önemli zorluklarını oluşturmaktadır. Örneğin Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarıldığı 1965 yılından 1992 yılına kadar 31 değişiklik geçirmiştir. Bunun anlamı Kanunun yılda ortalama bir defadan fazla değişikliğe uğramış olmasıdır. Bağ Kur Kanunu da çıkarıldığı 1971 yılından 1992 yılına kadar 10 kez değişikliğe uğramıştır. Bu durum

²⁰⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. GÜVEN-GEREK, s. 72, vd; TUNÇAY, s. 85 vd, GÜZEL-OKUR, s.35; YAZGAN, *Türkiye'de...*, s.14; TOBB, s.100, DİLİK, *Sosyal Güvenlik*, s.40.

kanunların uygulanması açısından yerleşik bir içtihadın oluşmasını engellemiş, köklü uygulamaları güçleştirmiştir.

V. Siyasal ve Bürokratik Nedenlerden Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal güvenliğin, devletin bir fonksiyonu olarak görülmesinin doğal bir sonucu, devlet yönetiminin sorunlarının sosyal güvenliğe yansımalarıdır. Başka bir deyişle, sosyal güvenliği yönlendiren devlet yöneticileri, devletin kurumsal sorunlarını sosyal güvenliğe taşımaktadırlar. Öte yandan devlet örgütünü yöneten politikacıların, yönetiminde etkili oldukları sosyal güvenlik kurumlarında kendi tercihlerine göre hareket etmeleri kurumsal gereklerin dışında siyasal gereklerin ön plana çıkmasına yol açmaktadır. Bu anlamda, bugün olduğu gibi gelecekte de sosyal güvenlik ile siyaset ve siyasetçiler arasındaki ilişkinin sorunlu bir şekilde devam etmesi kaçınılmazdır²⁰⁵.

Özerklik konusunda değindiğimiz gibi, politikacıların sosyal güvenliği hazır bir kaynak olarak görmeleri ve bu kaynaktan vazgeçmeye yanaşmamaları, sorunların temel sebeplerindedir. Örneğin ABD’de Reagan dönemine kadar bu etki çok fazla önemsenmemiş, ancak Reagan’ın 265.000 kişinin (malüller ve hak sahipleri) gelirlerini kesen kararı ile siyaset-sosyal güvenlik etkileşimi ile ilgili bir toplumsal hareket başlamıştır²⁰⁶.

Devlet ve siyasetçilerin sosyal güvenliğe yönelik bu ilgilerinin yarattığı bir başka sonuç ise, genel olarak devlet örgütünün bir sorunu olan bürokrasinin, sosyal güvenlik kurumlarına da taşınmasıdır.

1. Siyasal Nedenler

Sosyal güvenlik ile siyaset ve siyasetçiler arasında yaşanan en önemli sorun, siyasal etkiler ile sosyal güvenlik fonlarının gereği gibi işletilememesidir. Sosyal güvenlik fonları, siyasetçilerin baskısı ile çok daha verimli alanlara yatırılacak iken, verimsiz bir şekilde kullanılmaktadır.

Sosyal güvenlik, bilindiği gibi nesillerarası bir gelir transferi niteliği taşımaktadır. İşte bu transferin aracı olan fonlar, araya siyasetçilerin girmesi ile geleceğin emeklilerinin yararlarına kullanılacağına, hiç ilgisi olmayan alanlarda kullanılmaktadır. Örneğin ABD’de bu fonlar köprü yapımı, savunma ve gıda geliştirme gibi faaliyetlerde kullanılmaktadır²⁰⁷.

²⁰⁵ HANNAH, s.9.

²⁰⁶ KATZ, s.2741.

²⁰⁷ SHIPMAN, s.3.

Bunun gibi yine uzun yıllar, federal hükümet, sosyal güvenlik fonlarını bütçe açıklarını kapatmak için kullanmış, fonların yerine de çok daha düşük getirisi bulunan tahvil ve bonoları koymuştur²⁰⁸. Uzun yıllar farkedilmeyen bu olgu, fonların azalması, fon gelirlerinin düşmesi yani alarm zillerinin çalması ile gün ışığına çıkmıştır²⁰⁹.

ABD Senatosunun yaptırdığı bir araştırma sosyal güvenliğin çok kötü bir yatırım olduğunu göstermektedir. Bu araştırmada, 1950 ve 1970'de doğan iki farklı kişinin sosyal güvenliğe prim ödemek yerine sermaye piyasasına yatırım yapmaları halinde ellerine geçecek gelirler aşağıdaki tabloda karşılaştırılmaktadır. Araştırmadan çıkan sonuç ise sosyal güvenlik fonlarının siyasal etkilerden kaynaklanan sebebiyle çok kötü kullanıldığı yönündedir.

Tablo 7:

ABD'DE SOSYAL GÜVENLİK İLE ÖZEL SİGORTA GELİR KARŞILAŞTIRMASI				
	1950 doğumlu 62 yaşında emekli		1970 doğumlu 62 yaşında emekli	
	En az	En çok	En az	En çok
<u>Sos.güvenlik</u>	468 \$	1.144 \$	529 \$	1.315 \$
<u>Ser.Piyasası</u>	1.599 \$	6.380 \$	1.363 \$	6.610 \$

Kaynak: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, Government Printing Office, Washington, 1994; ayrıca SHIPMAN, s.6

Fonların kötü yönetimiyle ilgili bir başka örnek de prim ve gelirlere ilişkin bir karşılaştırmadır. Buna göre ABD'de 1951'den beri sosyal güvenlik primleri 17 kat artarken, emekli aylıkları sadece 5 kat artmıştır. Kaldı ki emekliler bugün için, önceki gelirlerinin sadece %43'ünü elde etmektedirler. Oysa ki, genel kabul gören ilkelere göre, bir emeklinin önceki yaşam standartını sağlamak için önceki gelirinin %60-85'i arasında bir geliri olmalıdır²¹⁰.

Daha önce de değindiğimiz gibi sosyal güvenlik fonları çok büyük meblağlara ulaşmaktadır. Siyasetçiler de bu fonları başka alanlarda yararlanılabilecek bir finansman kaynağı olarak görmekte, fonlar başka alanlarda kullanılırken, fonlardan elde edilen

²⁰⁸ TANNER, s.1.

²⁰⁹ TANNER, s.2; SHIPMAN, s.3.

²¹⁰ SHIPMAN, s.8; TANNER, s.4.

gelirlerin yerine getirisi oldukça düşük bono ve tahviller konulmaktadır. Bunun sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilmesinde verimlilik ilkesine zıt bir uygulama olduğu açıktır²¹¹.

Bir hesaplama göre 1970-1994 yılları arasında Sosyal Sigortalar Kurumu'nun fonlarının enflasyon+5 puan getiri ile nemalandırılması durumunda 1994 yılı sonu itibarıyla Kurumun sahip olacağı varlık 11 Milyar 770 Milyon dolar olacaktır²¹².

Ülkemizde de sosyal güvenlik fonlarının ne şekilde işletileceği yasalarla düzenlenmiştir. Buna göre fonlar ya devletin çıkardığı veya kefil olduğu tahvillere veya Kamu Ortaklığı İdaresince çıkarılan hisse senetlerine yatırılmak zorundadır (4792 s.SSKK, m.20; 1479 s.Bağ Kur K.m.16/1-b)²¹³. Ancak, yıllar itibarıyla sosyal güvenlik fonlarının bu şekillerde işletilmesi uygulaması azalmakta; fon işletilmesinden elde edilen gelirler de düşmektedir²¹⁴.

Sorun asıl olarak kurumların özerk olmamasından kaynaklanmaktadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi; kurumların yönetimi siyaset ağırlıklıdır. Başka bir deyişle, yapılanma siyasetçilerin çok kolayca etkileyebilecekleri bir tarzdadır. Zira, yönetim kurullarında hükümetin belirlediği kişiler hep çoğunluğu oluşturmaktadır. Dolayısıyla örneğin hemen her seçim öncesi karşılıksız olarak emekli aylıklarının arttırılması²¹⁵, yine her seçim döneminde emekli olmak üzere olanların oylarını almak ve ek istihdam yaratmak bahanesiyle erken emeklilik vaatleri ve emekli yaşı ile oynanması²¹⁶, bürokratların siyasi sebeplerle görevden alınması girişimleri²¹⁷, sosyal güvenlik-siyaset ve siyasetçi ilişkilerinin ülkemiz açısından sıkça ortaya çıkan görüntüleridir. Böylece; sosyal güvenlik

²¹¹ SARACEL, s.74; TALAS, *Sosyal...*, s.365; TUNÇOMAĞ, S.110; DİLİK, *Sosyal Güvenlik*, s.269.

²¹² Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda...**, s.19; Ayrıca bkz. Ayşe FERLİEL, "12 Milyar Dolar Uçtu Gitti", YENİ YÜZYIL, 20.2.1996. Oysa 1996 bütçesinden sağlık harcamalarına ayrılan gider bunun onda biri yani 1.3 milyar dolar civarındadır.

²¹³ Yasal düzenleme bu olmakla beraber, sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının hemen tamamının EXİMBANK tahvillerine yatırıldığı görülmektedir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., SARACEL, s.75 vd.

²¹⁴ Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık...**, s.131; BAĞ KUR, s.158.

²¹⁵ Ayşe FERLİEL-Yakup BİLGE, "SSK Sandığının Altında Kaldı", YENİ YÜZYIL, 1.11.1995.

²¹⁶ TÜSİAD, s.12; "Emeklilik Yaşı Tartışılmaz Demekle Sorun Çözülüyor", YENİ YÜZYIL, 14.2.1996. Kaldı ki erken emekli olanların yeni bir iş bulma imkanı olduğu için bu uygulamaların istihdam sorununu çözebileceği de pek gerçeği yansıtmamaktadır.

²¹⁷ Veysi SEVİĞ, "SSK ve Kul Vakası", YENİ YÜZYIL, 16.2.1996; İsmet DEMİRDÖĞEN-Aslı IŞIK, "Doğruyu Söyleyene Devlette Yer Yok", YENİ YÜZYIL, 13.2.1996; "Bir Soruşturma da Göztepe Hastanesine", YENİ YÜZYIL, 14.2.1996.

kurumlarının yönetiminde siyasal etkilerin artması; gerek işçi ve gerekse işverenlerin, yaşanan gelişime sıkça tepki göstermelerine yol açmış olmaktadır.

Bu tepkilerin ortak noktalarından ilki tahsil edilemeyen kamu prim alacaklarına ilişkindir²¹⁸. Gerçekten, özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'na kamunun prim borcu özel sektörün çok üstündedir²¹⁹.

İkinci ortak yakınma, sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlıklı işleyebilmesinin ön koşulu olarak, siyasi iktidarların müdahalesinden kurtarılmasıdır²²⁰. İşçi ve işveren kesimi bu amaçla, siyasi partilerin kolayca değiştiremeyeceği ve kurumları ekonomik ve finansal gereklerine göre yönetecek bir "Milli Sosyal Güvenlik Sistemi" kurulmasını öngörmektedirler. Her iki kesimin de ortak görüşüne göre kurumları zarara sokan kararlar kurum yönetimi tarafından değil, siyasi iktidarlar tarafından alınmaktadır. Bu anlamda, sosyal güvenlik mutlaka bir devlet politikası haline getirilmelidir²²¹.

Ortak yakınma konusu oluşturan bir başka husus ise daha önce de belirttiğimiz gibi gerçek anlamda bir fon yönetiminin oluşturulamamış olmasıdır. Fonlar çoğunlukla Eximbank'ın hisse senetlerine yatırılmaktadır. Bu husus eleştirilmekte ve bu hisse senetlerinin getirisinin cari ölçülerin çok altında olduğu belirtilmektedir²²².

Gerek işçi ve gerekse işveren kesimleri, siyasetçilerin kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına almamalarından da yakınmaktadırlar. Her iki kesim de bu alandaki düzenlemelerin bilinçli olarak yapılmadığını ileri sürmektedir²²³.

Sosyal güvenlik-siyaset ilişkisi ile ilgili olarak bir başka yakınma ise, sosyal güvenlik kurumlarının siyasal iktidarlara bir istihdam yeri olarak görülmesidir. Çıkarılan

²¹⁸ TİSK, *Sosyal Sigortalar Kurumu Üzerine Görüş ve Öneriler*, TİSK Araştırma ve İnceleme Ya.No.3, Ankara, 1993, s.5; TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s.4, No:7.

²¹⁹ Sosyal Sigortalar Kurumu'na 1993 yılı itibarıyla prim borcu tutarı 19.2 trilyondur. Bunun 10.8 trilyonu Belediye ve KİT borçları, 8.4 trilyonu ise özel kesim borçlarıdır. Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, *Faaliyet Raporu*, s.97.

²²⁰ KATZ, s.2742.

²²¹ TİSK, *Dünyada...*, s.38; TİSK, *Sosyal Sigortalar...*, s.10, TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s.2, No:1-2; ayrıca bkz. "Yeter ki Devlet SSK'dan Elini Çeksin", YENİ YÜZYIL, 15.3.1996; "SSK Sırtımızdaki Ceket Kadar Bizimdir", YENİ YÜZYIL, 14.3.1996; YAZICI, s.38.

²²² TİSK, *Sosyal Sigortalar...*, s.17.

²²³ TİSK, *Dünyada...*, s.40; TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s.3, No:5; Bu konuda ilginç bir görüş GLASER tarafından ileri sürülmektedir. GLASER'e göre küçük girişimciler (ve kayıt dışı sektör) her ülkede siyasetçiler ile çok iyi ilişkiler içindedir ve bu sebeple kendi aleyhlerine olabilecek düzenlemeleri engellemektedir. Bunların sosyal güvenlik kayıtları içine alınması ve ek yükümlülük getirilmesi bu yüzden oldukça zordur. Başka bir deyişle bunlar siyasal sebeplerle ve bilinçli olarak kapsam dışı tutulmaktadırlar. Bkz. GLASER, s.698-689. Ülkemizde de özellikle İş K.m.5-1,5 hükmü ile SSK.m.3-I,A,b hükmü bu kapsamda değerlendirilebilir.

yasalarla, kurumların ihtiyacı olan personel yerine, gerek duyulmayan personel alınmakta ve zaten yüksek olan personel sayısı daha da artmaktadır²²⁴.

2. Bürokratik Nedenler

Sosyal güvenlik ile ilgili bir önemli sorun da bürokrasidir. Özellikle devlet yapısında ortaya çıkıp sosyal güvenlik kurumlarına yansıyan bu sorun, önemli aksaklıklara yol açabilmektedir. Önemle belirtelim ki, sosyal güvenlik ile ilgili bu bürokratik sorunların temel sebebi kurumların ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılamamasıdır.

Sosyal güvenlik ile ilgili bürokratik sorunlardan ilki , sosyal güvenlik kurumlarının bünyesindeki aktüer eksikliğidir. Yıllardır dile getirilen tam zamanlı (full-time) aktüer bulundurma ihtiyacı, gerekli kadroların ihdas edilmemesi nedeniyle karşılanamamaktadır²²⁵.

Buna karşılık özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'nun ihtiyarlık sigortası personeli çok fazladır. Bu personelin sadece bir bölümü ihtiyarlık sigortası işlemlerini yapabilecek yeterliliktedir²²⁶.

Bir başka sorun yine bürokratik sebeplerden kaynaklanan ve açılışı yapılamayan yatırımlardır. Örneğin, 1995 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu'na ait toplam 1350 yatak kapasiteli 8 hastane ödenek yokluğu ve kadro alamaması sebebiyle açılmamakta; aynı sebeplerle 20 hastane de tam kapasiteyle çalışmamaktadır²²⁷.

Sosyal güvenliğin en önemli bürokratik sorunu ise kanımızca sosyal güvenlik kurumlarının henüz bilgisayar altyapısının tamamlanamamış olmasıdır. Özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'nda her sigortalının nerede, ne zaman, ne kadar prim ödediğini gösteren dosyalar bulunmamakta; ancak yaşlılık aylığı bağlanacağı zaman gerekli bilgi ve belgelerin toplanması yoluna gidilmektedir. Bu durum ise işgücü kayıpları ile beraber²²⁸,

²²⁴ TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s.5, No:13.

²²⁵ TÜSİAD, s.11.

²²⁶ TÜSİAD, s.12; Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1993 itibarıyla 48.074 adet memur, 8091 adet işçi ve 753 adet sözleşmeliyi kapsayan 56.918 çalışanı bulunmaktadır. Kurum personelinin %29'u idari kadro, %71'i sağlık personelidir. Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık...**, s.73.

²²⁷ Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda...**, s.16; **"SSK Parasızlık Nedeniyle Hastaneleri Kullanamıyor"**, YENİ YÜZYIL, 13.3.1996.

²²⁸ Sosyal güvenlik kurumlarındaki bu durum yeni bir "garantili emeklilik hizmetleri" sektörü doğurmuştur. Prim ödeyenlerin hak kayıplarının önlenmesi amacıyla oluşturulan danışmanlık şirketleri normal bir sigortalının 6 ayda bitirebileceği bir işi 10 günde (nasıl olduğu belli olmayan bir yöntemle) bitirdiklerini iddia edebilmektedirler. Şelale KADAK, **"Emeklilik Düğümüne Özel Çözüm"**, SABAH, 21.8.1995.

çoğu zaman, hakkın kazanılmadığı durumlarda dahi aylık bağlanmasına yol açmaktadır²²⁹.

Bu anlamda sosyal güvenlik kurumlarının tam anlamıyla bilgisayar ortamına geçmesi son derece gerekli ve önemlidir. Hatta, internet gibi teknolojik gelişmelerden sosyal güvenlik alanında yararlanması dahi düşünülebilir. Tahmin edilenin çok altında bir maliyet ile oluşturulabilecek etkileşimli (interactive) bir internet sitesi ile bir adım atılabilir. Bu yolla örneğin sigortalıların sigortalılık ve prim ödeme süreleri, hak ve yetkileri ile yükümlerini öğrenmeleri çok basit bir şekilde sağlanabilir. Belirtilen şekilde bir adım kurumların iş yükünü önemli ölçüde azaltabilir²³⁰.

Bürokratik sorunlardan bir diğeri ise kurumlara gerekli kadroların sağlanamamasıdır. Özellikle teftiş kurulları çok yetersizdir. Oysa, kurumların kaynaklarının gereği gibi kullanılması ve gereği gibi kullanmamanın yaptırımını uygulayacak müfettişlere ait kadrolar son derece önemlidir. Örneğin mutlak denetlenmesi gereken şişkin ameliyat faturalarının gereği gibi denetlendiğini söylemek olanağı yoktur²³¹.

Sosyal güvenlik kurumları ve bürokrasi ile ilgili olarak ILO'ya sunulan bir rapor ise sorunu özetlemektedir. Rapora göre, monopol niteliğindeki sosyal güvenlik kuruluşları, sigortalılara ve dolayısıyla insani endişelere uzak kalarak bürokratik kriterlerle faaliyet göstermekte ve içe kapalı bir yapıya dönüşmektedirler. Böylece kurumlar sadece kendi anlayacakları bir dille konuşur hale gelmekte ve hizmeti kullananlardan uzaklaşmaktadırlar. Bu durumda ise bireyler kendi ihtiyaçlarını daha çabuk ve sempatik olarak karşılayacak diğer mekanizmaların arayışı içine girmektedirler. Rapora göre,

²²⁹ DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin...", s.10; TÜSİAD, s.11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yaptırdığı bir araştırmaya göre, bilgisayar düzeninin yetersizliği sebebiyle 2.500.000 Sosyal Sigortalar Kurumu emeklisinin 450.000'inin emekliliklerinin şaibeli olduğu ortaya çıkmıştır. Araştırma, 200.000 çifte emekli ile sicil kaydı olmayan 250.000 emeklinin bulunduğunu ortaya çıkarmıştır. Bkz. "SSK'da 450 Bin Sahte Emekli", YENİ YÜZYIL, 30.4.1996.

²³⁰ Bu konuda ilginç bir örnek ABD'nin Sosyal Güvenlik Yönetimi (Social Security Administration) tarafından gerçekleştirilmiştir. SSA'nın hazırladığı internet sitesinde, sosyal güvenliğe ilişkin tarihsel bilgiler, sağlanan yardımlar, sigorta numarasının girilmesiyle sigortalının son durumunu, sigortalılık süresini, olası gelirini öğrenebilme imkanları ve hatta sosyal güvenlik öğrenimine ilişkin bir öğretmen kitapçığı dahi bulunmaktadır. Böylece bir çok bürokratik sorunların önlenmesi sözkonusu olmuştur. Sitenin adresi şöyledir: <http://www.ssa.gov>.

²³¹ DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin...", s.10.

kamunun yerine özel kesimi ikame edecek gelişmelerin önemli bir kamu desteğine sahip olmasının temelinde bu husus yatmaktadır²³².

VI. Sosyal Güvenliğin Amaçlarından Kaynaklanan Sorunlar

Bireyin yaşadığı durumu ne olursa olsun, toplumdaki herkesin sosyal güvenlik tarafından korunması, yani evrensel bir sosyal güvenlik, daha önce de belirttiğimiz gibi sosyal güvenliğin idealidir. Ancak ideal olan her zaman uygulanabilir olan değildir. Sosyal korumanın en gelişmiş biçimlerinin bulunduğu ülkelerde bile her bireyin eksiksiz ya da yeterli korumaya sahip bulunduğu söylenemez²³³. Başka bir deyişle, devletin kurduğu ve devletin üstlendiği, sosyal risklerin karşılanması ve zararlı sonuçlarının önlenmesi, sosyal adalet ve refahın sağlanması ile gelirin yeniden dağıtılması gibi sosyal güvenlik amaçlarına, gelişmiş ülkelerde bile tam anlamıyla ulaşılamamıştır.

Örneğin ABD’de bugün yıllık emeklilik geliri 9972\$’dır. Bu ise ABD ölçülerine göre yoksulluk sınırına yakın bir gelirdir. Oysa bugünün emeklilerine geçmişte vaat edilenler, bugünün ödemelerinin çok üzerindedir²³⁴.

Kanımızca, sosyal güvenliğin amaçlarına ulaşamamada en önemli sebep devletin sosyal güvenlik içinde çok fazla yer almasıdır. Aslında bu konuda karşı görüş de bulunmakta ve devlet sosyal güvenliğin içine daha fazla çekilmek istenmektedir. Ancak, 1980’lerde başlayan özelleştirme rüzgarları ile devletin, genelde ekonomiden ve özelde de sosyal güvenlikle ilgili belli bir ölçüde çekilmesi fikri bugün için daha fazla rağbet görmektedir²³⁵.

Dünyada bugün için gerçek anlamda bir sosyal güvenlik krizinin yaşandığı sıkça dile getirilmektedir. İleri ülkelerden hemen tamamı sosyal güvenlik ile vaat ettikleri amaçlara ulaşamamış ve sosyal güvenlik sistemlerinde yeni bir şeyler yapma çabaları başlamıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise sorun daha derindir. Bu ülkelerde kaynak yetersizliği, nüfusun hızlı artışı, siyasal etkilerin fazlalığı ve sosyal güvenlik fonlarının verimli kullanılmasındaki güçlük, sosyal güvenliğin daha da sancılı bir yapıya bürünmesine yol

²³² ILO, 21. *Yüzyıla Doğru...*, s.70.

²³³ ILO, *Sosyal Güvenlik, İşçinin...*, s.13.

²³⁴ SHIPMAN, s.7.

²³⁵ Gülşay GÖKTÜRK, “Devletçilik”, YENİ YÜZYIL, 12.3.1996; Deniz GÖKÇE, “SSK’yı Soyayın Devlet”, YENİ YÜZYIL, 18.2.1996.

açmış²³⁶ ve ülkelerin birçoğunda sosyal güvenlik sadece kamu kesiminin bir ayrıcalığı haline gelmiştir²³⁷.

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik amacı ile sosyal güvenlik uygulamaları arasındaki fark çok belirgindir. 1950'lerde sosyal güvenlik sistemine sahip ülke sayısı 50'den az iken, bugün bu sayı 146'dır. Ancak kantite artışı kaliteyi getirememiş; bu ülkelerin bir çoğunda hem kapsam ve hem de yardımlar yetersiz kalmış²³⁸ ve sosyal güvenlik amaçlarına ulaşamamıştır.

Sosyal güvenliğin amaç sorununun bir başka yönü de, sistemin kurulması ve işletilmesinden sorumlu olan devlet ile sistemden faydalananların sosyal güvenliğe bakış açılarından kaynaklanmaktadır. Siyasi iktidarlar, sosyal güvenliği siyasi amaçlarına yönelik olarak kullanmaya çalışırken; sistemden faydalananlar da bu eğilimi güçlendirecek talepler ile ortaya çıkmışlardır. Özellikle sosyal sigortaları nimet-külfet dengesine göre çalışan müesseseler olmaktan uzaklaştıran ve onları birer sosyal yardım müessesesine dönüştüren (sosyal yardım zammı gibi) bu müdahaleler de²³⁹, sosyal güvenliğin amaçlarına ulaşmada önemli engeller oluşturmuştur.

ILO'ya göre ise sosyal güvenliğin amaçlarına ulaşmada devletler bir çok bakımdan başarısız kalmışlardır. ILO'ya göre sosyal güvenlik, en başta vaat ettiği "insanın yaşadığı sürece yeterli sosyal korumaya kavuşturulması hedefini, büyük kaynak tahsislerine rağmen" gerçekleştirememiştir²⁴⁰.

Bunun gibi, sosyal güvenlik "ihtiyacı olan ve aynı durumda bulunan herkese eşit davranılır" prensibinin tersine olarak, kazanma gücü kaybının sebebine göre farklı ivazlar vererek temel amacından uzaklaşmıştır²⁴¹. Oysa bu hal bazen, genel ve eşit planlara karşı çıkan gelir grupları, bazen de genel ve eşit planlar isteyen düşük gelir gruplarının aleyhine olabilmektedir²⁴².

Öte yandan sosyal güvenliğin erkekler tarafından yönetildiği, erkeklerin ihtiyaçları dikkate alınarak düzenlendiği, toplumun kadına yüklediği sorumlulukları yeterince

²³⁶ RICHARDSON, s. 211.

²³⁷ GILLION, s.28.

²³⁸ GILLION, s.27.

²³⁹ ALPER, "1990 Yıllarının...", s.15.

²⁴⁰ ILO, 21. Yüzyıla Doğru..., s.6.

²⁴¹ ILO, 21. Yüzyıla Doğru..., s.7.

²⁴² GILLION, s.29.

kavrayamadığı²⁴³, ve bu yapısı ile amaçlarına ulaşmasının mümkün olmadığı da belirtilmektedir. Bir başka iddia ise, sosyal güvenliğin israfa yol açtığı, özellikle sosyal güvenlik sağlık hizmetlerinin önleyicilikten çok tedavi edici nitelik taşıdığı; böylece sosyal güvenliğin tıbbi sorunları sosyalleştirdiği iddia edilmektedir²⁴⁴.

Gerçekten, bir çoğu gerçeği yansıtan sözkonusu yaklaşımlar, sosyal güvenlik amaçlarına tam anlamıyla ulaşamadığını ve sosyal güvenliğin bazı yeni açılımlara ihtiyacı bulunduğunu göstermektedir. Dünyanın bugün geldiği nokta, demokrasinin yayılması, sağ ve sol görüş yanlılarının görüşlerinde ortaya çıkan değişim ve yakınlaşmalar, yeni sosyal güvenlik düzenlemeleri için de gerekli politik atmosferi sağlamaktadır²⁴⁵.

İşte tezimizin önemli bir yönünü, yaşanan sorunlar ve sorunların çözümü için bugün gelinen değişime elverişli ortam oluşturmaktadır. Bugün için sosyal güvenliğin sorunları kanımızca çözülemez değildir. Çözüm, alınacak önlemlerin kararlı olarak uygulanmasıyla gerçekleştirilebilecek niteliktedir.

²⁴³ ILO, 21. Yüzyıla Doğru..., s.6.

²⁴⁴ ILO, 21. Yüzyıla Doğru..., s.7; "Ulusal Sağlık...", DÜNYA GAZETESİ, 12.7.1995, s.9.

²⁴⁵ HANNAH, s.1.

İkinci Bölüm

SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARININ KAPSAMINDA ÖZEL SİGORTALAR

§. 1. ÖZEL SİGORTA KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

I. Kavram

Sigorta kavramı, daha önce de belirttiğimiz gibi insanları güvenceye almayı amaçlayan bir yapıyı ifade eder. İnsanlar, karşılaşmaları kesin olmayan büyük kayıpları karşılamak için, miktarı kesin olarak belli olan ekonomik bir kayba yani sigortaya başvurmaktadırlar¹. Başka bir deyişle, çoğu zaman, gerçekleşmeyecek ancak gerçekleştiğinde büyük kayıplara yol açabilecek risklerden kurtulmak için; sigortaya belli miktarda ödeme yapmaktadırlar.

Hatta bir yazara göre insanlar sigorta ile kumar oynamaktadırlar. Oyunun kuralına göre bireyler büyük bir kayba uğrayacaklarını, sigortacı ise böyle bir kayba uğramayacaklarını iddia etmektedir². Kanımızca, sigortalanan açısından bir kumar sözkonusu olmamakta, zira sigorta ile kumarda yer alan risk unsuru sigortacıya transfer edilmektedir.

Sigorta, ne şekilde olursa olsun insanların geleceğe güvenle bakmasını sağlamaktadır. Sigorta uygulaması açısından en temel ayırım, ayrıntılarını birinci bölümde incelediğimiz sosyal sigorta ile özel sigorta arasında ortaya çıkmaktadır.

¹ Ali Haydar ELVEREN, **Evolution of the Turkish Insurance Sector and The Reinsurance Monopoly**, Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi Ya.No:2, Ankara, 1996, s.6.

² Kenneth BLACK JR.-Harold D. SKIPPER JR., **Life Insurance**, 12th.Ed., New Jersey, 1994, s.20.

Sosyal sigorta kavramını ve sosyal sigortaların özelliklerini ilk bölümde incelediğimiz ve sosyal sigorta-özel sigorta karşılaştırmasını ileride yapacağımız için; öncelikle özel sigorta kavramını belirginleştirmenin yararlı olacağı kanısındayız.

Özellikle belirtmeliyiz ki; özel sigorta deyimini çoğunlukla sosyal sigorta ile özel sigorta kavramlarının karşılaştırıldığı ya da yanyana kullanıldıkları durumlarda gündeme gelmektedir. Başka bir deyişle özel sigorta, sosyal sigortanın dışında kalan ve tamamıyla ticaret hukukunun konularından birini oluşturmakta; sosyal sigorta ile ilişkilendirilmediği sürece, özel sigorta kavramı yerine “sigorta” deyimini kullanılmaktadır. Bu anlamda, “özel” kelimesinin kullanılmasının sebebi; sigortayı sosyal (kamusal) nitelikten arınmış, özel (devletçe kurulmuş ve devletçe yönetilmeyen) bir konuma yaklaştırmak ve özel sigortanın özel hukuk içinde isteğe bağlılık niteliğini ortaya çıkarmaktır, denilebilir.

Çalışmamız bir ölçüde sosyal sigorta-özel sigorta karşılaştırmasını kapsadığı için, biz de kaçınılmaz olarak sigorta kavramı yerine (uygulamanın ve yaygın kullanımın tersine) kaçınılmaz olarak özel sigorta deyimini kullanacağız.

II. Özel Sigorta Sözleşmesi

Özel sigortalar, aslen sözleşme hukukunun bir parçası niteliğini taşımakta, yani bir sözleşmeye dayanmaktadırlar. Tarihsel gelişim içinde özel sigortacılık kendine özgü özellikler edinmiş ve bugün apayrı bir sigorta hukuku oluşmuştur³.

Türk Ticaret Kanunu sigortanın bir sözleşme olma özelliğini açıkça ortaya koyan maddesinde “Sigorta bir sözleşmedir ki, bununla sigortacı bir prim karşılığında diğer bir kimsenin parayla ölçülebilen bir menfaatini halele uğratan bir tehlikenin meydana gelmesi halinde tazminat vermeyi yahut bir veya birkaç kimsenin hayat müddetleri sebebiyle veya hayatlarında meydana gelen belli bir takım hadiseler dolayısıyla bir para vermeyi yahut sair edalarda bulunmayı üzerine alır” (TTK m.1263) demektedir.

Türk Ticaret Kanunu, belirttiğimiz hükmü ile aslen özel sigortanın türleri ile birlikte tanımını da vererek uygulamaya ışık tutmuştur⁴.

Kanunun sigortayı tanımlayan hükmüne göre sigorta bir sözleşmeden oluşmaktadır⁵. Sigorta sözleşmesi adını taşıyan bu sözleşmenin unsurlarını şu şekilde

³ John BIRDS, *Modern Insurance Law*, 2nd. Ed., London, 1988, s.1.

⁴ Kanunun ilgili maddesi, ikinci fıkrasında da karşılıklı sigortayı “... birçok şahısların birleşerek, içlerinden herhangi birinin düçar olacağı her nevi tehlikeden doğan zararları tazmin etmeyi taahhüt etmelerine karşılıklı sigorta denir” şeklinde tanımlamıştır. (TTK.m.1263/II).

⁵ Yargıtay’a göre sigorta sözleşmesi karşılıklı hak ve borçlar yükleyen bir sözleşmedir ve tek tarafın irade beyanı ile feshedilemez.(Yarg. T.D., T. 28.10.1964, E. 1963/5813, K. 1964/3974, BATİDER, C.4, S.1, 1967, s.143.

sıralamak mümkündür⁶;

- **Sigortacı:** Anonim şirket ya da kooperatif şeklinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının izniyle kurulan ve belli bir sermayeye sahip kuruluştur. Sigortacı sigorta sözleşmesinin, yasal olarak birini sigortalamaya yetkisi bulunan tarafıdır. Bu anlamda birine yardımda bulunma yetkisine sahip olmak sigortacı sıfatını kazanmak için yeterli değildir⁷.

- **Sigorta ettiren:** Sigorta sözleşmesinde yer alan ve belli bir şey veya hayat üzerindeki menfaatini sigorta ettiren taraftır. Sigorta ettiren ilke olarak sigortalıdır. Ancak, sigorta ettiren ile menfaati sigortalanan kimse her zaman aynı olmayabilir. Böylece örneğin bir kimse, bir başkasının yaşamını da sigortalayabilmektedir. Bu anlamda yaşamı sigortalananana sigortalı, sigorta sözleşmesini imzalayana sigorta ettiren denir⁸. Sigorta sözleşmesinin geçerli olması için sigorta ettirenin sözleşme yapma ehliyetine⁹ sahip olması gerekir.

- **Sigorta menfaati:** Türkiye uygulaması açısından özel sigortanın konusu mal değil ekonomik (para ile ölçülebilir) değeri olan menfaattir. Sigorta sözleşmesi para ile ölçülebilir bir menfaati elde etmek için yapılır¹⁰. Menfaat, sigorta sözleşmesinin esaslı bir unsuru olup, menfaat unsuru olmaksızın yapılan sigorta sözleşmeleri batıldır¹¹.

- **Tehlike:** Kavramın tanımlanmasındaki güçlük karşısında, doktrinde tehlike kavramının, özelliklerinin belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Tehlike deyimi her şeyden önce, sigorta poliçesinde yer alan ileride gerçekleşecek bir olayı ifade eder. Ancak,

⁶ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Akar ÖCAL, **Sigortacılık ve Sigorta Hukuku Hakkında Genel Bilgiler**, EİTİA Ya.No: 81, Ankara, 1971, s.7 vd.; Ali BOZER, **Sigorta Hukuku**, Banka ve Ticaret Hukuku Ar.Ens. Ya.No: 50, Ankara, 1965, s.96 vd; Haydar ARSEVEN, **Sigorta Hukuku, Ana Prensipler, Genel Hükümler**, Yenilenmiş B.2, İstanbul, 1991, s.12 vd.

⁷ BIRDS, s. 9.

⁸ BOZER, s.97.

⁹ Yani reşit, mümeyyiz ve kısıtlı olmaması.

¹⁰ ÖCAL, s.9.

¹¹ BOZER, s.99.

sözleşmenin yapıldığı sırada sigorta ettiren ya da sigortadan yararlanan kimse tehlikenin gerçekleşmiş olduğunu bilmiyorsa, sigorta sözleşmesi hüküm ifade eder (TTK.m.1279). Diğer taraftan tehlike olgusu meydana gelmesi belirsiz bir olaydır. Yani meydana gelip gelmeyeceğini önceden bilmek mümkün değildir¹². Bunun istisnası yaşam sigortalarıdır. Ölüm tehlikesine karşı bağitlanan yaşam sigortalarında belirsizlik ölüm olayında değil, bu olayın ne zaman gerçekleşeceğindedir¹³.

- **Sigorta tazminatı** (sigorta bedeli): Tehlikenin gerçekleşmesi veya belli bazı olaylar dolayısıyla (yaşam sigortasında belli bir yaşa ulaşma gibi) sigortacının ödediği meblağa sigorta tazminatı denir. Tazminat, sigortacı tarafından belirlenebileceği gibi, sigortalı tarafından da belirlenebilir; ya da işin niteliğinden anlaşılabilir (önreğin bazı trafik sigortalarında tazminat miktarı hasar kadardır)¹⁴.

- **Prim**(sigorta ücreti): Özel sigortalarda, sigorta sözleşmesi ile bir yükümlülük altına giren sigortacı bu işi bir ücret karşılığında yapar ki, buna prim denir¹⁵. Başka bir deyişle prim, tehlikenin gerçekleşmesi halinde, sigorta tazminatını karşılamak üzere sigorta ettiren tarafından sigortacıya bir kerede ya da taksitle ödenen sigorta ücretidir¹⁶.

Primlerin tesbitinde tehlikenin gerçekleşme olasılığı, sigorta tazminatının miktarı, sigorta sözleşmesinin süresi ve sigortacının kaç kişiyi sigortaladığı gibi faktörler etkilidir. Primlerin tesbiti, önceleri sigorta şirketlerinin hazırladığı tarifelerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca onaylanması ile yapılırken, konuyu düzenleyen TTK.m.1294/I hükmünde 1990 yılında yapılan değişiklikle yaşam sigorta branşları ve zorunlu özel mali mesuliyet sigortası dışında serbest prim uygulamasına gidilmiştir¹⁷.

¹² ÖCAL, s.10; BOZER, s.102.

¹³ BIRDS, s.9. Özel sigortalarda son dönemde tehlike kavramı ile birlikte ileri sürülen önemli bir unsur tehlikenin kontrol edilebilirliğidir. Sigorta kontrol edilemeyen tehlikeleri kapsamına almaktadır. Örneğin bir buzdolabı satıcısının yapım hatalarına karşı önerdiği bir yıl bakım garantisi bir sigorta sözleşmesi değildir. Çünkü burada tehlikenin kontrol edilebilirliği sözkonusudur. Buna karşılık aynı satıcının yapım hataları dışında örneğin elektrik voltajının aşırı artışı sebebiyle buzdolabının motorunun yanmasına karşı motoru değiştirmeyi ya da tazmin etmeyi önermesi, kontrol edilemez bir tehlikeyi içerdiği için sigorta niteliği taşımaktadır Ayrıntılı bilgi için bkz. BIRDS, s.10 vd.

¹⁴ BOZER, s.106; ÖCAL, s.10, BIRDS, s.11.

¹⁵ ÖCAL, s.10.

¹⁶ BOZER, s. 108.

¹⁷ Yaşam sigortası branşlarında prim miktarları sigorta şirketlerince belirlenmekte, bunu bakanlık onaylamaktadır. Zorunlu özel mali mesuliyet sigortasında ise prim oranları doğrudan bakanlıkça belirlenmektedir.

III. Özel Sigortaların Uygulama Koşulları

Genellikle kabul edildiği üzere, özel sigortanın uygulanabilmesi ve faaliyet gösterebilmesi belli koşulların varlığına bağlı bulunmaktadır.

Bunlardan ilki sigortalanan bir menfaatin bulunmasıdır. Kuşkusuz bu menfaat hukuka uygun, meşru bir nitelik taşımaktadır¹⁸. Özel sigorta uygulaması için, sözkonusu bu menfaatin maddi bir nitelik taşıması, parasal bir değere sahip bulunması da gerekir. Bu anlamda özel sigorta parasal menfaatleri karşılamakta; bir kişinin kaybolan yüzüğüne olan duygusal bağı sebebiyle ortaya çıkabilecek manevi kayıplarla ilgilenmemektedir¹⁹.

Özel sigorta uygulamasının gerçekleşmesi için gereken bir başka koşul insanların karşılaşabileceği ve zarar görebileceği risk sayısının büyük olmasıdır²⁰. Böylece sigortacı riskin ortaya çıkması olasılığını hesaplayabilecek ve riski sigorta kapsamına almanın fizibl olup olmadığını belirleyebilecektir²¹.

Özel sigorta yönünden sigortalanan menfaatin zarar görmesi, yani kayba uğraması, arızı bir nitelik taşımaktadır. Yaşam sigortaları dışında -ki bu sigortalarda da belli bir arızilik vardır- sigortacılar açısından bu kayıp mantıksal olarak pek de gerçekleşme olasılığı taşımamalıdır. Kayıbın gerçekleşme olasılığının yüksek oluşu, özel sigorta uygulaması olasılığını düşürmektedir²². Başka bir deyişle özel sigortalar yüksek kayıp riski taşıyan uygulamalardan uzak durmaktadırlar.

IV. Özel Sigortaların Yarar ve Sakıncaları

Özel sigortaların, sigortalı ve ülke ekonomisi açısından önemli bazı yararlarını şu

¹⁸ ELVEREN, s.7; ÖCAL, s.10; BIRDS, s.9.

¹⁹ ELVEREN, s. 7.

²⁰ Özel sigorta uygulamasında "Büyük Sayılar Kanunu" (Law of Large Numbers) özellikle sigortanın spekülatif yönünü ortadan kaldırmakta kullanılan bir araçtır. Bu kanun özel sigorta uygulamasında şu anlama gelir: Benzer olayların (yaşam sigortası gibi) tehlikeye dönüşüm sayısı (ölüm gibi) arttıkça; gözlenen kayıp deneyimleri ile umulan kayıp deneyimleri arasındaki fark daha aza inecektir. Bu kanun, diğer koşullar sabit iken; grubun ne kadar büyük bir çoğunluğu sigorta edilirse, grubun bütünsel kaybının daha iyi tahmin edilebileceğini ifade eder. Bir bireyi ölüme karşı 1000 birime sigortalamak bir kumardır. Sigortalanan kişi sayısı 100'e çıkarsa belirsizlik ve kumar unsuru yine vardır. Ama bu sayı 500.000 kişi olursa gözlenen ölüm oranının tahmin edilenden %1 oranında farklılaşması önemli bir sorun yaratmaz. Teorik olarak sigortalı sayısı yeterince çok olursa kanun o kadar iyi uygulanabilir ve bir felaket olmadığı takdirde tahmin edilen kayıp miktarının belli bir sürede belirsizliği ve spekülasyon niteliği o kadar aza indirgenmiş olur. Ayrıntılı bilgi için bkz. BLACK JR.-SKIPPER JR., s.19 vd.

²¹ ELVEREN,s.8.

²² BIRDS, s.9; ELVEREN, s.8.

şekilde sıralamak mümkündür;

- Özel sigorta kişiler açısından yarınlarına güvence ile bakmalarını sağlayan bir güvence yaratır,

- Özel sigorta bir tasarruf aracıdır. Örneğin, yaşam sigortasında belli bir süre hayatta kalırsa tazminat sözkonusudur.

- Özel sigorta önleyici tedbirleri geliştirir. Risklerden bazıları iyi tabiatlı, bazıları kötü tabiatlıdır. Sigortacılar kötü tabiatlı risklerden kaçınırlar. Dolayısıyla sigorta ettirmek isteyen kimselerin kötü tabiatlı riski iyiye çevirmek için önlem almaları gerekebilir. Örneğin ahşap bir evin yangına karşı sigortalanması için söndürme tertibatı taktırılması ya da bir otoyola alarm takılması sözkonusu olabilir.

- Özel sigorta ülke ekonomisi açısından da toplu tasarruf ve dolayısıyla sermaye birikimi sağlamakta, bu durum aynı zamanda milli gelirin yeniden dağıtılmasını da sağlamaktadır²³.

Özel sigortaların bazı sakıncaları da bulunmaktadır;

- Bunlardan ilki kişileri tedbirsiz davranışlara itmesidir. Kişi nasılsa sigorta güvencesine sahip olduğu düşüncesiyle dikkatsiz davranabilmektedir.

- İkincisi sigorta gereksiz bazı işlemlere ve harcamalara yol açabilmektedir. Örneğin ilaç tüketimi ya da bürokratik işlemler artabilmektedir.

- Üçüncüsü ise sigortanın kasti bazı fiillerin işlenmesine yol açmasıdır. Kişiler tazminat alabilmek için zaman zaman iyiniyet kurallarına aykırı bazı davranışlar içine girebilmektedirler²⁴.

V. Dünyada ve Türkiye’de Özel Sigortaların Tarihçesi

1. Dünya’daki Gelişim

Sigorta ile ilgili birçok ilkenin ve uygulamanın sebeplerinin anlaşılmasında özel sigortanın tarihçesini incelemek yararlı olabilir. Aslen sigorta fikri kanun koyucunun eseri olmaktan çok insanoğlunun gereksinimlerinin bir sonucudur²⁵. Dolayısıyla sigortanın tarihçesi aynı zamanda insanoğlunun gereksinimlerinin de tarihçesidir.

²³ BOZER, s.6; ÖCAL, s.2.

²⁴ Sigortalıların, özellikle yaşam sigortalarında bu tür iyiniyet kurallarına aykırı davranışlarına rastlanmaktadır. Bunlara sigorta hilesi adı verilmektedir. Sigorta hilelerine karşı iyiniyetin esas olması gerektiğini savunan ve bu konuda ilkeler ortaya koyan doktrine “uberrima fides” doktrini denilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. BIRDS, s. 143.

²⁵ BOZER, s.4.

Önce de belirttiğimiz gibi insanoğlunun en önemli gereksinimlerinden biri güvencedir. Bu gereksinim önceleri aile ve toplum tarafından karşılanırken, sonraları bu iki kurumun yerini sigorta almıştır.

Tarihsel açıdan sigorta niteliğini taşıyabilecek ilk uygulamalara Hammurabi Kanunlarında (M.Ö.1750) rastlanmaktadır. Bu kanunlarda, evi soyulan kişinin öldürülmesi durumunda, devletin, geride kalanlara tazminat ödeyeceği taahhüt edilmektedir²⁶. Bunun dışında Eski Yunan ve Roma'da da benzer zarar üstlenme ve tazmin uygulamalarına rastlanmaktadır.

Ortaçağda sigorta uygulaması ile en yakın benzerliği olan örgütlerin loncalar olduğu görülmektedir. Bugünkü karşılıklı sigortanın²⁷ temeli sayılan loncalar, o dönemde özellikle İngiltere ve Almanya'da yaygındır. Temel amacı dinsel, sosyal ve ekonomik olan loncalar, üyelerinin belli risklere maruz kalmaları halinde onlara parasal yardım yapan karşılıklı dayanışma örgütleridir. Aslen, ileriki dönemlerde loncaların bir çoğu karşılıklı sigorta şirketlerine dönüşmüştür.

İngiltere'de ilk gerçek karşılıklı sigorta şirketi The Life Assurance and Annuity Association adı ile 4 Ekim 1699 yılında kurulmuştur²⁸.

Bunun dışında hemen hemen aynı dönemde ortaya çıkan bir başka gelişme ise denizcilikte yaşanmaktadır. Özellikle İtalyan denizcileri ile başlayan ve İngiliz denizcileri ile süren bu gelişimin esasını, denizcilerin, deniz risklerine karşı birbirlerini güvence altına almaları oluşturmaktadır²⁹.

Sigortacılık bu dönemdeki haliyle başta Common Law'ın ilgisini çekmezken, 18.yüzyılda Sigorta Odasının (Chamber of Assurance) kurulması ile yasal bir statüye de kavuşmuştur³⁰.

Deniz sigortası ilkeleri sonraları başka dallara da uygulanmıştır. Örneğin 1666 yılında Londra yangını sonrası yangın sigortası; 18. yüzyılda gelişen endüstrileşme

²⁶ BLACK JR.-SKIPPER JR., s.48.

²⁷ Bkz. TTK.m.1263/II.

²⁸ BLACK JR.-SKIPPER JR., s.49.

²⁹ Deniz sigortalarının en önemli gelişme evresi Londra'daki bir barda gerçekleşmiştir. Lloyd isimli bir şahsa ait ve gemicilerin uğradığı bu barda; sefere çıkacak gemici malın değerini bir kağıda yazmakta, bunun için istediği tazminatı ve ödeyeceği primi belirlemektedir. Diğerlerinin bu riski ve tazminatı kabul etmesi (underwrite) ile sigorta sözleşmesi oluşmaktadır. Lloyds'un bu uygulaması çok yaygın ve etkili olmuş ve İngiltere'nin 1906 Deniz Sigortaları Yasasında Lloyds uygulamalarının büyük etkisi görülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz.BIRDS, s.2 vd.

³⁰ BLACK JR.-SKIPPER JR., s.52; BIRDS, s.2; BOZER, s.4 ve aynı sayfada dipnot 1.

olgusu ile bir gereksinim olarak yaşam ve kaza sigortaları ortaya çıkmıştır³¹.

Modern anlamda bir yaşam ve kaza sigortası ise ancak kapitalizmin toplumda kabul görmesi ve bilimadamlarının olasılık ve aktüeryal hesaplar konusunda yeni teoriler geliştirmeleri ile³² olanak bulmuştur.

Fransa'da gerçek anlamda ilk yaşam sigorta şirketi Compaigne d'Assurance Generales sur la Vie 1819'da; Almanya'da ise Deutsche Lebensversicherungs Gesellschaft adı ile 1828'de kurulmuştur. Japonya'da ilk yaşam sigortası şirketi olan Meiji Life Assurance 1868'de faaliyete geçmiştir.

ABD sigorta uygulamasına ilişkin ilk bilgiler American Weekly Mercury dergisinin 1721 yılında yayınlanan bir nüshasında yer alan bir sigorta reklamıdır. Bunun dışında ilk yaşam sigortası sayılabilecek uygulama 1794 yılında kurulan ve dinsel yönü ağır basan Presbyterian Minsters Fund'dur. Tek amacı sigortacılık olan ilk şirket ise 1812'de kurulan The Pennsylvania Company For The Insurance on Lives and Granting Annuities'dir³³.

Yirminci yüzyıl başlarında bir önceki yüzyılın çizgisini sürdüren sigorta şirketleri özellikle 1950'ler ve 1960'larda altın çağlarını yaşamışlardır. Ancak 1970'lerdeki tüketici esaslı gelişim (consumerism) sigorta şirketlerini altın çağını sona erdirmiş ve bir düşüş başlamıştır. Değişen düşünce kalıpları, şirketlerin 1980 ve 1990'larda eski rahat günlerini ortadan kaldırmıştır³⁴.

2. Türkiye'deki Gelişim

Ülkemiz açısından 1862 yılından önceki dönemde sigorta sayılabilecek bir uygulamaya rastlamak güçtür. Gerek Osmanlı ve gerekse Selçuklu Devletlerinde görülen vakıf ve loncalar ise bir sigorta sisteminden çok yardım kuruluşları niteliğini taşımaktadır.

1862 yılındaki gelişme ise Riunioni Adriatica di Sigurta adlı İtalyan şirketinin İstanbul'da faaliyete geçmesidir. 1870'de Beyoğlu Yangınından sonra ise bir çok yabancı sigorta şirketinin İstanbul'da acente açtıkları görülmektedir³⁵.

³¹ BIRDS, s.3.

³² Örneğin 1789 yılında Edward Wigglesworth Massachusetts'de yeni bir yaşam tablosu geliştirmiş; 1853'de Elizur Wright yaşam değerlendirme tablosu oluşturmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gene A. MORTON, *Principles of Life And Health Insurance*, Atlanta, 1984, s.12-13; BIRDS, s.54.

³³ Ayrıntılı bilgi için bkz. BLACK JR.-SKIPPER JR., s.52 vd.

³⁴ BIRDS, s.6; BLACK JR.-SKIPPER JR., s.57.

³⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. H.TAHSİN-R. SAKA, *Sermayenin Şirketlerde Hareketi*, İstanbul, 1929; H.TAHSİN-R. SAKA, *Sermaye Hareketi*, İstanbul, 1930.

1892 yılında ilk kez Türk ortakların da bulunduğu Osmanlı Umum Sigorta Şirketi kurulmuştur. Dönemin en yaygın sigorta branşları yangın ve denizciliktir. 1894 itibarıyla İstanbul'da denizcilik branşında 52, yangın branşında 49 ve yaşam branşında 36 sigorta şirketi faaliyette bulunmaktadır³⁶.

1923 yılında İzmir İktisat Kongresi ile İş Bankası kurulmuş; İş Bankası ise ilk reasürans şirketini 1929'da kurmuştur. Bundan sonraki yıllarda, yoğun şekilde Türk ve yabancı ortaklardan oluşan sigorta şirketleri kurulmaya başlanmıştır. Bu gelişme günümüzde de devam etmektedir³⁷.

Tarihsel gelişimini kısaca incelediğimiz sigorta sektöründe bugün için gelinen nokta ise kaybın ya da zararın olabileceği her riskin sigortalanması yönündedir³⁸. Başka bir deyişle bugün için her türlü risk özel sigortaların konusunu oluşturabilmekte, özel sigortalar çok geniş bir uygulama alanına sahip bulunmaktadır.

Ş. 2. TÜRKİYE'DE ÖZEL SİGORTA KURULUŞLARININ YAPISI

I.Genel Olarak

Sigorta kavramının evrenselliğine, yani her ülkede hemen hemen aynı anlamı taşıyor olmasına rağmen, ülkelerin özel sigorta sistemleri de aynı sosyal sigortalarda olduğu gibi birbirinden önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir. Bunun başlıca sebepleri

- Her ülkenin ekonomisinde ve çeşitli piyasalarında sigortaya verilen önemin farklılığı,
- Hükümetlerin vergi politikaları, finansal düzenlemeleri, sosyal politikaları ve diğer finansal kurumlara ilişkin düzenlemelerin farklılığı,
- Pazarlarda kartelleşme ve fiyat mekanizmalarının yapısal farklılıkları,
- Ülkedeki doğal ve sosyal yapı ile, oluşan güvenlik bilinci farklılıklarıdır³⁹.

İşte bu faktörler ülkeden ülkeye değiştiğinden, her ülkenin özel sigorta sistemi ve yapısı farklı şekilde oluşmuştur.

Biz de bu farklılıklar içinde kaybolmak yerine ülkemizdeki yapıyı, gerekli ölçüde karşılaştırmalar yaparak incelemeye çalışacağız.

³⁶ ELVEREN, s.16.

³⁷ Türk özel sigorta sektöründeki gelişmeleri gösteren kronolojik bir tablo için bkz. ELVEREN, s.25-27.

³⁸ BIRDS, s.3.

³⁹ BLACK JR.-SKIPPER JR., s.67.

II. Kuruluş Esasları

Ülkemizde sigorta şirketleri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine ve işletmecilik esaslarına göre kurulurlar⁴⁰.

Türk Ticaret Kanununun 12. maddesinin 9. bendi "...içtimai sigortalar hariç olmak üzere sigortacılık" işiyle uğraşmak üzere kurulan müesseseleri ticarethane saymıştır⁴¹.

Ülkemizde sigorta şirketlerinin kuruluşu ile ilgili temel kanun niteliğini taşıyan Türk Ticaret Kanunu dışında Sigorta Murakabe Kanunu da büyük önem taşımakta, ve sigorta şirketlerinin kuruluş koşulları hakkında düzenlemelere yer vermektedir. Özellikle Sigorta Murakabe Kanununda 1987 yılında yapılan değişikliklerle Türk özel sigortacılık yaşamına önemli yenilikler getirilmiştir. Bu Kanunla getirilen önemli değişiklikler şu şekilde özetlenebilir;

- Sigorta şirketlerinin sermayeleri arttırılmıştır,
- Sigorta şirketlerinin istihsal organlarından alacakları ile ilgili yeni bir karşılık ayırma zorunluluğu getirilmiştir,
- Sektöre yeni sigorta şirketlerinin girmesine olanak sağlanmıştır⁴².

Bu değişiklikler ile Türk Özel Sigortacılık sektöründe önemli bir aşama kaydedildiği sıkça ileri sürülmektedir.

Türk hukuku açısından sigorta şirketleri genel olarak anonim şirket şeklinde kurulabilirler. Bunların sermayelerini Bakanlar Kurulu belirlemektedir. Diğer taraftan karşılıklı sigorta şirketleri ise kooperatif şeklinde kurulabilirler. Ancak bunların anonim şirket şeklinde kurulmalarını engelleyen bir durum da yoktur⁴³.

Bunlar dışında sigorta şirketlerinin kuruluşu ile ilgili olarak diğer ayrıntılar ise "Sigorta ve Reasürans Şirketlerinin Kuruluş ve Çalışma Esaslarına Dair Yönetmelik"⁴⁴ te yer almaktadır.

Bu esaslara göre kurulan sigorta şirketleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığının emrine belli bir teminat yatırdıktan sonra, bu kez Bakanlığa çalışma esaslarını gösterir bir belge

⁴⁰ ÖCAL, s.44; BOZER, s.13.

⁴¹ Bilindiği gibi "Ticarethane veya fabrika yahut ticari şekilde işletilen diğer müesseseler ticari işletme sayılır" (TTK.m.11/1).

⁴² Bilgi KONGAR, "Özel Sigorta Şirketleri Gelecek İçin Mutlu Bir Yaşamın Şartlarını Hazırlamak Amacıyla Vardır", İŞVEREN, C.XXVIII, S.8, Mayıs, 1990, s.232.

⁴³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. ARSEVEN, s.74 vd; ayrıca bkz.ÖCAL,s.44 vd; BOZER, s.12 vd; Rayegan KENDER, **Hususi Sigorta Hukuku**, İstanbul, 1985, s.33.

⁴⁴ R.G.T.21.6.1988, S.19885.

vermekle yükümlüdürler⁴⁵. Bunu takiben Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından sigorta şirketine bir ruhsatname verilir⁴⁶. Anonim şirket veya kooperatif şeklinde kurulan sigorta ya da reasürans şirketleri, ister yerli ve isterse yabancı sermaye ile kurulmuş olsun⁴⁷, faaliyete geçebilmek için mutlaka bu ruhsatnameyi almak zorundadırlar. Ruhsatsız sigortacılığın cezai müeyyideleri bulunmaktadır⁴⁸.

Türkiye’de sigorta ve reasürans şirketleri gerek kuruluşta, gerek faaliyet gösterirken ve gerekse tasfiye sırasında denetlenmektedirler. Denetim yetkisi ise temelde Sigorta Denetleme Kuruluna aittir. Kurul, Başbakanlığa bağlı olarak çalışmakta ve belli fakültelerden mezun ve genel olarak kendi faaliyet sahalarında 7 yıl çalışmış bulunan uzmanlardan oluşmaktadır. Kurulun tüzel kişiliği bulunmaktadır.

Özellikle 1987 ve 1988 yıllarında Sigorta Murakabe Kanununda yapılan değişikliklerle, Sigorta Denetleme Kurulu yeniden organize olmuş, denetim elemanlarının sayısını arttırılmıştır. Bunun yanında kurul sigorta ve reasürans şirketlerinin mali bünyelerini üçer aylık mali tablolar üzerinden ve yakından izlemeye başlamıştır⁴⁹.

Bunun dışında Sigorta Murakabe Kanunu m.36’ya göre “Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği”nin de, sigorta şirketleri üzerinde bir iç denetim yetkisi bulunmaktadır⁵⁰.

Öte yandan, ekleyelim ki, sigorta ve reasürans şirketleri anonim şirket ya da kooperatif şeklinde kurulduklarından, bunların, ticaret hukukunun genel hükümlerine göre gerek denetim kurulları ve gerekse genel kurullarca bir iç denetime tabi oldukları da kuşkusuzdur.

III.Sigorta Şirketlerinin Yapılanması

Sigorta şirketleri bir iç ve bir de dış teşkilata sahiptirler. Sigorta şirketlerinin iç ve dış teşkilatı şirket işlerinin niteliğine, hacmine ve yöneticilerinin tutumuna göre değişiklik gösterir⁵¹. Bununla beraber sigorta şirketlerinin iç ve dış yapılanmalarının bir çok ortak noktası da bulunmaktadır.

45 Bu belge doktrinde, yönetmelikte yer alan ifadenin tersine “işletme planı” şeklinde adlandırılmaktadır.

46 ARSEVEN, s.78; ÖCAL, s.40.

47 Türkiye’de kurulacak yabancı sigorta şirketleri için diğer koşullara ek olarak mütakabiliyet (=karşılıklılık) şartı aranmaktadır. (SMK.m.6).

48 Bkz. Sigorta Murakabe Kanunu (SMK), m.42-46; hukuki müeyyideleri için bkz.BK.m.504-505.

49 Hayati ECER, “Özel Sigortacılıkta Önemli Gelişmeler Sağlanmıştır”, İŞVEREN, C.XXVIII, S.8, Mayıs, 1990, s.26-27.

50 Ayrıntılar için bkz.ARSEVEN, s. 72; BOZER, s.37; ÖCAL, s.40.

51 BOZER, s.13.

1. Sigorta Şirketlerinin İç Örgütü

Sigorta şirketlerinin iç teşkilatı Türk Ticaret Kanunu hükümleri ile işletmecilik esaslarına göre belirlenmektedir. Bu anlamda her sigorta şirketinde genel kurul, yönetim kurulu ve denetçilerin bulunması kaçınılmazdır⁵². Önemle ekleyelim ki, sigorta şirketlerinin genel kurulları sigortalılardan değil, şirketlerin hissedarlarından oluşmaktadır. Aslen sigortalıların menfaatlerini korumak açısından, sigorta şirketlerinin dış denetimi bu noktada büyük önem kazanmaktadır⁵³.

Bunun dışında sigorta şirketleri, birer ticari işletme olmaları sebebiyle her işletmede bulunan teşkilata da sahiptirler. Başka bir deyimle, sigorta şirketlerinde genel müdür ve yeterince genel müdür yardımcısı bulunmaktadır. Bunun yanında sigorta işletmeleri gerek faaliyette buldukları sigorta kolları, gerekse şirketin faaliyette bulunduğu alanın büyüklüğüne göre bazı özel servisleri de hizmete sunmaktadırlar.

Ülkemizde sigorta şirketlerinin oluşturdukları servisler genel olarak; hukuk, reasürans, tahsilat, hasar, bilgi işlem, muhasebe, yangın, otomasyon, hayat grup, acenteler, personel, kaza ve tetkik, finansman, nakliyat sigortaları, risk mühendisliği (mühendislik), pazarlama servisleri⁵⁴ şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

2. Sigorta Şirketlerinin Dış Örgütü

Sigorta şirketlerinin dış yapısı deyimi çoğu zaman, sigortalılar, sigorta ettirenler ve sigorta şirketi arasındaki ilişkiyi kuran; müşteriye bulan; kişileri sigorta konusunda bilinçlendiren ve sigorta sözleşmesi yapmaya ikna eden organizasyonu ifade eder⁵⁵.

Ülkemizde bu yapı ile ilgili başlıca yasal düzenlemeler, Sigorta Murakabe Kanununda yer almaktadır. Kanunun 9. maddesi “sigorta acenteleri”ni, 37. maddesi ise “sigorta prodüktörlerini” düzenlemiştir. Ayrıca aynı konuda “Sigorta ve Reasürans Aracıları Hakkında Yönetmelik”⁵⁶ de çıkarılmıştır.

⁵² Sigorta şirketleri genel olarak anonim şirket şeklinde kurulduklarından, belirtilen organlar Türk Ticaret Kanununun Anonim şirketin organlarını düzenleyen m.312 vd.nda ayrıntılı olarak yer almaktadır.

⁵³ BOZER, s.14.

⁵⁴ Bu servisler, önce de belirttiğimiz gibi her sigorta şirketinde farklılıklar taşımaktadır. Çalışmamızda örnek aldığımız şirketler şunlardır: Halk Sigorta. ; bkz.**Halk Sigorta Faaliyet Raporu**, İstanbul, 1991; Aksigorta; bkz. **Aksigorta Faaliyet Raporu**, İstanbul, 1991; Anadolu Sigorta; bkz. **Anadolu Sigorta Faaliyet Raporu**, İstanbul, 1991; Commercial Union, bkz. **Commercial Union Faaliyet Raporu**, İstanbul, 1990. Ayrıca bkz. BOZER, s.14 vd.

⁵⁵ ARSEVEN, s.56.

⁵⁶ R.G.T. 21.8.1988, ayrıca aynı yönetmelikte 10.12.1989 tarihli değişiklik.

Kanun ve Yönetmelik birlikte incelendiğinde sigorta şirketlerinin dış teşkilatlarının anahatlarının şu şekilde oluştuğu görülmektedir: Hukukumuzda sigorta aracılığı, acente ve prodüktör olarak ikiye ayrılmıştır. Prodüktörler ise sigorta prodüktörü ve reasürans prodüktörü olarak iki gruptan oluşur. Sigorta prodüktörleri temelde sigortaya aracılık yapan müstakil tellallardır. Sigorta şirketi namına sözleşme yapamaz, prim tahsil edemezler. Belli bir sigorta şirketine tabi değildirler (SMK.m.37). Acente ise, bir şirkete bağlı fakat kendi nam ve hesabına çalışan ve genellikle sigorta poliçesi düzenleme yetkisi bulunan müstakil tacirlerdir (SMK.m.9)⁵⁷.

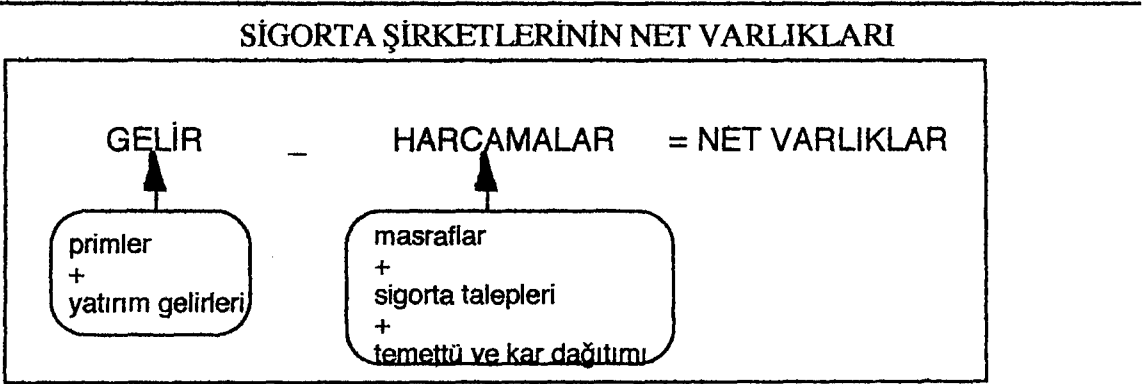
Acente ve prodüktörler belli koşulları yerine getirdikleri takdirde, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği'nden izin alarak faaliyete geçerler. Acenteler ve prodüktörler, yani sigorta aracılığı "...mevzuat esaslarına uygun faaliyette bulunmak, sigortalıların hak ve menfaatlerini tehlikeye koyabilecek hareketlerden kaçınmak, sigortacılığın icaplarına ve iyiniyet kurallarına uygun hareket etmek, sigorta tazminatının ödenmesine yardımcı olmak zorundadırlar" (Yön.m.24)⁵⁸.

IV. Sigorta Şirketlerinin Finansal Yapısı

Sigorta şirketleri, bedelini peşin olarak tahsil ettikleri bir anlaşmanın karşılığını yıllar sonra ödemektedirler. İşte, sigorta şirketleri bu uzun dönemde elde ettikleri gelirleri, belli ölçüde nemalandırmak, oluşturdukları fonları uygun alanlara yatırmak suretiyle bunların erimelerini önlemek zorundadırlar.

Basit bir formül ile sigorta şirketlerinin net varlıkları şu şekilde ifade edilebilir:

Şekil 4:



kaynak: BLACK JR.-SKIPPER JR., s.40

⁵⁷ Bu konuda Sigorta Murakabe Kanununda ortaya çıkabilecek boşluklarda Türk Ticaret Kanununun acentelere ilişkin genel hükümler içeren 116-138. maddeleri uygulanır.

⁵⁸ Ayrıntılar için bkz. ARSEVEN, s.56 vd; KENDER, s.53 vd; ÖCAL, s.44 vd; BOZER, s.17 vd.

Görüldüğü gibi sigorta şirketlerinin, net varlıklarını arttırmalarının yegane yolu, prim ve yatırım gelirlerinden oluşan gelir kalemlerinin artırılmasıdır. Ancak, genel kabul gören ilkelere göre sigorta şirketleri, yatırımlarında belli ölçütleri de gözetmek zorundadırlar. Bunlar; güven, verimlilik ve likiditedir. Güven ile kastedilen, yatırımın emin olması ve ilerideki alacağın tehlikeye düşmemesidir. Verimlilik, yatırımların en iyi gelir getiren yerlere kanalize edilmesidir. Likidite ise, sigortalının, riziko gerçekleştiğinde hemen parasını alabilmesidir⁵⁹.

Ülkemizde sigorta şirketlerinin yatırım alanları çeşitli açılardan sınırlandırılmış olmakla birlikte, aşağıdaki tablo bu konuda bir fikir verecek niteliktedir.

Tablo 8:

TÜRKİYE'DE SİGORTA VE REASÜRANS ŞİRKETLERİNİN YATIRIMLARININ DAĞILIMI
MİLYON TL.

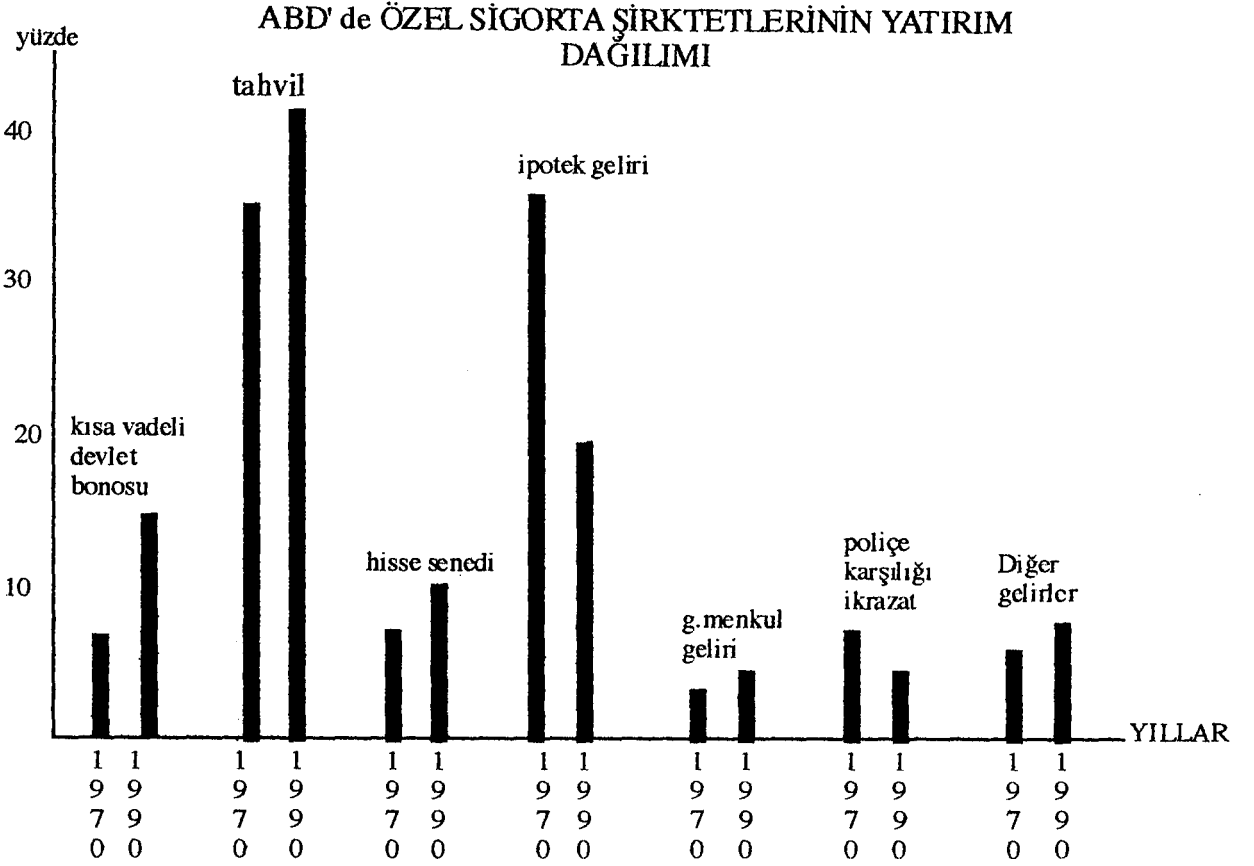
yatırım cinsi	1993 yılı		1994 yılı		Artış % olarak	
	miktar	gelir	miktar	gelir	miktar	gelir
Hisse senedi	1.144.961	193.710	2.932.468	575.441	156.11	197.06
Tahvil	7.279.421	1.584.358	15.894.949	5.202.587	118.35	228.37
Hayat pol. üzerine ikr.	58.347	8.942	91.169	21.005	56.25	134.90
İpotek kar. ikrazat	1.401	216	2.573	63	83.65	70.83
Gayrimenkul gelirleri	1.648.525	31.277	3.635.879	201.301	92.04	544.64
TOPLAM	10.132.655	1.818.453	22.557.038	6.000.397	122.62	229.97

Kaynak: Türkiye'de Sigorta Faaliyetleri Hakkında Rapor
TC. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı
Sigorta Denetleme Kurulu, İstanbul, 1995, s.10

Bir karşılaştırma yapmak açısından ABD'de hayat sigortası şirketlerinin yatırım alanlarının tarihsel gelişimi ve bu yatırımların dağılımı aşağıdaki şekilde görülmektedir.

⁵⁹ ARSEVEN, s.81.

Şekil 5:



Kaynak: BLACK JR.-SKIPPER JR., s.60'dan
 ACLI (American Council Of Life Insurance) Report 1991.

V. Sigorta Şirketlerinin Faaliyetleri

Ülkemizde bugün için 51 tane sigorta şirketi, 4 tane de resürans şirketi faaliyet göstermektedir⁶⁰. Sigorta şirketlerinin faaliyette bulunduğu sigorta kolları birçok yönden sınıflandırılabilir. Ancak, konumuz ile ilgili olarak en temel ayırım can sigortaları ile diğer sigortalar şeklinde yapılan ayırımdır⁶¹. Can sigortaları insan hayatı ile ilgili olan olayların sigortasıdır⁶².

Can sigortasının, bir yaşamın bütününe sigortalayan pür şeklinden, bir kimsenin ölümü halinde yakınlarına ödeme yapılması, kişilerin belli bir yaşa kadar yaşamaları

⁶⁰ TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Sigorta Denetleme Kurulu, s.7.

⁶¹ BIRDS, s.6.

⁶² ARSEVEN, s.47.

halinde kendilerine aylık bağlanması, kaza riskine karşı yardım ya da tazmine kadar değişen türleri vardır⁶³.

Can sigortalarının, ülkemizde uygulanan türleri arasında, yaşama ve ölüm şartlı hayat sigortaları, ferdi hayat sigortaları, emeklilik sigortaları, hastalığa karşı sigortalar, ferdi kaza sigortaları ve bunların hepsini ya da bir kısmını kapsayan ve bir işletme veya meslekte çalışanlar için tek bir poliçe ile yapılan grup hayat sigortaları sayılabilir⁶⁴.

Hayat sigortalarının diğer sigortalardan önemli farkları bulunmaktadır. Bir kere hayat sigortalarında, bütün diğer sigortalarda bulunması gereken tehlike farklı bir anlam taşır. Örneğin ölüm sigortasında ölüm tehlikesi belirgindir; belirsizlik mutlaka gerçekleşecek ölümün zamanındadır. Buna karşın yangına karşı yapılan bir mal sigortasında, yangının ortaya çıkma olasılığı çok düşüktür; hatta çoğu zaman yangın ortaya çıkmaz. Bir başka açıdan bakıldığında ise, yine örneğin belli bir yaşa geldiğinde emekli aylığı ödenmesini öngören sigorta, taliki şarta bağlı bir uygulama iken; mal sigortaları çoğunlukla zarar ile ortaya çıkan kaybın telafi edilmesini amaçlayan bozucu şarta bağlı işlemlerdir.

Ülkemizde faaliyet gösteren sigorta şirketleri ve faaliyette buldukları sigorta kolları aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 9:

TÜRKİYE'DE FAALİYETTE BULUNAN SİGORTA ŞİRKETLERİ VE SİGORTA DALLARI						
ŞİRKET SAYISI	SİGORTA DALLARI					
	Yangın	Nakliye	Kaza	Makina	Hastane	Hayat
51	39	37	47	37	28	31

Kaynak: Başbakanlık Sigorta Denetleme Kurulu, s.7.

⁶³ BIRDS, s.6.

⁶⁴ ARSEVEN, s.48; ayrıca örnek bir uygulama için bkz. Anadolu Hayat Sigorta, *Geleceğin Sigortası ve Hastanede Gündelik Tazminat Sigortası El Kitabı*, İstanbul, 1993.

Çalışmamızın bu bölümünde kaçınılmaz olarak bir ayırma gitme zorunluluğu doğmaktadır. **Konumuz sosyal güvenlik sorunlarının çözümünde özel sigortalar olduğu için**, özel sigorta uygulamalarının hangisinin tercih edileceği bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorun konusunda en pratik yanıt şudur: sosyal güvenliğin insanı esas alması gerçeği karşısında; özel sigortalar açısından da sadece can sigortası uygulamaları tercih edilecektir. Aslen bu hal bir tercih olmaktan çok eşyanın tabiatından kaynaklanmaktadır. İnsanı temel alan, insanın yarınlarını güvence altına almayı hedefleyen sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde; özel sigorta uygulamalarını yalnız ve ancak insan ile ilgili bölümü yani can sigortaları, uygulama olanağı bulabilecektir.

Bu anlamda can sigortaları kavramı⁶⁵, kaza, hastalık, emeklilik olanağı sağlayan hayat sigortaları ile ölüm halinde gelir bağlanmasına olanak veren sigortaları kapsamaktadır.

Aslen Türk Ticaret Kanunu da, bu kolları içeren düzenlemesi ile Can Sigortası başlığı altında önce hayat sigortasını ve daha sonra da hastalık ve kazaya karşı sigortayı düzenlemiştir⁶⁶.

Sosyal sigortalarla özel sigortaların birbiri ile bir anlamda yaklaştığı bu noktada sosyal ve özel sigortalar arasındaki benzerlik ve farkları incelemek yerinde olacaktır.

Ş. 3. ÖZEL SİGORTALAR İLE SOSYAL SİGORTALAR ARASINDA BENZERLİK VE AYRILIKLAR

Sosyal sigortalar ile özel sigortalar arasındaki ilişkinin ilk işaretlerine İngiltere’de rastlanmaktadır. XIX. yüzyılda bir İngiliz sigorta şirketi, simsarları aracılığı ile evlere aşağı yukarı bir cenaze masrafı tutarında sigorta poliçesi götürerek, oldukça düşük bir miktar primi de yine her hafta evlerden toplayarak bir çeşit ölüm sigortası oluşturmuştur. O dönemde “halk sigortası” adı verilen bu uygulama yaygınlaşarak Avrupa ve ABD’de uygulama olanağı bulmuştur⁶⁷.

Kurulan bu sigorta sisteminin karlı olması, sigorta şirketlerinin sayısını arttırarak rekabetçi bir ortam yaratmıştır. Ancak sosyal güvenliğin bu tür bir yapı üzerine oturtulamayacağı kısa sürede anlaşılmış ve 1881’de Bismarck tarafından hazırlanan

⁶⁵ Can sigortalarının çeşitli türleri için bkz: BOZER, s.80; ÖCAL, s.29-35; ARSEVEN, s.48.

⁶⁶ Türk Ticaret Kanununun sistematığı açısından incelendiğinde Kanun, hayat sigortası ile, emeklilik ölüm şartlı hayat sigortalarını; kazaya karşı sigorta ile de her türlü kaza ve hastalık sigortalarını ifade etmektedir. Bkz. TTK.m.1321-1338.

⁶⁷ ILO, *Sosyal Güvenlik*, s.7; Abdurrahman AYHAN, “*Sosyal Sigorta ve Özel Sigorta Arasında İlişki ve Farklara Bir Bakış*”, ESADER, C.5, S.1, Haziran, 1987, s.398.

“sosyal program”ın sosyal sigorta anlayışı içinde uygulanması gerektiği görüşü yaygınlık kazanmıştır⁶⁸.

Sosyal ve özel sigortalar, sigortanın iki büyük kolunu oluşturmaktadır. Sosyal sigortalarla özel sigortaların bir çok ortak unsuru bulunmaktadır; özellikle kapsadıkları bir çok risk ortaktır. Buna karşın, sosyal ve özel sigortaların arasındaki farkları belirlemek her zaman kolay olmamaktadır. Bu iki sigorta kolunu birbirinden ayıran ölçütler sosyalist, liberal ve karma ekonomilere göre değişmektedir. Hatta aynı ekonomik sistemi uygulayan ülkelerde dahi farklı ölçütler sözkonusu olabilmektedir⁶⁹.

Tüm bunlara rağmen sosyal sigortalar ile özel sigortalar arasındaki ayrılıkların belirlenmesi konumuz açısından son derece önemli ve gereklidir.

I. Amaca İlişkin Ayrılıklar

Genel bir ilke olarak sosyal sigortalar kamusal bir nitelik taşırlar. Sosyal sigortaların temel amaçları arasında toplumsal sürtüşmeyi önlemek, gelirin yeniden dağılımını ve toplumda geleceğe güvenle bakılmasını sağlamak, kişilerin verimliliğini arttırmak sayılabilir⁷⁰. Bu sebeple sosyal sigortalarda devletin etkisi ve katkısı bulunmakta; sosyal sigortalar toplumun büyük bir kesimine sosyal koruma sağlamaktadır⁷¹.

Özel sigortaların da yukarıdaki amaçlara belli bir ölçüde katkısı bulunmaktadır. Hatta özel sigortalar kişilere moral verme açısından bazen sosyal sigortaların önüne geçmektedir. Buna rağmen, özel sigortalarda temel amaç kar elde etmektir. Örneğin özel hastalık sigortasında, sigortanın sunduğu olanaklar çoğu zaman sosyal sigortalardan daha üstün bulunmakta ve bu yönden özel sigortalar önemli bir toplumsal fonksiyonu yerine getirmektedirler. Ancak, tüm bunlara rağmen özel sigortalardan yapılan yardım ve hizmetlerde yine de temel belirleyici amaç, sigorta işletmesinin daha fazla kar elde etmesidir⁷². Başka bir deyişle, özel sigortalarda kar elde etme amacına ulaşılırken bir ölçüde sosyal fonksiyon sözkonusudur; ancak bu durum amaçsal önceliği değiştirmemektedir.

⁶⁸ AYHAN, s.399; TUNCAY, s.13.

⁶⁹ BOZER, s. 77; Bu anlamda kapalı bir ekonomide özel sigortaların varolma ya da yaşama şanslarının bulunmadığı da bir gerçektir. Bkz. RUSHING, s.39; RICHARDSON, s.43.

⁷⁰ RUSHING, s.38.

⁷¹ RICHARDSON, s.47; RUSHING,s.39; Domenico CAGLIARDO, “Sosyal ve Ticari Sigortalar Arasındaki Bazı Farklılıklar” (Çev. Nüvit GEREK), ESADER, C.XIII, S.2, Haziran, 1977, s.481; Ayrıca bkz.TUNCAY, s.14; BOZER, s.78.

⁷² RUSHING, s.39.

Özel sigortaların kar elde etme amacını belirginleştiren durum, sigortalanacak risklerde daha belireşmektedir. Sosyal güvenlik, kapsamına aldığı riskleri kişilerin durumuna bakmaksızın karşılamakta; buna karşılık özel sigortalar bazı riskleri sigortalamaktan kaçınabilmekte, riskle karşılaşma imkanı yüksek olan kişileri sigortalamamakta ya da çok yüksek prim miktarları talep etmektedirler⁷³.

Benzer şekilde, özel sigorta şirketleri çoğu zaman kar elde edemeyecekleri düşüncesi ile örneğin kronik bir hastalığı bulunan kimseleri sigortalamamakta veya sigorta öncesi dönemden sorumsuzluklarını öngörmekte ya da olağanüstü primler talep etmektedirler⁷⁴. Böyle bir durumda ise temel insan haklarından birisi olan sosyal güvenlik hakkı, karlılık ve verimlilik gibi ölçütlere terkedilmiş olacaktır⁷⁵.

II. Kuruluşa İlişkin Ayrılıklar

Sosyal sigortalar, toplumsal gerekler çerçevesinde, yasal düzenlemelerle ve devlet eliyle kurulurlar⁷⁶, tekelci bir yapı içinde faaliyet gösterirler. Aynı şekilde sosyal sigortaların kapsayacağı riskler, kapsamına aldığı gruplar, yararlanma koşulları yasalarda ayrıntıları ile gösterilir. Bu anlamda sosyal sigortalar devlete bağlı kamu tüzel kişileri şeklinde özerk kurumlardır. Sosyal sigortaların yönetiminde idare hukukunun yasal yönetim ilkesi⁷⁷ esas alınmakta, dolayısıyla sosyal sigorta kurumlarına Kamu Hukuku uygulanmaktadır⁷⁸. Bu durumun yarattığı sorunlar daha önceki bölümde ele alınmıştır.

Buna karşılık özel sigortalar tamamen özel hukuk hükümlerine göre kurulmakta ve Ticaret Kanununun hükümlerine göre faaliyet göstermektedirler⁷⁹. Başka bir deyişle bunların kuruluşu tamamıyla bireylerin iradelerine tabi olmakta, gerekli koşulları sağlayan kimseler, ilgili organlardan alacakları izinle özel sigortalar şirketleri kurabilmektedirler. Bu anlamda özel sigortalar, hangi riskleri, hangi koşullarla kapsayacaklarını belirleme

⁷³ ŞAKAR, s.11.

⁷⁴ RUSHING, s.38.

⁷⁵ ŞAKAR, s.11.

⁷⁶ "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" (AY.m.60).

⁷⁷ Yasal yönetim, kamu yönetimini oluşturan kuruluşların, bunlara ilişkin görev ve yetkilerin yasal dayanağının bulunması demektir. Bkz. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1983, s.21.

⁷⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz.CAMPBELL, s.253; RON-SMITH-TAMBURI, s.4; AYHAN, 402; RICHARDSON, s.47; TUNCAY, s.106; CAGLIARDO, s.481.

⁷⁹ Bkz. Yukarıda 2. Bölüm, 2-II.

yetkisine sahiptirler⁸⁰. Bu durum ise yönetimde büyük bir esneklik yaratmaktadır⁸¹.

Öte yandan, kuruluş kolaylığı, özel sigortalar arasında rekabetçi bir ortam da yaratmaktadır. Bunun hizmet kalitesini arttırmak, sigortanın ucuzlamasına yol açmak gibi bazı yarar ve tanıtım faaliyetleri ve reklam giderlerindeki artışlar gibi bazı sakıncalarının bulunduğu açıktır.

III. Uygulamalara İlişkin Ayrılıklar

1. Primler Bakımından

Gerek özel sigortalarda ve gerekse sosyal sigortalarda; sigortadan yararlanma prim ödeme koşuluna bağlanmıştır. Ancak bir anlamda, amaçlardan kaynaklanan gerekçelerle primlerin belirlenmesi ve ödenmesi farklı nitelikler taşımaktadır.

Sosyal sigortalarda, sosyal ihtiyaçlar önplana çıkmakta, sigortalardan sağlanan yardımlarla ödenen primler arasında çoğunlukla matematiksel bir karşılık bulunmamakta⁸², primlerin seviyesi sigortalının ödeme gücüne göre ve genellikle ücretin belli bir oranına göre tesbit edilmektedir. Bu şekilde prim alınmasına karşın sağlanan yardımlar bilinçli olarak, düşük gelirliileri korumak ve onlara asgari bir gelir sağlamak amacına yöneliktir⁸³.

Öte yandan, sosyal sigortalarda primler sadece sigortalılardan değil, işverenlerden ve hatta devletten alınmaktadır. Bunun yanında sosyal sigortalarda, özel sigortaların tersine olarak, prim ödenebilmesi kazancın bulunmasına bağlı olduğu için kazanç olmazsa prim ödenmez. Ancak, prim ödenmese bile sosyal korumadan vazgeçilmez. Hatta koruma işsizlik sırasında dahi (prim ödenmemesine rağmen) sürer⁸⁴.

Özel sigortalarda ise primler ileriye yönelik projeksiyonlara ve aktüeryal deneyimlere göre belirlenir ya da bu eğilimi taşır. Belirlemede aktüeryal veriler ve bunlara dayalı tahminler etkili olmaktadır. Genel olarak prim miktarları ile kapsanan risk arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişki karı maksimize etme temeline göre düzenlenmekte; riskin büyüklüğü, primin büyüklüğü sonucunu doğurmaktadır⁸⁵.

⁸⁰ AYHAN, s.403; RICHARDSON, s.47.

⁸¹ Ancak bu esneklik, kolayca suiistimale müsait özel sigortacılıkta keyfilik anlamına gelmez. Bu yüzden özel sigortalar, özel girişimin diğer dallarından daha fazla titiz bir devlet kontrolüne tabidir. Bunun sebebi, halkı beceriksizlere, yolsuzluklara karşı korumak ve sigortaya halkın güvenini sağlamak gereğidir. Böylece özel sigortalar yarı kamu kurumu niteliğini kazanmaktadırlar. Bkz. CAGLIARDO, s.482. Nitekim ülkemizde de sigorta işlemlerinin denetimi için 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu ve denetim yapmak için Başbakanlığa bağlı Sigorta Denetleme Kurulu kurulmuştur.

⁸² RICHARDSON, s.48; RUSHING, s.38.

⁸³ CAGLIARDO, s.475; ŞAKAR, s.11; CAMPBELL, s.253.

⁸⁴ ŞAKAR, s.12; CAGLIARDO, s.477; AYHAN, s.408; BOZER, s.478.

⁸⁵ RUSHING, s.38.

Diğer taraftan, özel sigortalarda prim ödeme yükümü genel olarak sigortalıya aittir⁸⁶. Özel sigortalarda primin ödenmesi de farklılık taşır. Özel sigortalarda, sigortanın geçerli bir şekilde varlığını sürdürebilmesi, primlerin devamlı ve düzenli bir şekilde ödenmesine bağlıdır. Başka bir deyişle primin ödenmesinde temerrüde düşülmesi halinde sigorta sözleşmesi feshedilmiş olur⁸⁷.

Tüm bunlardan çıkan sonuç şudur: sosyal sigortalarda primler sigortalı ve sigortalının geliri esas alınarak belirlenir. Özel sigortalarda ise belirlemenin esasını riskin niteliği ve ödeme olguları oluşturmaktadır. Deyim yerinde ise sosyal sigortalar sigortalı, özel sigortalar ise risk ve ödeme esaslı sigortalardır.

2. Sigorta Kapsamına Alınma Bakımından

Sosyal sigortalarla özel sigortalalar arasında en önemli farklardan birisi sigortaya giriş açısındanadır.

Sosyal sigortalarda temel ilke zorunluluktur. Başka bir deyişle belli bir stasü içine giren kimseler (hizmet akdi ile çalışmak, kamu görevlisi olmak ya da kendi ad ve hesabına çalışmak gibi) zorunlu olarak sosyal sigortalara tabi olurlar⁸⁸. Yine sosyal sigorta kapsamına girenler, uygun bulsalar de bulmasalar da zorunlu olarak sisteme katılırlar. Sistemin dışında, aynı zamanda, aynı türde, daha iyi, daha fazla, hatta daha ucuza korunabilecek durumda olsalar bile; sosyal sigortalar kapsamındaki herkesin sisteme katılması zorunlu bulunmaktadır⁸⁹.

Buna karşılık özel sigortalarda, genel ilke olarak⁹⁰, isteğe bağlılık esastır. Başka bir deyişle dileyen kimse, dilediği sigorta şirketine, kendine uygun gelen koşullarla başvurarak, dilediği menfaatini dilediği bedele sigortalatabilir⁹¹. Hatta, sosyal sigortaya tabi bir kimse için dahi, buna ek olarak birden çok özel sigorta sözkonusu olabilir⁹². Bu anlamda özel sigortanın irade serbestisine dayalı bir sözleşme olma niteliği ön plana çıkmaktadır.

⁸⁶ Bunun istisnası TTK'da yer alır. "Bir kimsenin hayatı... onun bilgisi ve muvaffakati mevcut olmasa bile üçüncü bir şahıs tarafından sigorta ettirilebilir" TTK.m.1321/1. Bu durumda prim, sigortalı tarafından değil, sigorta ettiren tarafından ödenecektir.

⁸⁷ Bkz. TTK.m.1297 (21.6.1994 tarih ve 537 sayılı KHK'nın 3. maddesi ile değişik şekli).

⁸⁸ Hatta örneğin işverence sigortaya bildirilmemeseler ve bunlar için prim ödenmiyor olsa bile yine bu kimseler, sigortalılık niteliğini iş ilişkisinin kurulması ile edinirler. Bkz. SSK.m.10/1; GÜVEN-GEREK, s.84, BOZER, s.78.

⁸⁹ CAGLIARDO, s.476.

⁹⁰ Karayolları Trafik Kanununda yer alan zorunlu mali mesuliyet sigortası gibi istisnai uygulamalar bulunmasına rağmen, bunlar özel sigortalardaki genel ilkeyi bozacak nitelikteki uygulamalar değildir.

⁹¹ SKIPPER JR.-BLACK JR., s.17.

⁹² İZVEREN, s.170; AYHAN, s.405; BOZER, s.79; ILO, Sosyal Güvenlik, s.9.

3. Risklerin Sigortalanması Bakımından

Özel sigortaların aksine sosyal sigortalar, sadece yasalarca öngörölmüş bulunan risklere ve yasalarda öngörölen güvenceleri sağlamaktadırlar.

Buna karşın, ilke olarak özel sigortalar, sigortalanabilir nitelikte olan her türlü menfaati, çeşitli alternatiflerle ve olabildiğince geniş bir serbesti içinde sigortalamaktadırlar⁹³. Başka bir deyişle özel sigortalar, sigortalanabilir bir menfaatin bulunduğu her alanda faaliyet gösterebilmektedirler. Bu anlamda özel sigortaların kapsadığı risklerin genişlemesi, sigorta şirketinin o menfaatin sigortalanmasından kar elde etmesine bağlı iken; sosyal sigortaların kapsadığı risklerin genişlemesi, politik tercihlere, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısına göre değişmektedir⁹⁴.

4. Fonların Değerlendirilmesi Bakımından

Konumuz açısından özel sigortalar ile sosyal sigorta arasındaki temel uygulama farklılıklarından bir diğeri sigorta fonlarının değerlendirilmesinde kendini göstermektedir.

Daha önce de incelediğimiz gibi, sosyal güvenlik fonlarının ne şekilde kullanılacağı yasalarda gösterilmiştir. 4792 sayılı SSKK.m.20 ve 1479 sayılı Bağ Kur K.m.16/I-b'ye göre fonlar ya devletin çıkardığı ya da kefil olduğu tahvillere veya Kamu Ortaklığı Hisselerine yatırlmak zorundadır⁹⁵. Ancak, ülkemizde olduğu gibi dünyanın diğeri bir çok ülkesinde sosyal sigorta fonlarının gereği gibi işletilmediği yaygın olarak ileri sürölmektedir. Örneğın ABD'de sosyal sigorta fonları ile ilgili en yaygın yakınma, federal hükümetin fonları günlük masraflar için kullandığı ve fonların yerine düşük gelirli devlet bonolarını koyduğu ve bu durumun sosyal sigortanın çöküşünü hızlandırdığı yönündedir⁹⁶.

Sosyal sigorta fonlarının politik etkilere bu kadar açık olmasına karşılık, özel sigorta fonlarının işletilmesi tamamen işletmecilik ilkeleri çerçevesinde yapılmaktadır⁹⁷. Bu anlamda özel sigorta şirketlerinin fonları işletme serbestisi çok geniştir. Ancak belirttiğimiz durum, fonların işletilmesinde güvenlik ilkesinden vazgeçilmesi anlamına gelmez⁹⁸.

⁹³ ARSEVEN, s.93; BOZER, s.78; İZVEREN, s.170.

⁹⁴ RUSHING, s.37; Ayrıca bkz. RICHARDSON, s.48; CAGLIARDO, s.478-479.

⁹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. SARACEL, s.75 vd.; TALAS, *Sosyal...*, s.365; TUNÇOMAĞ, s.110; DİLİK, *Sosyal Güvenlik*, s.269.

⁹⁶ Mark WEINBERGER, "Social Security, Facing The Facts", CATO INSTITUTE PROJECT ON SOCIAL SECURITY PRIVATIZATION, SSP.No:3, Nisan, 1996, S.3.

⁹⁷ Böylece daha gerçekçi ve rasyonel bir gelir elde edilebilmektedir. Bkz. SHIPMAN, s.6; TANNER, s.2; WEINBERGER, s.3.

⁹⁸ Daha önce de belirttiğimiz gibi, devletin bu alandaki rolü sadece düzenleyicidir. Devlet, özel sigorta fonlarının hangi alanlara ve ne oranlarda yatırılacağını belirtmekte ve denetim görevini yapmaktadır.

Böylece, incelemiş olduğumuz sosyal sigortalar ile özel sigortalar arasındaki farklar aşağıdaki tabloda basitleştirilmiş bir şekilde yar almaktadır.

Tablo 10:

SOSYAL SİGORTALAR İLE ÖZEL SİGORTALAR ARASINDAKİ FARKLAR

	Sosyal Sigortalar	Özel Sigortalar
A M A Ç	-Kamusal sosyal amaç -Devlet etkisi -Sosyal koruma	-Özel amaç kar elde etme - Özel koruma, sınırlı sosyal etki - Devlet denetimi
K U R U L U Ş	- Yasal kuruluş -Yasal yönetim -Özerk kamu tüzel kişisi - Kamu hukukuna tabi - Tekel niteliği	-Özel hukuk - İsteğe bağlı izne tabi kuruluş -Özel hukuk tüzel kişiliği - Esnek yönetim, rekabet
P R İ M L E R	-Sosyal gereklere göre belirleme -Kazanca göre belirleme -İşveren ve devletçe ödenebilme -Prim ödenmese de yardım sürer -Sigortalı esaslı	-Riske göre belirleme -Sigortalı tarafından ödeme -Aktüeryal verilere dayalı belirleme -Prim ödenmezse sone erme -Risk esaslı
G İ R İ Ş	-Giriş zorunlu -Tercih imkanı yok	-Giriş isteğe bağlı -Tercih imkanı var
R İ S K	-Riskler yasada belirli - Genişleme politik, ekonomik ve sosyal gereklere bağlı	-Riskler sigortaca belirlenir -Genişleme sigortalanabilir ve karlı risklere bağlı
F O N L A R	-Yasaya göre yönetim - Serbesti yok	-Devlet denetimi - Belirlenmiş kurullarla serbest yönetim

Geldiğimiz nokta itibarıyla özetlemek gerekirse, sosyal güvenliğin bir çok sorunu bulunmaktadır. Bu sorunların çözümünde önce anahatlarını incelediğimiz, sonra da sosyal sigortalarla karşılaştırdığımız özel sigortaların bir çözüm olup olamayacağı son dönemin önemli bir konusu olarak gerek uygulamada, gerekse doktrinde tartışılmaktadır.

İşte çalışmamızın son bölümünde, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma imkanının bulunup bulunmadığını, konuya tarafların yaklaşımlarını, dünyadaki uygulamaları da dikkate alarak incelemeye çalışacağız. Bu arada ülkemizdeki çeşitli kuruluş ve örgütlerin model önerilerini de inceleyerek, uygulanabilir bir sistem hakkında görüş ve incelemelerimizi yoğunlaştırmaya çalışacağız.

Üçüncü Bölüm

SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA

Ş. 1. YARARLANMA GEREĞİNİN NEDENLERİ

I. Genel Olarak

21. Yüzyıla doğru, dünyada ekonomik sistemin yanında sosyal sistemlerde de köklü bunalımlar yaşanmakta, teknolojinin aşırı hızla getirdiği değişikliklere kurumlar ayak uyduramamakta ve kavramlar altüst olmaktadır.

Özellikle 1980'lerle birlikte ortaya çıkan genel eğilimler; devletin küçülmesi, sorumlulukların olabildiğince bireylere aktarılması ve globalleşme yönündedir. Artan bireysel ve toplumsal ihtiyaçlar, toplumlarda yaşlı nüfusun artışı ve doğum oranlarındaki düşme, merkezi yönetimin yarattığı sorunlar ve ekonomik durgunluk; sosyal hizmetlerin, özellikle sosyal sigortaların finansmanında yeni yöntemlerin aranmasına yol açan önemli nedenlerdendir¹.

Bunun gibi Doğu Avrupa ülkelerindeki yapısal değişim ve pazar ekonomisine geçişin arttırdığı işsizlik, hızla gelişen şehirleşme olgusu ve demokratikleşme de sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişini ve etkinliğini önemli ölçüde etkileyen sebepler olmuştur².

Belirtilen tüm bu hususlar, sorunların çözümü için devleti ve diğer kurumları yeni arayışlar içine itmiştir. Ancak çözüm arayışları farklı kesimlerde ve farklı şekillerde dile getirilmektedir.

¹ ILO, 21. Yüzyıla Doğru..., (Bkz. Turan YAZGAN'ın önsözü), s.III; TİSK, Dünya'da..., s.7-8.

² GILLION, s.25.

Örneğin, ABD Senatosu 1994'de ABD'nin saygın bilimsel kuruluşlarından Cato Organization'a "Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi" konusunda bir rapor hazırlatmaktadır³.

Yine ILO, 1984 yılında seçkin sosyal politika uzmanlarından oluşan bir ekibe "21 Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik" isimli bir rapor hazırlatmıştır⁴.

Ülkemizde de özellikle 1990'larla birlikte benzer faaliyetler hızlanmış bulunmakta ve sosyal güvenliğin sorunlarını çözmek ve yeni açılımlar getirmek üzere önemli çalışmalar yapılmaktadır. Konu ile ilgili ilk önemli çalışma TOBB tarafından çeşitli üniversitelerden bilimadamlarına hazırlatılan "Sosyal Güvenlik Konulu Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu"dur⁵. Rapor, sosyal güvenlik sistemini ayrıntılarıyla incelemekte ve çeşitli çözümler önermektedir.

Bir başka çalışma, TÜSİAD tarafından ülkemizin önde gelen sigortacılarına hazırlatılan "Emekli ve Mutlu" isimli rapordur⁶. Rapor, temel olarak, sosyal sigortalara özel sigorta alternatifi üzerinde durmakta ve bazı aktüeryal hesaplarla, sosyal güvenliğin sorunlarına çözüm getirmeyi amaçlamaktadır.

Sosyal güvenliğin sorunları ile ilgili diğer temel çalışmalar ise başbakanlığın yaptırdığı çalışmalardır. TC Hükümeti, 1994 sonlarında Dünya Bankasının finansmanı ile "Sağlık Sigortası Finansmanı Politika Seçenekleri" isimli rapor için Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu (Health Institute Commission Of Australia) ile bir anlaşma yapmış, komisyon, raporunu Mart 1996'da hükümete sunmuştur⁷.

Yine, Türk Hükümeti ve yine Dünya Bankasının finansmanı ile ILO'ya "Sosyal Güvenlik Reformu" konulu bir rapor hazırlatmış ve bu rapor da Mart 1996'da teslim edilmiştir⁸.

Daha sonra Avustralya Komisyonu ile ILO Komisyonu Raporları birleştirilerek ortak nihai bir rapor da hükümete sunulmuştur⁹. Raporların ayrıntıları ileriki kısımlarda

³ Cato Organization, "Cato Institute Project On Social Security Privatization", SSP. No:2, 14 Ağustos, 1995 (Internet için bkz. <http://www.cato.org>)

⁴ Raporun Türkçesi için bkz. ILO, **21 Yüzyıla Doğru...**, s.1 vd..

⁵ TOBB, s.1 vd.

⁶ TÜSİAD, s.1 vd.

⁷ Avustralya Sağlık Komisyonu, **Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması: Türkiye**, Yönetici Özeti, Ankara, Mart, 1996.

⁸ ILO, **TC Hükümeti İçin Hazırlanan Sosyal Güvenlik Reformu Raporu**, ILO/ TF/ Türkiye/ n.60, Ankara, Mart, 1996.

⁹ Avustralya Sağlık Komisyonu-ILO Çalışma Bürosu, **Türkiye'de Sağlık Finansmanı: Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reformu Konulu Ortak Rapor**, Hizmet Özel, Ankara, Mart, 1996.

incelenecektir.

Sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde gerek hükümetlerin ve gerekse çeşitli toplumsal örgütlerin bu çabalarını son derece yerinde karşılamak gerekir. Her ne kadar bir ülkenin sosyal güvenlik sistemi diğer ülkeler ile benzeşmese de, yaklaşık 100 yıllık uygulamalar ile oluşan çeşitli deneyimler ve temel ilkeler; her ülkenin bir diğerinden öğrenebileceği bir çok şeyin olduğunu göstermektedir¹⁰.

Gerçekten, bugün için sosyal güvenliğin sorunları hemen tüm ülkeler için birbirine benzemektedir ve hemen tüm dünya ülkelerinde yeni açılımlar aranmakta; temel olarak sosyal güvenlik yardımlarının devamı, yaşlılık aylıklarının ve yapılan yardımların aşamalı olarak azaltılması, sosyal güvenlik alanındaki sorumluluğun özel sektöre aktarılması gibi çözümler tartışılmaktadır¹¹. Başka bir deyişle sosyalden, özele kayan bu gelişimin bir kısmı sosyal sigortalardan, bir kısmı ise özel sigortalardan kaynaklanan sebepleri bulunmaktadır.

II. Sosyal Sigortalardan Kaynaklanan Nedenler

Çalışmamızın birinci bölümünde incelediğimiz gibi, sosyal güvenliğin bir çok sorununun bulunduğu bir gerçektir. 19.yüzyılın sonlarında yapı olarak gerçek bir hümanizm içeren sosyal güvenlik, çeşitli sebeplerle bu yüzyılın sonlarında işlerlik ve etkinliğini yitirmeye başlamıştır. 1934 yılında ABD Başkanı Roosevelt bir konuşmasında kadın, erkek ve çocukların sosyal güvenliğini en temel amaç olarak göstermiş ve her ailenin sosyal sigortaya kavuşturulacağını belirtmiş¹², ancak bu hümanist amaca maalesef ulaşamamıştır.

19. yüzyılın sonlarına doğru, o dönemin anlayışı içinde ortaya çıkan sosyal güvenlik yapılanmasının özünü oluşturan “pay as you go” sistemine göre, bugünün emeklilerine, bugünün çalışanları bakmakta; sisteme yeni giren sağlıklı bireyler; sağlık yönünden sorunları olanların tedavi giderlerini karşılamaktadırlar¹³. Ancak, sistemin bazı zayıf noktaları sonradan ortaya çıkmıştır.

¹⁰ RON-ABEL-SMITH-TAMBURI, s.5.

¹¹ GILLION, s.27; TISK, *Dünya’da...*, s.7.

¹² SHIPMAN, s.2.

¹³ TANNER, s.2; SHIPMAN, s.3.

Önce, sistemde oluşan fonlar çoğu zaman devlet tarafından bütçe açıklarının kapatılmasında ya da düşük getirili devlet bonoları ile bir çeşit “muhasabe illüzyonu”¹⁴ oluşturacak şekilde kullanılmıştır. Bir çok yazara göre, sosyal sigorta fonları ekonomik anlamda değeri belirlenemez fonlardır. Bunlar, ileride devletin, belirsiz bir zamanda, bir sonraki jenerasyonun refahını vergileme yeteneği ve bunlardan sosyal güvenlik primleri tahsil edebilme yeteneği ile değer kazanacaktır¹⁵.

Belirtilen durumun, özellikle sisteme yeni girenlerin azalması ve sistemden çıkanların artması halinde, başka bir deyişle nüfus artış hızının azalıp, nüfusun yaşam beklentisinin artması halinde bir krize yol açması kaçınılmazdır. Nitekim, gerek ABD’de bizzat Sosyal Güvenlik Yönetimi (Social Security Administration) ve gerekse Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kurumu yönetimi, sistemin bu sebeplerle bir darboğazda olduğunu uzunca bir süredir belirtmektedirler¹⁶.

Bunun dışında, yine daha önce belirttiğimiz gibi, politik gerekçelere dayalı günü kurtarmaya yönelik (popülist) politikaların da etkisiyle, bir çok ülke sosyal güvenlik sistemlerinde, sistemin temelini oluşturan aktüel dengenin bozulmuştur.

Bu durumda ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini revize etmek konusunda bir kaç seçenekleri kalmaktadır. Birinci seçenek, sosyal sigorta yardımlarını düşürmek ve sosyal sigortalardan yararlanma imkanlarını zorlaştırmaktır¹⁷. Bu durumun, sosyal güvenliğin temel ilkelerine ve temel felsefesine uygunluğu ise tartışmalıdır¹⁸.

İkinci seçenek ise sisteme yeni kaynaklar yaratmak suretiyle, sosyal sigorta ve sosyal yardım programlarını geliştirmektir. Ancak bu seçeneğin de, zaten kaynak sıkıntısı yaşayan gelişmekte olan ülkeler için uygun olduğu söylenemez¹⁹.

Üçüncü seçenek, son derece kolaycı bir yoldur. Bu da yardımları para basarak karşılamak; başka bir deyişle sistemi monetarize ederek, bütçe açıklarını şişirmektir.

¹⁴ KARL BORDEN, “**Dismantling The Pyramid: Why and How Of Privatizing Social Security**”, CATO INSTITUTE PROJECT ON SOCIAL SECURITY PRIVATIZATION, SSP.No:1, Ağustos, 1995, s.5.

¹⁵ BORDEN, s.4; TANNER, s.2; SHIPMAN, s.5.

¹⁶ FERRARA, s.1; BORDEN, s.2; Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda...**, s.4; SARACEL, s.99 vd; ÇELİKOĞLU, s.123.

¹⁷ WEINBERGER, s.2.

¹⁸ TANNER, s.3.

¹⁹ WEINBERGER, s.3; karşı. ILO, **21. Yüzyıla...**, s.78.

Bunun ekonomiye etkileri ise tartışılmayacak ölçüde enflasyonisttir²⁰.

Son bir seçenek ise sosyal sigorta programlarının yeniden düzenlenerek bireylere özel imkanlar sağlanmasıdır. Böylece sosyal güvenliğin sorumluluğu bir ölçüde bireylerin inisiyatifine bırakılmaktadır²¹ ki, tezimizin konusunu temelde bu dördüncü seçeneğin uygulanabilirliği oluşturmaktadır. Bu son seçenek, ILO'nun Sosyal Güvenliğin Temel İlkeleri'ni düzenleyen 102 sayılı sözleşmesine de aykırı bir nitelik taşımamaktadır. Zira sözleşme sosyal güvenliği bir amaç olarak görmekte ve kişisel varlığı sürdürmeye yönelik her türlü düzenlemeye imkan tanımaktadır. Bu ise bir çok sosyal güvenlik açılımına imkan tanımaktadır²².

Özetle, sosyal güvenlik alanında özel sigortalara yönelik, çoğunlukla sosyal güvenliğin yapısından kaynaklanan sebepler ve zorunluluklardan doğmaktadır. Ancak bu yönelişte özel sigortalardan kaynaklanan bazı sebeplerinin de bulunduğu bir gerçektir.

III. Özel Sigortalardan Kaynaklanan Nedenler

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanılmasının, özel sigorta uygulamalarından kaynaklanan bazı sebepleri de bulunmaktadır.

Bir kere, önceleri sosyal dayanışma fikri ile oluşturulan sosyal sigortalar, artık bireyleri tatmin yerine, nesillerarası bir çatışmanın sebebi olma yoluna girmiştir. Yaşam beklentisinin uzaması, ölüm oranının düşmesi, geleneksel aile yapısının bozulması yeni nesile bir çok yeni yükler yüklemiştir. Bu durum, yeni neslin sosyal sigorta dışında başka bazı arayışlar içine girmesine yol açmakta; yeni nesil ne zaman, ne şekilde ve ne miktarda olduğu bilinmeyen sosyal sigorta gelirleri yerine farklı açılımları denemeyi yeğlemekte ve bu açılımların başında da özel sigortalar gelmektedir²³.

Sosyal güvenlikte özel sigortalardan yararlanma fikrine yol açan bir başka sebep ise özel sigortaların zorunlu sağlık sigortalarının yerini dolduruyor olmalarıdır. Örneğin sosyal sigortalarda sağlanmayan diş bakımı, göz araçları, psikiyatrik tedaviler, evde bakım

²⁰ BORDEN, s.7; Bilindiği gibi ülkemizde de enflasyonun önemli bir sebebi olarak bütçe açıkları gösterilmekte; bütçe açıklarının önemli bir sebebi olarak da sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarından bahsedilmektedir. Gerçekten, bizzat Sosyal Sigortalar Kurumu verilerine göre yasal önlemler alınmadığı takdirde Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kamuya yükü 1995-2007 yılları arasında 24 milyar doları aşacaktır. Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda...**, s.2.

²¹ WEINBERGER, s.3.

²² GILLION, s.28.

²³ RUSHING, s.205-209. Daha önce de değindiğimiz Washington Times Gazetesinde yayınlanan ve LUNTZ RESEARCH COMP. tarafından Mark.A.SIEGEL Association'a yaptırılan başka bir araştırmaya göre yeni neslin (16-30 yaş) %63'ü sosyal güvenliğin emekli oldukları tarihte ortadan kalkacağını; buna karşın %46'sı UFO'ların bulunduğu inmektedir. Bkz. WEINBERGER, s.14.

gibi hususlar özel sigortalarca sağlanabilmekte ve bu durum özel sigortalının şansını arttırmaktadır²⁴.

Özel sigortalara yönelimin bir başka sebebi ise, iyi bir devlet denetimi ile faaliyet gösteren özel sigorta şirketlerinin, yatırımlarını gerçek alanlara yönelterek, ülke ekonomisine katkıda bulunmalarıdır. Gerçekten, özel sigorta fonları, gelecek dönem borçları için, bir güven göstergesi olarak kapitalize edilmektedir. Aslen sosyal sigortalarda da bu durum var olmakla beraber, sosyal sigortalılar, bazı sebeplerle gerçek yatırımlara yeterince gidemezler. Bu sebeplerden ilki, devletin yani sosyal sigortalının, özel yatırım yapması (örneğin borsaya girmesi) politik tercih kullanımınıdır. İkincisi, bu yol açılır ise sosyal sigorta kurumları ellerinde bulunan büyük meblağlarla, pazarın en büyük belirleyicileri olurlar ki, bu ekonomik sosyalizm anlamına gelir²⁵. Öte yandan, devlet daha önce de belirttiğimiz politik sebeplerle, fonları yeterince verimli kullanamamaktadır. Dolayısıyla özel sigortalının bu yatırım avantajı ve fonları verimli alanlara yönlendirilebilmesi imkanı, özel sigortalıyı avantajlı bir konuma sokmaktadır²⁶.

Özel sigortalının bir başka avantajı ise, kişiye sigorta poliçesi ve sigorta hakları üzerinde bir mülkiyet imkanı tanınmasıdır. Yaygın kanının tersine ; insanların sosyal güvenlik alanında kazanılmış hakları yoktur. Sosyal sigorta bir sonraki neslin, öncekinin emeklilik giderlerini ödeyeceğine ilişkin nesillerarası bir sosyal sözleşmedir. Ancak, sistemde yer alanların, sosyal sigorta hakları üzerinde bir mülkiyetleri söz konusu değildir. Zira sisteme ilişkin tüm yetkiler, yeni nesilce seçilen milletvekillerindedir ve bu milletvekilleri sistemi ekonomik gereklere göre²⁷değiştirebilirler²⁸. Oysa özel sigortalarda, tamamen özel hukukun sözleşme serbestisi ve sözleşmeye bağlılık ilkeleri gereği bu tür durumların yaşanmayacağı ya da daha az yaşanacağı rahatça ileri sürülebilir.

Sosyal sigortalardan özel sigortalara yönelişin bir başka sebebi olarak da, uzayan

²⁴ GLASER, s.716.

²⁵ BORDEN, s.6.

²⁶ Bilindiği gibi ülkemizde özel sigortalının 1994 itibarıyla hisse senedi gelirleri artışı bir önceki yıla göre %197, tahvil gelirleri artışı ise %228, 37'dir. Sosyal Sigortalarda ise bu oran çok daha düşüktür. Bkz. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Sigorta Denetleme Kurulu, s.10; Karş Sosyal Sigortalılar Kurumu, **Yıllık...**, s.84 vd; BAĞ KUR, s.147 vd.

²⁷ Bkz. Anayasa m.65.

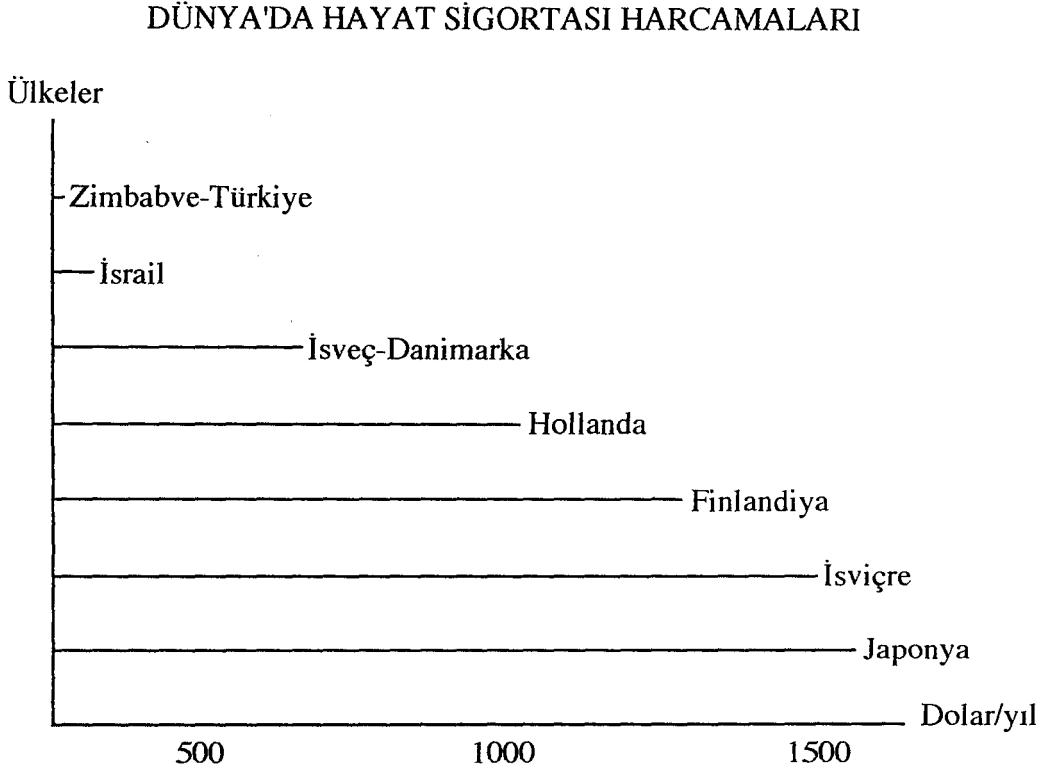
²⁸ BORDEN, s.8. ABD Yüksek Mahkemesine göre " sosyal sigorta konusunda işçilerin bir mülkiyet ve şikayet hakları bulunmamaktadır. Bkz. BORDEN, s.9. Ülkemiz açısından da kademeli bir geçiş planlanmakla beraber, sosyal sigortaya girişte farklı koşullar bulunmasına rağmen, sosyal güvenliğin içinde bulunduğu darboğaz sebebiyle ve sigortalıların olurları alınmadan önemli değişikliklerin yapılması öngörülmektedir. Bkz. Sosyal Sigortalılar Kurumu, **35 Soruda ...**, s.9-10.

yaşam süreleri gösterilmektedir. Kişiler, yaşam sürelerinin uzaması ile emeklilik yıllarında ilave bir gelir daha elde etmek istemekte ve özel sigortaya başvurumaktadırlar²⁹.

Bunun dışında, gelişen demokrasi de özel sigortalara önemli avantajlar sağlamaktadır. Özellikle 1980'lerle birlikte ideolojik olarak gerek sağ ve gerekse sol değerlerin refah devletine olan sıcak yaklaşımları da özel sigortalara yönelişin bir sebebi olmakta, kişilere tercih olanağı tanınması yolunda felsefi temeller oluşmaktadır³⁰.

Son yıllarda ilginin sosyal sigortalardan özel sigortalara kaymasında bir başka sebep ise bireylerin gelirlerindeki artıştır. Yapılan araştırmalar yüksek gelir gruplarının genel ve eşit sosyal sigorta planlarına karşı oldukları ve daha farklı olanaklar sunan özel sigorta planlarına yakın olduklarını göstermektedir³¹. Bunu kanıtlayan bir başka gösterge ise ülkelerin birey başına, özel hayat sigortalarına ayırdıkları miktar ile ilgilidir. Aşağıdaki tablo ülkelerin zenginlikleri ile özel sigortalar arasındaki bu bağın anlaşılmasını kolaylaştıracak niteliktedir.

Şekil 6:



Kaynak: BLACK JR.-SKIPPER JR., s.65'den ACLI Report, 1993.

²⁹ HANNAH, s.21.

³⁰ HANNAH, s.22.

³¹ GILLION, s.29.

Tüm bunlar dışında, sosyal sigorta hizmetlerinin içinde bulunduğu sorunlar karşısında, özel sigorta hizmetlerinin çekiciliği ise belirttiğimiz yönelimin bir başka sebebinin oluşturmaktadır. Bireyler oldukça önemli bir miktarda sosyal sigorta primi ödeyerek, sosyal sigorta sağlık hizmetlerinden zorlukla yararlanabilirken; özel sigortalar belki biraz daha fazla primle ancak çok daha cazip hizmetler sunmaktadırlar.

İşte tüm bu sebepler, son yıllarda sosyal sigortaların sorgulanması ve sosyal sigortalar alanında özel sigortalardan yararlanılması fikrini yaratmaktadır. Aslında konu ile ilgilenenler iki farklı kampta ve haklı sayılabilecek gerekçelerle bu yararlanmanın yanında ve karşısında yer almaktadırlar.

Ş. 2. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA KONUSUNDA GÖRÜŞ VE YAKLAŞIMLAR

I. Yararlanma Yanlısı Görüşler

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanılması fikrinin yanında olanlar aşağıdaki gerekçeleri ileri sürmektedirler:

- Sosyal güvenlikte özel sigortalardan yararlanılması halinde, sigortalıların talepleri ile ilgili olarak sigortalar arasındaki rekabet etkinlik sağlayacaktır.

- Sağlık sigortasında, sigortalar arasındaki rekabetin artışı, kaynakların etkin şekilde kullanımını sağlayacaktır. Çünkü sağlık hizmeti konusunda, tüketiciye en düşük maliyetle, en tatmin edici hizmeti sunan sigorta işletmesinin müşterisi artacaktır.

- Emeklilik sigortasında, özel sigortaların elde ettiği fonlar tasarrufları arttırır. Bu alanda çalışan özel sigortalar, potansiyel tasarrufları boşa harcayan kamu kesimi sosyal güvenlik programları gibi, yılı yılına finansman metodu ile çalıştırılmaz.

- Özel sigortaların elinde önemli fonların birikmesi, yatırımların kontrolünün kamu kesiminde veya bürokratik ellerde yoğunlaşmasını önler.

- Özel sigortalar, firmaların, endüstri kollarının veya belirli meslek gruplarının kendine özgü ihtiyaçlarına daha esnek bir yapı ile cevap verebilirler³².

- Özel sigortaların gelişmesi yeni iş sahalarının açılmasına yol açabilir.

- Özel sigortaların gelişmesi ile devletin finansman yükü azalacak, devlet, kaynaklarını daha verimli alanlara aktarabilecektir³³.

- Özel sigortalardan yararlanılması ile bireysel tercihlere imkan tanınabilecek ve böylece demokratik bir ortam doğabilecektir³⁴.

³² ILO, 21. Yüzyıla..., s.80.

³³ BLACK JR. - SKIPPER JR., s. 73.

³⁴ HANNAH, s.24.

II. Yararlanmanın Karşısında Görüşler

Yukarıda incelediğimiz, özel sigortanın yanında olan görüşler dışında, yine bir çok yönden haklılık taşıyan, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanmanın karşısında olan görüşler de bulunmaktadır. Bunlara kısaca göz atmak yararlıdır.

- Sigortacılık alanında rekabetin devreye girmesi, reklam ve hukuki masraflar gibi idari giderleri ve kar unsurunu gündeme getirecektir. Bu durum özel sigortacıların piyasaya girmesi ile sağlanacak etkinliği yok edecek olumsuz bir gelişmedir³⁵.

- Sağlık sigortasında, işverenler ve tüketiciler maliyet konusunda daha bilinçli davranmaya teşvik edilerek tercihlerde bulunsalar bile, her iki grup da parasal konularda sağlıklı değerlendirmeler yapamazlar. Bu ise, maliyetleri düşürmek için zaruri sağlık harcamalarını kısmak pahasına, tüketicilerin farkedemeyeceği kesintileri yapacak, kaptıkaçtı sigortacıların piyasaya girmelerine yol açacaktır.

- Eğer emeklilik sigortaları için fon birikimi arzu ediliyorsa, bu hedef sosyal sigortalar tarafından da gerçekleştirilebilir ve kamu kesiminin bu fonlarla yapacağı yatırımlar sosyal ve ekonomik bakımdan çok daha faydalı alanlara kanalize edilebilir.

- Özel sigortalar milli dayanışmayı azaltır. Özel sigortalar, sigortacılık bakımından tehlike derecesi düşük alanlara girme eğilimi gösterebilirler. Yüksek tehlike oranı olan alanlar ise, sigortacılar tarafından benimsenmediği için kapsam dışı kalabilirler³⁶.

- Nihayet, özel sigortalar iflas edebilir ve belirli bir toplum kesiminin sosyal güvenlik garantisini sağlamada aciz kalabilirler³⁷.

Aslında her iki görüş taraftarlarının da son derece haklı yanları bulunmakta, sosyal güvenlikte özel sigortalardan yararlanmanın, yarar ve sakıncaları bulunmaktadır. O halde yapılması gereken, toplumun çeşitli kesimlerinin konuya yaklaşımlarını inceledikten sonra, dünyada sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma örneklerini ve Türkiye için önerilen modelleri incelemektir.

III. Konuya Çeşitli Kesimlerin Yaklaşımları

1. Hükümet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Yaklaşımı

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda hükümetlerin hiç bir zaman açık ve net bir görüş ortaya koydukları söylenemez. Ancak kurulan her hükümetin programında sosyal güvenlik reformundan bahsedilmektedir. Bunun yanında, daha önce de belirttiğimiz gibi TC Hükümeti, 1994 yılının sonlarında sosyal güvenlik

³⁵ ILO, 21. Yüzyıla..., s.80; karşı. ŞAKAR, s.11.

³⁶ Karşı. Sosyal Sigortalar Kurumu, 35 Soruda..., s.18.

³⁷ ILO, 21. Yüzyıla..., s.81.

reformu projesi için Dünya Bankasından sağlanan kredi ile ILO ve Avustralya Sağlık Komisyonu ile sözleşme imzalamış ve raporlar 1996 yılının Mart ayında hükümete teslim edilmiştir³⁸.

Reform raporlarında öngörülen seçeneklerden bir çoğu, ileride ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz gibi özel sigortalardan yararlanma konusunu öngörmektedir³⁹. Gerçi hükümet henüz rapor konusunda gerekli değerlendirmeleri ve açıklamaları yapmamıştır. Ancak, yapılacak bir değerlendirmede, özel sigortalardan çeşitli şekil ve düzeylerde yararlanılması olasılık dahilindedir.

Türk sosyal sigorta kurumları yöneticilerinin ise konuya soğuk bakmadıkları bir gerçektir. Özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü bir çok açıklamasında özetle, “devletin asgari düzeyde belli bir emekli maaşı vermesini, belli haklar tanınmasını, ama onun üstüne sigortalının arzu ederse gidip dışarıdan özel sigorta şirketlerine başvurarak bazı haklardan yararlanabilmesinin yerinde bir uygulama olacağını ve bunun Avrupa’da oldukça yaygın bir uygulama olduğunu” belirtmektedir⁴⁰. Genel müdür diğer yandan özel sigortacılığın da önemli sorunları olduğunu, hukuki altyapısının sağlam olmadığını; hukuki altyapısı sağlam bir özel sigortanın tamamlayıcı rolüne karşı olmadığını belirtmektedir⁴¹. Görüldüğü üzere genel müdür, özel sigortaların, sosyal sigortaların tamamlayıcısı olabileceğini, sosyal sigorta kurumlarının, gerek güven duyulan kurumlar olması⁴², gerekse sosyal rolü sebebiyle asıl olduğunu belirtmektedir⁴³.

Konu ile ilgili görüş bildiren bir başka devlet kurumu yöneticisi ise Sigorta Denetleme Kurulu Başkanıdır. Başkana göre “...Sosyal sigortalarla özel sigortaların işbirliği ve entegrasyonu çerçevesinde, emeklilik ve sağlık gibi hizmetleri, sosyal sigortaların aradığı asgari gereklerin yerine getirilmesi kaydıyla, özel sigortalardan

³⁸ Bkz. ILO, **TC Hükümeti İçin...**, s.1, mevcut durum; Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.1, Giriş; Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu-ILO Çalışma Bürosu, s.vii, Özet rapor.

³⁹ ILO, **TC Hükümeti İçin...**, s.2, seçenek, 2.

⁴⁰ Kemal KILIÇDAROĞLU, “**Türkiye’de Sosyal Sigortacılıkla Sosyal Yardım Birbirine Karıştırılmış**”, TES-İŞ, S.1, Haziran, 1996, s.19-21; Ayrıca bkz. Kemal KILIÇDAROĞLU, “**Acil Reform Olursa 2007’de Rahatlarız**”, YENİ YÜZYIL, 13.3.1996.

⁴¹ KILIÇDAROĞLU, “**Türkiye’de...**”, s.21; Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda...**, s.18.

⁴² Genel müdüre göre “...Sosyal Sigortalar Kurumu’nun isteğe bağlı sigorta uygulamasının özel sigortaya yakın bir uygulamadır. Kişi aynen özel sigortada olduğu gibi dilerse gidip isteğe bağlı Sosyal Sigortalar Kurumu’na tabi olabilir ve 1994 verileriyle Sosyal Sigortalar Kurumu’na tabi ve sağlık yardımları olmaksızın sadece ve daha düşük emekli maaşı imkanına sahip isteğe bağlı sigortalı sayısı 772.000’dir. Bu kişilerin özel sigortayı değil, Sosyal Sigortalar Kurumu’nu tercih etmesi Kuruma duyulan güvenin bir göstergesidir. Bkz. DOĞAN, s16.

⁴³ Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda...**, s.18; DOĞAN, s16; KILIÇDAROĞLU, “**Türkiye’de...**”, s.21.

sağlayanların, sosyal sigortalardan muaf tutulması üzerinde durulabilir. Hatta bugün için bir kısım yardım sandık ve vakıflarından aynı hizmetleri alanların sosyal sigortalardan muaf tutulması buna örnek gösterilebilir. Özel sigorta şirketleri bu sandık ve vakıflardan daha geniş hacimli ve daha güçlü kuruluşlardır ve devletin denetimi altındadır. Bu sebeple, özel sigorta şirketlerinin, adı geçen vakıf ve sandıklar gibi telakki edilmemeleri için bir neden yoktur”⁴⁴.

2. İşçi Kesiminin Yaklaşımı

Sosyal güvenlik ve sorunları aslında memurları ve bağımsız çalışanları da ilgilendirmektedir. Buna rağmen, özellikle işçi kesiminin örgütlü olması konuya ilişkin seslerini duyurmalarını sağlamakta, diğer kesimlerin belirgin ve örgütlü bir görüş açıklamaları ise belirtilen sebeple güç görünmektedir.

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusuna işçi kesiminin çok da sıcak yaklaştığı söylenemez. İşçi kesiminin temsilcileri olan , işçi sendikaları konfederasyonlarının yöneticileri, bunun Sosyal Sigortalar Kurumu'nun özelleştirilmesinin ilk adımı olduğunu belirtmektedirler. TÜRK-İŞ Genel Başkanı bir konuşmasında “...Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sıkıntısı yok diyemeyiz. Ancak SSK'nın sıkıntısı, kurumu özel sigorta şirketlerine devretmekle çözülemez” demektedir⁴⁵.

Bir diğer işçi sendikası konfederasyonu başkanı ise “Önceliğin işsizlik sigortasında ve işgüvencesinde olduğunu, Şilideki (Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi şeklindeki) uygulamanın ancak ekonomisi bozuk ve darbelerle yönetilen ülkelerde uygulanabileceğini, ülkemizde sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin mümkün olmadığını” belirtmektedir⁴⁶.

Bir başka konfederasyon başkanı ise “Hükümetimiz dünyada eşine az rastlanır bir şekilde sosyal güvenlik sistemini sosyal taraflara danışmadan ihaleye çıkardı. ILO'nun raporunda sunulan seçeneklerden bazılarında açıkça, bazılarında ise üstü kapalı olarak sosyal güvenlik kurumlarının özelleştirilmesi öngörülmektedir....Bu görüşlere katılmıyoruz” demektedir⁴⁷.

⁴⁴ ECER, s.28.

⁴⁵ “Sosyal Sigortalar Kurumu Sırtımızdaki Ceket Kadar Bizimdir”, YENİ YÜZYIL, 14.3.1996; Ayrıca bkz. Bayram MERAL, “Sosyal Devlet, Uygarlığın İlerlemesinde Yeni Bir Aşamadır”, HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996, s.21.

⁴⁶ Rıdvan BUDAK, “Önce İşsizlik Sigortası ve İş Güvencesi”, İNTERMEDYA EKONOMİ, S.1, 4-10 Şubat 1996, s.23; Ayrıca bkz. Rıdvan BUDAK, “Türkiye’de Adalet Kavramı Yok Edilmiştir”, HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996, s.22-23.

⁴⁷ Salim USLU, “Devletin Rolü ve Sorumluluğu Nedir”, HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996, s.24-27.

3. İşveren Kesiminin Yaklaşımı

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusuna işveren kesiminin oldukça sıcak baktığı bir gerçektir. Konu ile ilgili olarak TOBB raporunda “...özel sigortalardan tamamlamalı bir rol üstleneceği, böylece Beveridge Modelinde savunulan sosyal güvenlikte bireysel sorumluluk ilkesi yaşama geçirilmiş olacaktır” denilmektedir. TOBB’a göre “Bu modelde özel sigorta şirketleri devreye sokulabileceği gibi, kapitalizasyon tekniğine dayalı, kişisel tasarruf hesapları yöntemine de başvurulabilir. Temel sorun bu uygulamayı herkes için güvenilir bir yasal çerçeveye kavuşturmadır. Model, hiç bir biçimde kamu kuruluşu niteliği taşıyan sosyal güvenlik kuruluşlarının yerine ikame edilmemelidir. Ona sadece bir ek güvence sağlamalıdır; böylelikle sosyal güvenlik kurumları üzerindeki baskı da ortadan kalkacak, en azından azalacaktır” denilmektedir⁴⁸.

TİSK ise benzer şekilde “...Sosyal güvenliğin üzerinde bir korumanın özel programlardan ve şirketlerden beklendiğini, ancak bu trendin bir özelleştirmeden çok, özele yönelme ya da özelle takviye etme şeklinde algılanması gerektiğini” belirtmektedir⁴⁹.

Yine TİSK’e göre “Ülkemizde özel sigorta şirketleri tarafından uygulanan özendirici ek sigorta programları ile çalışma hayatının bazı risklerinin sigortalanması, sosyal sigorta kuruluşlarının ve sigortalıların yükünü hafifletmesi açısından olumlu bir yaklaşımdır. Ancak özel sigortacılığın, sosyal sigortalardan fonksiyonunu üstlenmesi mümkün değildir⁵⁰. Böylece TİSK ile TOBB’un görüşleri bir ölçüde Sosyal Sigortalar Kurumu’nun görüşüne yaklaşmaktadır.

Bunlara karşılık ülkemizin önde gelen işveren örgütlerinden TÜSİAD tarafından Ocak 1996’da yayınlanan “Emekli ve Mutlu” isimli raporda ise daha radikal bir yaklaşımla “Sosyal güvenlik içinde sisteme dahil olan devlet kuruluşları yanında, rekabetçi bir anlayış çerçevesinde özel sandık ve sigorta şirketlerinin bulunması gerektiği; devlet ağırlıklı sosyal güvenlik sisteminden, özel kesimin de yer aldığı rekabetçi bir yapıya geçiş konusunda çözümler üretilmesinin zorunluluğu “ belirtilmektedir⁵¹. Böylece TÜSİAD,

⁴⁸ TOBB, s.275.

⁴⁹ Kubilay ATASAYAR, “Başyazı”, İŞVEREN, C.XXXII, S.8, Mayıs, 1994, s.2.

⁵⁰ ATASAYAR, s.2; TİSK, *Dünyada...*, s.6-7; Ayrıca bkz. Refik BAYDUR, “Çözüm, Katılım, Diyalog ve Uzlaşmadır”, HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996, s.17-20.; Kubilay ATASAYAR, “Sosyal Sigortalardan Temel Sorunları:TİSK Görüş ve Önerileri”, TES-İŞ, S.1, Haziran, 1996, s.35-37; “Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Özel Sigortacılık”, İŞVEREN, C.XXX, S.11, Ağustos, 1992, s.28-31; Kubilay ATASAYAR, “Önce Sosyal Güvenlik Reformu”, İNTERMEDYA EKONOMİ, S.1, 4-10 Şubat 1996, s.22.

⁵¹ TÜSİAD, s.42-43.

daha önce incelediğimiz örgütlerden bir adım daha ileri giderek, sosyal güvenlikte özel sigortalara daha fazla yer vermektedir.

4. Özel Sigorta Şirketlerinin Yaklaşımı

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusuna, özel sigorta şirketlerinin olumlu yaklaşıtların söylemek sürpriz olmaz. Gerçekten, bugün için bu tür bir yararlanma, özel sigortalar için çok büyük bir pazar yaratacağından, özel sigorta şirketleri bu tür uygulamaların yanında yer almaktadırlar⁵².

Yine konu ile ilgili görüş bildiren özel sigorta yetkililerinden Güneş Hayat, Halk Yaşam, Şark Hayat ve Oyak Sigorta Şirketlerinin Genel Müdürleri ortak bir tavırla “Hükümetin sigorta konusunda vatandaşı serbest bırakması gerektiğini ve Sosyal Sigortalar Kurumu’nun bir mecburiyet olmaması gerektiğini” belirtmektedirler⁵³. Genel müdürlere göre, böyle bir serbesti hem sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde yararlı olacak, hem de özel sigortaların gelişmesine katkıda bulunacaktır.

5. Uluslararası Kuruluşların Yaklaşımı

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma ile ilgili olarak, Avrupa Birliğinin görüşü çok kesin değildir. Birliğin serbest dolaşım ve parasal birlik karşısında, sosyal güvenlik programları ve özellikle sosyal güvenlik programlarının yönetim yapısı etkilenecektir. Avrupa Birliğinin sosyal güvenlik politikası ile ilgili olarak Maastricht Anlaşmasına Ek Sosyal Protokol, sadece en düşük standartları belirlemekte, üye ülkeler arasında uyumlaştırmaya gidilmesi konusunda alınan önlemler sınırlı düzeyde kalmaktadır. Bu konuda ülkelere geniş bir özel sigorta uygulaması imkanı sağlanmakta, hatta özel yaşlılık aylığı planlarına ilişkin bir de direktif yayınlanmış bulunmaktadır⁵⁴. Avrupa Birliği üyeleri bugün için dünyada hayat sigortası pazarında %31 gibi büyük bir pazara sahiptir. Dolayısıyla Avrupa Birliğinin bu konuda getirdiği serbesti özel sigorta yönüne bir kayma yaratabilir⁵⁵.

OECD ise üyelerine, sigortalarını liberalize etme ve ülkelerin yabancı sigorta şirketlerine karşı ayırıcı bir tavır takınmamalarını önermektedir. OECD’nin sigorta

⁵² Ayrıntılı bilgi için bkz. “Özel Sigortacılık”, NOKTA, S.44, 4.11.1995, s.44-49.

⁵³ Noyan DOĞAN, “Özel Sigorta Yöneticileriyle Sektör Toplantısı”, DÜNYA GAZETESİ, 18.8.1994; Ayrıca bkz. “Özel Şirketler Ne Diyor”, TES-İŞ, S.1, Haziran, 1996, s.43; Abdullah KARACIK, “Kaynaklar Bir Şekilde Paylaşıldı”, HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996, s.38.

⁵⁴ TİSK, Dünya’da..., s.12-13; Ayrıca bkz. Bernd von MAYDELL, “Avrupa Topluluk Hukuku ve Sosyal Sigortalar”, (Çev. Can. TUNCAY) ÇİMENTO İŞVEREN, C.10, S.4, Temmuz, 1996, s.5.

⁵⁵ BLACK JR.-SKIPPER JR., s.65.

komitesi, özellikle hayat sigortası konusunda çalışmalarını sürdürmektedir.

Birleşmiş Milletler Ticaret ve Gelişim Konferansı (UN Conference on Trade and Development) ve GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) Konferansında sigorta düzenlemelerinin liberalizasyonu ve gelişimi konusunda yeni düzenlemelere gidilmiştir⁵⁶.

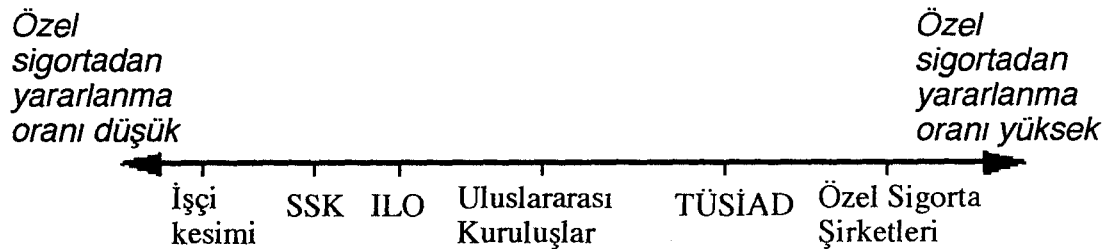
ILO'nun yaklaşımı ise daha çok, özel sigortaların ilave ve tamamlayıcı fonksiyonunun önplana çıkarmaktadır. ILO'ya göre sosyal güvenlik alanında kamu kesimi programlarının daha etkin çalışmaları sözkonusu oldukça ve sigortalılara karşı olan sorumluluk duygusu arttıkça, bu alanda özel sigorta programlarının faaliyet göstermesine karşı olan görüşler artacaktır. Özetle ILO, özel sigortalardan yararlanmaya karşı olmamakla beraber, esas olanın sosyal güvenlik olduğunu belirtmektedir⁵⁷

IV. Görüş ve Yaklaşımların Değerlendirilmesi

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda toplumun çeşitli kesimlerinde bir görüş birliği sözkonusu değildir. Kimi kesimler özel sigortalardan asgari ve ihtiyari şekilde yararlanılabileceğini belirtirken, bazıları ortalama bir çizgi izleyerek, özel sigortalardan kısmi ve zorunlu bir şekilde yararlanmanın mümkün olduğunu belirtmektedirler. Nihayet bazı kesimler ise özel sigortanın sosyal sigorta ile aynı platformda ve eşit koşullarla rekabet ve uygulamasını savunmaktadırlar. Aşağıdaki şekil çeşitli toplum kesimlerinin konuya yaklaşımını göstermektedir;

Şekil 7:

ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA KONUSUNDA YAKLAŞIMLAR



⁵⁶ BLACK JR.-SKIPPER JR., s.66-67.

⁵⁷ ILO, 21. Yüzyıla..., s.82; ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin..., s.50-53; ILO, Introduction..., s.21.

Konuya çeşitli kesimlerin yaklaşımlarını inceledikten sonra, şimdi yapılması gereken, dünyada özel sigortalardan yararlanma uygulamalarını inceleyerek, ülkemiz için en etkin, en yararlı ve en uygun yönetime ulaşmaya çalışmaktır.

Ş. 3. DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA UYGULAMALARI

Sosyal güvenliğin, daha önce incelediğimiz sorunları, hükümetleri yeni uygulamalara yöneltmiştir. Böylece, dünyanın çeşitli ülkelerinde sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma süreci de başlamıştır. Bu süreç son derece radikal çözümlerden, daha ılımlı yaklaşımlara kadar çeşitli uygulamaları içermektedir.

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda en radikal uygulama Şili'de yaşanmıştır. Şili Hükümeti 1981 yılında yaşlılık aylığı sistemini, kamu kesiminden, özel sektör emeklilik fonlarına dayalı bir sisteme dönüştürmüştür. Bu adım, benzer emeklilik programları üzerinde düşünmekte olan bazı diğer ülkelerde de ilgi odağı olmuştur⁵⁸.

Bunun dışında, bir çok Güney Amerika ülkesi de Şili benzeri bir modele yönelmekte, emeklilik fonlarını özel sektöre devretmek yoluna başvurmaktadır.

Diğer yandan ABD'de de benzer bir hareket başlamış ve ABD Sosyal Güvenlik Sisteminin, Şili modeli esas alınarak özelleştirilmesi konusunda çalışmalar başlamıştır.

Batı Avrupa ülkeleri ise, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma uygulamasına daha ihtiyatlı yaklaşmaktadırlar. Her ne kadar Avrupa ülkelerinde de sosyal sigorta yanında özel sigorta uygulamasının varlığı gözlense de, Şili benzeri bir modele yönelim, pek mümkün görünmemekte; Avrupa, kendine özgü bir açılımla, sosyal güvenlik sorunlarını çözmeyi amaçlamaktadır.

Ülkemizde ise, ILO ve Avustralya Sağlık Komisyonunun hazırladığı Mart 1996 tarihli Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Projesinde, özel sigortaya ilişkin bazı öneriler bulunmaktadır.

İşte bu kısımda, önce tarihçesiyle, ilkeleriyle ve bugünüyle bir çok ülkeye modellik eden Şili Ulusal Emeklilik Sistemi, ardından da ABD için önerilen sosyal güvenlik reformu projeleri ile İngiltere, İtalya ve Almanya gibi Batı Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik sistemlerinin incelenmesi yararlı olacaktır.

Bir sonraki kısımda ise Türkiye için önerilen modeller değerlendirilecektir.

⁵⁸ C.GILLION-A. BONILLA, "Şili'de Emeklilik Sisteminin Özelleştirilmesi", (Çev. Yıldırım KOÇ), MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DERGİSİ, S.154, Nisan, 1993, s.40.

I. Şili Örneği

Şili'nin 1981'de sosyal güvenliği tamamen özelleştirmesi, konumuz açısından bir uç noktayı oluşturmaktadır. Bunun yanında Şili örneğini incelememizin bir çok nedeni bulunmaktadır. Şili kamusalardan özele geçiş ile ilgili pratik bir örnek niteliğini taşımaktadır. bu durum, benzer geçişler için bir referans niteliği taşımakta ve yeni oluşturulabilecek bir sistemde, yapılması gerekli olan ve olmayanları içeren önemli bir deneyim oluşturmaktadır⁵⁹. Ancak, Şili uygulamasının başarı ya da başarısızlığını belirlemek için, Şili sosyal güvenlik uygulamalarının 1981'e kadar olan tarihsel gelişimi incelenmelidir.

1. Şili Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihçesi

Şili'de 1800'lü yıllara kadar gidildiğinde tarımsal ve madensel bir ekonominin etkin olduğu görülür. Bu durum, endüstri devriminin taleplerini karşılamakta, halk ve egemen sınıf, durumdan memnun görünmektedir.

1860'larda, küçük endüstrinin çöküşü, şehirlerdeki sosyal gelişim ve kırsal alanda iş bulma imkanlarının azalması şehre göçü başlatmıştır. Böylece şehirlerde yeni bir proleter sınıf doğmaya ve meslek grupları oluşmaya başlamıştır. Yeni oluşan bu sınıflar ise işsizlik ve hastalık gibi risklerden korunmanın en iyi yolunun karşılıklı yardımlaşma birlikleri (mutual aid societies) oluşturmak, olduğunu düşünerek, çeşitli meslek grupları için bu tür birlikler kurmuşlardır.

Karşılıklı yardımlaşma birlikleri, isteğe bağlı, kar amacı gütmeyen örgütlerdir. Bunlar, aidat ödemeyi üstlenen kişilerin, çeşitli risklerden (hastalık, işsizlik, malullük gibi) biri ile karşılaşmaları halinde, onların eski statülerini korumayı amaçlar⁶⁰.

Şili'de ilk karşılıklı yardımlaşma birliği 1852'de Sociada La Igualded (Society for Equality) adı ile kurulmuştur. Karşılıklı yardımlaşma birliklerinin en önemli özelliği, çok sayıda insanı kapsıyor olmalarına rağmen siyasetten uzak kalmalarıdır.

Şili'de karşılıklı yardımlaşma birliklerinin sayıları 1890 yılında 76'ya ulaşmış, 1923 yılında ise üye sayıları 98.237'yi bulmuştur. Bu sayı aynı yıl 67 sendikaya üye 17978 kişiye göre iyi bir sayıdır⁶¹.

⁵⁹ BORDEN, s.6.

⁶⁰ Sergio Grez TOSO, "The Mutual Benefit Movement In Chile, From Its Origins to the Present Time (1853-1992)", INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY REVIEW, C.3, Geneva, 1993, s.29.

⁶¹ TOSO, s.41; BORDEN, s.7.

1920'lerde Marksizmin etkisiyle karşılıklı yardımlaşma birlikleri, biraraya gelerek ilk ulusal karşılıklı yardımlaşma birliğini kurmuşlardır. Hatta bu dönemde sendikalar bile karşılıklı yardımlaşma birliklerine dönüşmeye başlamıştır. Bu arada 1924 yılında çıkarılan, Zorunlu Hastalık ve Malüllük Sigortası Yasası, karşılıklı yardımlaşma birliklerine önemli bir imkan sağlamıştır. Yasaya göre karşılıklı yardımlaşma birliklerinin üyeleri, asgari aynı koşulları sağlayan bu birliklerde, dilerlerse üyeliklerini sürdürebileceklerdir. Kanımızca bu yasa, Şili'nin bugünkü uygulamaları açısından bir temel taşı sayılabilecek niteliktedir.

Yasanın yürürlüğünden sonra karşılıklı yardımlaşma birlikleri çalışmalarını başarı ile sürdürmüşler, hatta 1963 yılında "Karşılıklı Yardım Yasası" (Mutual Aid Law) çıkarılmıştır. Ancak, Şili'deki 1973 darbesi, karşılıklı yardımlaşma birliklerinin çöküşünü başlatmış ve darbe önceleri her türlü birliği yasaklarken, sonraları güçsüz de olsa karşılıklı yardımlaşma birliklerine imkan tanımıştır. Bu arada hiç bir toplumsal grubun temsilcilerini içermeyen askeri rejim-parlamento ikilisi, sosyal güvenlik sistemini temelden değiştirerek, dünyada ilk kez özel sigorta yöntemine geçmiştir.

1992 itibarıyla karşılıklı yardımlaşma birliği sayısı 511 ve üye sayısı 350.000 civarındadır. Karşılıklı yardım birlikleri bugün için özel sigortaların faaliyet göstermediği alanlarda, onun açıklarını kapatacak biçimde halka minimum bir koruma sağlamaktadırlar⁶².

Genel kanıya göre, Şili'de karşılıklı yardımlaşma birliklerinin bulunması, sosyal güvenlik sistemindeki değişimin toplumda çok fazla tepki görmemesinin, ya da tepkilerin azalmasının sebebidir. Zira karşılıklı yardımlaşma birlikleri, sistemin açıkların bir ölçüde kapatmaktadır.

2. 1981 Reformu

Şili, 1970'lerde sosyal güvenliğin bilinen sorunlarından, giderlerin gelirleri karşılamaması ve aktif-pasif sigortalı oranının 0.5'e düşmesi ile sosyal güvenlik sistemini gözden geçirmeye başlamıştır⁶³.

Şili, bu dönemde mevcut pay as you go sistemini reforme etmek yerine; başka bir deyişle dönemin çalışma bakanı Jose Pinera'nın deyişiyle "...emeklilik yaşını yükseltmek, primleri arttırmak gibi kozmetik çözümler yerine bir devrim gerçekleştirmeyi yeğlemiştir"⁶⁴. Pinera'ya göre, "...kamusal sosyal güvenlik sistemlerinde prim yardım

⁶² TOSO, s.46-47.

⁶³ SHIPMAN, s.10.

⁶⁴ Jose PINERA, "The Success Of Chile's Privatized Social Security", CATO PROJECT ON SOCIAL SECURITY PRIVATIZATION, SSP No:4, Ağustos, 1995, s.1.

ilişkisi politik olarak belirlenmekte ve bunda baskı gruplarının etkisi bulunmaktadır. Asıl olan prim ile yardım arasında bir bağ kurmaktır. Oluşturulacak sistemde amaç işçinin ödediği primin kendi sahip olduğu hesaba gitmesidir". Pinera buna "kapitalizasyon planı" demektedir⁶⁵.

Şili'de, 1 Mayıs 1981⁶⁶ tarihi itibarıyla yürürlüğe giren sistemin ana hatları şöyledir⁶⁷:

Öncelikle beritmek gerekir ki sistem sadece emeklilik imkanı veren uzun dönem sigorta kolları için uygulanmakta ve belirlenmiş primlerle yürüyen bir zorunlu tasarruf planı niteliği taşımaktadır⁶⁸.

Sisteme geçiş aşamasında işverenler, işçilere (kamu ve özel kesim ayırımı olmaksızın) bir defaya mahsus %18 oranında ücret zammı vermişler ve daha sonra sosyal güvenlikten çekilmişlerdir. Aynı şekilde devlet de yeni sisteme geçiş giderleri dışında, sistemden ayrılmıştır⁶⁹.

İşçilere, geçiş aşamasında eski sistemde kalma ya da yenisine geçme imkanı tanınmış, belli bir tarihten sonra işe girenler için ise yeni sistem zorunlu tutulmuştur. 1992 itibarıyla çalışanların %95'i yeni sistem içinde yer almaktadır.

Sistemin esasını AFP (Administradoras de Fondes le Pensiones) adını alan özel fonlar oluşturmaktadır. Bu fonlar özel sigorta şirketi benzeri kuruluşlardır. Sigortalılar gelirlerinin en az %10'unu, en fazla %20'sini, kendi hesaplarına bu fonlara yatırmaktadırlar. Sigortalılar dilediği AFP'yi seçebilmekte ve hesabını dilediği AFP'ye kolayca aktarabilmektedirler⁷⁰.

Sistem, emeklilik yaşı açısından da bir esneklik getirmekte ve %10'un üzerinde prim ödeme durumunda (ki asgari 20 yıl prim ödeme zorunluluğu bulunmaktadır) emeklilik yaşı 55'e kadar düşmektedir⁷¹.

Emeklilik halinde ise sigortalılara üçlü bir imkan tanınmaktadır;

⁶⁵ PINERA, s.2.

⁶⁶ Bilindiği gibi 1 Mayıs dünyanın bir çok ülkesinde işçi bayramı olarak kutlanmaktadır. Pinera'ya göre bu tarih bilinçli olarak seçilmiştir. Pinera "...gelecekte işçi bayramı olarak işçilerin, devletin sisteminden kurtuldukları ve kendileri tarafından kapitalize edilen sisteme geçtikleri bir gün olarak kutlanacaktır". PINERA, s.2.

⁶⁷ Bu konuda ayrıca bkz. ILO, 21. **Yüzyıla...**, s.80 vd.; TÜSİAD, s.31-34; TİSK, **Dünya'da...**, s.7 vd.; İŞVEREN, "Sosyal Güvenlik Alanında Yeni Bir Uygulama Örneği:Şili Ulusal Özel Emeklilik Sistemi", C.XXXI, S.6, Mart, 1993, s.25 vd.; TOBB, s.256 vd.

⁶⁸ SHIPMAN, s.10; BORDEN, s.8

⁶⁹ TANNER, s.3.

⁷⁰ SHIPMAN, s.9; BORDEN, s.7.

⁷¹ PINERA, s.2.

- Sigortalılar, hesaplarında biriken meblağ ile AFP'ler dışındaki özel sigortalardan yaşam sigortaları alabilirler (bunun ölüm aylığını da kapsamı zorunludur)

- Sigortalılar, dilerlerse doğrudan AFP'lerden gelir elde edebilirler ki, bu gelir son 10 yıllık gelir ortalamasının %70'inden aşağı olamaz. Aşağı olursa, aradaki farkı devlet karşılar. 1982-1992 arasında fiilen gerçekleşen oran %80'dir.

- Sigortalılar üçüncü bir imkan olarak da dilerlerse, kısmen AFP'lerden ve kısmen özel sigortalardan yararlanabilirler⁷².

Bu arada sistemin temelini oluşturan AFP'lere de kısaca değinmek gerekir. AFP'ler tam anlamıyla özel sektöre ait yatırım fonlarıdır. Bu anlamda AFP'lerin özel sigorta kuruluşlarından çok fazla bir farkı bulunmamaktadır. Bunlar da özde emeklilik koşulu ile özel sigorta niteliği taşıyan imkanlar sunmaktadırlar.

AFP'lerin amaçları

- Yatırım
- Dağıtım
- Sigorta
- Kayıt tutma
- Fon biriktirmedir⁷³.

AFP'lerin bugün için sayıları 20'dir. AFP'ler sigortalılardan topladıkları primlerin en az %50'sini enflasyona endeksli devlet tahvil ve bonolarına yatırmak zorundadırlar. Kalan %50'yi ise sermaye piyasası enstrümanlarına yatırabilirler. Ancak yatırım, hükümetin onayladığı listedeki hisse senetleri ve tahvilleri kapsayabilmekte ve bir şirketin %7'den fazla hissesi aynı anda bir portföye dahil edilememektedir. Öte yandan hükümetin onayladığı listede yabancı şirketler yer almamaktadır⁷⁴.

Devlet, AFP'leri sıkı bir denetim altında tutmaktadır. AFP'lerin 1988 getirisi %6.5, 1989 getirisi %6.9, ve 1990 getirisi %15.6 olmuştur⁷⁵. Sigortalı, uygulama süreci içerisinde, dilerse birikimini daha yüksek getirisi olan bir AFP'ye aktarabilmektedir. AFP'ler 1994 yılı itibarıyla 23 Milyar dolar fon toplamışlardır. Bu miktar, ulusal gelirin %41'ini oluşturmakta ve son 10 yılda ulusal gelirin %6 artmasına yol açmaktadır. AFP'lerin 1994 yılı itibarıyla son 5 yıllık getiri toplamı ise ulusal gelirin %48'ini

⁷² TANNER, s.4.

⁷³ SHIPMAN, s.10; Ayrıca bkz. İŞVEREN, "Sosyal Güvenlik Alanında...", s.26; TÜSİAD, s.31; PINERA, s.2.

⁷⁴ TANNER, s.4; BORDEN, s.8.

⁷⁵ İŞVEREN, "Sosyal Güvenlik Alanında...", s.26.

bulmaktadır. Bu arada 14 yıllık uygulama itibarıyla batan ya da iflas eden AFP bulunmamaktadır⁷⁶.

Emeklilik sisteminin özelleştirilmesi dışında, Şili'nin diğer sosyal sigorta kollarını da kısaca incelemek yerinde olacaktır.

Şili'nin hastalık ve analık sigortaları tüm çalışanları kapsamaktadır. Sisteme işveren ve devletin katkısı bulunmamaktadır. Sigorta primleri, gelirin %7'si olmak üzere sigortalılardan alınmaktadır. Sistem, sigortalıların bakmakla yükümlü oldukları kimseleri de kapsamaktadır.

İş kazası ve meslek hastalıkları sigortası işe işverence finanse edilmektedir. İşverenler işin tehlike ve risk derecesine göre işçi ücretinin %0.9'u ile %6.8'i arasında değişen iş kazası ve meslek hastalıkları primi ödemektedirler.

İşsizlik sigortası ile aile yardımları ise, taraflardan hiç birinin katılımı olmaksızın Birleşik Aile Yardımları ve İşsizlik Fonu (Unified Family Allowances and Unemployment Fund) tarafından karşılanmaktadır. İşsizlik sigortası yardımları bir yıl süreli, aile yardımları ise doğumun beşinci haftası ile 18 yaş arasında devam etmektedir⁷⁷.

3. Şili Sosyal Güvenlik Reformunun Eleştirisi

Şili'nin sosyal güvenlik sistemini özelleştirmesinden itibaren yaklaşık 15 yıllık bir süre geçmiştir. Bu süre sistemin eleştirisi için yeterli sayılmasa da, işleyiş açısından görüş sahibi olmaya olanak vermektedir.

Sisteme yönelik ilk eleştiri, sistemin, başlangıçtaki yoğun devlet desteğinin bugünü değerlendirmeye imkan vermediği yönündedir. Gerçekten, başlangıçta devlet desteği ile önemli bir mesafe katedilmiştir. Öte yandan sistemdeki 4.000.000 aktif sigortalıya karşın 100.000 pasif sigortalı bulunmaktadır. Bu ise bugünkü emeklilerin aslen sosyal sigorta yönteminde de rahat olabileceği anlamına gelmektedir⁷⁸.

Sisteme yönelik bir başka eleştiri ise, bu programda işgücünün değişik kesimleri veya kuşaklar arasındaki dayanışmanın bulunmadığı şeklindedir⁷⁹.

⁷⁶ SHIPMAN, s.11; BORDEN, s.9; TANNER, s.6; PINERA, s.3.

⁷⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD, 1995**, US Department Of Health Services, Social Security Administration, Office Of Research and Statistics, Washington DC, Mayıs, 1996, s.71-74.

⁷⁸ Nihal Yıldırım MIZRAK, "Şili Ulusal Özel Emeklilik Sisteminin Sosyal Güvenlik İlkeleri ve ILO Normları Açısından Sakıncaları", İŞLETME VE FİNANS DERGİSİ, S.84, Mart, 1993, s.47.

⁷⁹ GILLION-BONILLA, s.40; karşı. SHIPMAN, s.10.

Bir başka eleştiri ise sistemi savunanlardan gelmektedir. Buna göre Şili’de yapılan gerçek bir özelleştirme değildir ve hala devletin etkisi sürmektedir. Özellikle AFP’lerin kuruluşunda, yatırım düzenlemelerinde ve emeklilik gelirinin belli bir seviyenin altına düşmesi halinde devletin aradaki farkı kapatması, bu kesimin yoğun eleştirilerine yol açmaktadır⁸⁰.

Sistemin, devletin beklediği bazı yararları gerçekleştirmediği de sıkça dile getirilmektedir. Bu anlamda, düzenli prim ödeme oranı yıllar itibarıyla düşmektedir. 1983’de %76 olan oran, 1990’larda bazı işkolları itibarıyla %53’lere, hatta %45’lere kadar düşmüş bulunmaktadır⁸¹.

Sisteme yönelik bir başka eleştiri ise, düzenlemenin en çok işverenler ile devlete yaradığıdır. Gerçekten yukarıda incelediğimiz gibi, özelleştirme uygulaması ile işverenler, sadece bir kereye mahsus ücretlere zam yapmışlardır. Bugün için işverenler ücretin %0.9’u ile %6.8’i arasında değişen iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası primi dışında herhangi bir sosyal güvenlik primi ödememektedirler. Hatta yine önce incelediğimiz gibi sistem hastalık sigortası içermediği için, hastalık ve analık sigortası priminin tamamı sigortalı tarafından ödenmektedir. Bunun ise sosyal güvenliğin temel amacı ile bağdaşmadığı açıktır⁸².

Öte yandan Şili uygulamasının ILO’nun 102 ve 128 sayılı sözleşmelerine şu hususlarda aykırı olduğu ileri sürülmektedir:

- Sigortanın yönetimine sigortalı ve işverenler katılmamaktadır.

- Çalışanların yaşlılık sigortası primine katılımı toplam prim tutarının %50’sini geçemez. Oysa Şili’de tamamen çalışanlarca yapılan bir ödeme vardır.

- Emekli aylıkları hiç bir durumda kesintiye uğratılamaz. Buna karşın Şili’de fon getirileri düşük olursa, ya da AFP’ler iflas ederse, aylıkların ne olacağı belli değildir⁸³.

Bir başka eleştiri ise sistemin yapısına ilişkindir. Çalışanlar, emekliye ayrıldıklarında, hangi haklarını ne şekilde kullanacaklarını bilemedikleri için, bir çok kişi hesaplarındaki toplam değer in %3-5’i arasında değişen ücretler alan “bağımsız uzmanlar”ın hizmetine başvurumaktadırlar. Yeni sistem bu şekilde sigorta danışmanlığı denilen bir meslek türünü yaratmıştır⁸⁴.

⁸⁰ BORDEN, s.8. Sistemi kuran PINERA ise bu konuda “...biz özel sektöre güveniyoruz, ama saf değiliz. rekabetçi bir ortamda yanlışlar yapılmasını, paranın batırılmasını önlemek ve çalışanı korumak için böyle bir uygulama zorunludur” diyerek, sistemi savunmaktadır. Bkz. PINERA, s.3.

⁸¹ MIZRAK, s.47.

⁸² MIZRAK, s.48; Ayrıca bkz. **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD, 1995**, s.72.

⁸³ MIZRAK, s.49; ILO, **21. Yüzyıla ...**, s.81 vd.; GILLION-BONILLA, s.40.

⁸⁴ GILLION-BONILLA, s.40; MIZRAK, s.48.

Eleştirilerden bir diğeri ise, özelleştirmenin , toplumun çeşitli kesimlerinin katılım olmaksızın, militer-parlamenter bir çizgide gerçekleştiği ve demokratik olmadığı yönündedir⁸⁵.

Nihayet son bir eleştiri ise AFP'lere yöneliktir. Şili'de AFP'ler büyük ölçüde ABD'li yatırımcıların kontrolüne girmiştir. Sistemin %25'ini elinde tutan ve en büyük AFP olan Provida'nın %42'si New York'lu Bankers Trust'a aittir. İkinci büyük AFP olan Santa Maria'nın ise %51 hissesi Aetna Life and Casualty Of Hartford Connecticut'a aittir⁸⁶.

Sosyal güvenlik alanında bir devrim sayılan ve bir çok Güney Amerika ülkesini etkileyen Şili Özel Emeklilik Sistemi, sosyal güvenlik anlayışına bir çok yenilik getirmekle beraber, bir o kadar da eleştiriye uğramıştır.

Aslen kanımızca, henüz sistem için kesin yargılara varmak için erkendir. Zira sistemin emeklileri ve bunların durumları çok belirgin olarak ortaya çıkmamıştır. Ancak, başta da belirttiğimiz gibi Şili, yapılacaklar ve yapılmayacaklar açısından önemli bir model ve deneyimdir. Nitekim, ABD için önerilen sosyal güvenlik reformlarının bir çoğunda hareket noktası Şili Modeli olarak görünmektedir.

II. ABD İçin Önerilen Sosyal Güvenlik Reformu Modelleri

ABD, gerek ekonomisi, gerek dünya politikasındaki etkisi ve gerekse bir çok yönden dünya uygulamalarına örnek oluşturması sebebiyle bu tür bir çalışmada dikkate alınması gerekli bir ülkedir. Bu bakımdan ABD Sosyal Güvenlik Sistemi hakkında kısaca bilgi verdikten sonra, sistemin reformu için önerilen planları ele almakta yarar vardır.

ABD Sosyal Güvenlik Sisteminin temelini 1935 tarihli Social Security Act oluşturmaktadır. ABD sisteminde sosyal sigortalardan uzun dönemli olanlar zorunlu bir nitelik taşımaktadır. Sosyal sigorta prim oranı ise %12.4'tür ve bunun %6.2'si sigortalı ve %6.2'si işverence ödenmektedir. Emeklilik yaşı 65'dir ve 2000 yılına kadar 67'ye yükselecektir.

Hastalık sigortası ise sağlık yardımları açısından ve sadece yaşlılar ve malüller için zorunlu şekilde uygulanmaktadır. Başka bir deyişle ABD'de zorunlu hastalık (sağlık) sigortası bulunmamaktadır.

⁸⁵ TOSO, s.46.

⁸⁶ TANNER, s.4.

İş kazası ve meslek hastalıkları sigortasının finansmanından işveren sorumlu iken, işsizlik yardımlarından da yine temelde işveren ve devlet ortaklaşa sorumlu tutulmuştur⁸⁷.

ABD'de de diğer ülkeler gibi sosyal güvenlik sisteminde alarm zilleri çalmaya başlayınca, gerek bazı parlamenterler, gerek bazı örgütler ve gerekse bazı bilimadamları yeni sosyal güvenlik planları önermeye başlamışlardır⁸⁸.

ABD Sosyal Güvenlik Sisteminin reforme edilmesi için özel sektörden yararlanma ya da özelleştirme fikrini ilk ortaya atan 1980'lerde Reagan'ın danışmanlarından Peter J.Ferrara'dır. 1992'de Ulusal Politika Analizi Merkezinin başkanı John Goodman, tam bir fon sistemi önermektedir. 1993'de Robert Genetski isimli iktisatçı Wall Street Journal'da yayınlanan makalesi ile özel sigortalardan yararlanmanın temel ilkelerini belirlemiştir. 1994'de ise Milletvekili J.Goss Porter yine sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunda bir plan önermiştir. 1995 yılına gelindiğinde ise Senatör Robert Kerrey ile eski Senatör John Danforth, önerdikleri vergi reformu paketine sosyal güvenliğin özelleştirilmesini de eklemiştir. Yine 1995 yılında ABD Senatosu bu konuda bir plan hazırlamak üzere Cato Organizaton ile anlaşmıştır⁸⁹. Bu planların anahatlarına değinmek çalışmamız açısından gereklidir.

- **FERRARA PLANI:** Ferrara'ya göre yeni sosyal güvenlik planı bugünkü gelirleri garanti etmek zorundadır. Bugünün çalışanlarına bugün önerilen emeklilik gelirlerini garanti etmek için devlet bonoları verilmelidir. Böylece bir anayasal sorununu doğması önlenmiş olacaktır. İkinci aşamada ise çalışanlara, yeni oluşturulacak süper bireysel emeklilik hesaplarına (Super Individual Retirement Account=Super IRA) gelirlerinin %20'sine kadar yatırım yapmaları imkanı tanınacak ve bu miktarın vergi indirimine tabi olduğu bildirilecektir. Oluşacak bu fon , bugünün emeklileri için de yarar sağlayacaktır. Böylece çalışanlar bir yandan bugünkü emeklilik primlerini öderken, bir yandan da yeni bir fon yaratabileceklerdir.

Sonuçta emeklilik döneminde, çalışanlar sosyal güvenlik gelirleri yanında oluşan Super IRA ile özel sigortalardan yararlanabileceklerdir. Planın ileriki dönemlerinde ise çalışanlara Super IRA ile sosyal sigorta arasında tercih yapma imkanı sağlanabilecektir⁹⁰.

⁸⁷ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.354.

⁸⁸ WEINBERGER, s.2.

⁸⁹ BORDEN, s.12.

⁹⁰ FERRARA, s.1; Ayrıca bkz.Pcter J.FERRARA, **Social Security: Prospects For Real Reform**, Cato Institute Press, Washington, 1985.

- **PORTER PLANI:** Senatör Porter'in sosyal güvenlik reformu ile ilgili planının ana hatları şöyledir;

Öncelikle işçi ve işveren primleri %1'er düşürülmelidir. Bu %2 zorunlu olarak oluşturulacak Bireysel sosyal Güvenlik Emekliliği Hesabına (Individual Social Security Retirement Account = ISSRA) yatırılacaktır. Çalışan, çalışma süresi boyunca burada biriken paranın maliki olacak ve çalışma yaşamı boyunca bu hesabı dilerse borsaya, dilerse özel sigortaya yöneltebilecek ve bu paranın nemalanması sağlanacaktır. Kişi emekli olduğunda ise iki geliri olacaktır. Biri ISSRA'nın geliri, ikincisi ise normal sosyal sigorta emeklilik geliri olacaktır⁹¹.

Porter'in planı tamamen bir özelleştirmeden çok, kısmi bir özelleştirme içermektedir⁹². Bu yönüyle Porter planı sonraki bir çok öneriyi etkilemiştir.

- **KERREY-DANFORTH PLANI:** Kerrey-Danforth Planı, sosyal güvenlik reformunda, primleri yükseltmek yerine bugünün çalışanları için önerilen uzun dönem gelirlerini yeniden düzenleme esasına dayanmaktadır.

Plana göre emeklilik, en az 30 yıl çalışma koşulu ile elde edilmeli ve gelirlerin tamamını elde etme yaşı 70'e çıkarılmalıdır. Ayrıca yaşam standardı düzenlemeleri yeniden ele alınmalı, tüketici fiyat endeksleri gözden geçirilmelidir. Bu düzenlemelerle emeklilik gelirlerinin düşürülmesi amaçlanmalıdır. Yine, ölüm halinde, hayatta kalanlara bağlanacak gelir oranı %50'den %33'e düşürülmelidir. Sistem en geç 2000 yılında uygulamaya konmalıdır. Bu arada 55 yaşın altındakilerin, sosyal sigorta primlerinin %1.5'inin zorunlu bireysel tasarrufa ya da IRA'ya yatırılması sağlanmalıdır⁹³.

Kerrey-Danforth Planı, Porter'in aksine daha merkezi planı, bireysel tercihlere imkan tanımayan, dayatmacı bir planıdır ve uygulanması halinde sisteme inancı azaltabilecek nitelikler taşımaktadır⁹⁴.

- **SIMPSON-MCMILLAN-GOSS PLANI:** Simpson-McMillan-Goss Planı da Kerrey-Danforth Planına çok benzemektedir.

Plana göre devlet görevlileri ve küçük işyerlerinin işçileri sosyal güvenlik

⁹¹ John PORTER, "Testimony Before The Ways and Means Subcommittee on Social Security", Government Printing Office, 4 Ekim 1994, s.22-23.

⁹² BORDEN, s.13.

⁹³ KERREY-DANFORTH, "Bipartisan Committee on Entitlement and Tax Reform", Government Printing Office, Washington, Ocak, 1995.

⁹⁴ BORDEN, s.15.

kapsamından çıkarılmalı, sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma koşulları ağırlaştırılmalı ve çalışanlara sosyal güvenlik primlerinden %1.5 oranında indirim yapabilme ve bunu özel sigortalara yatırabilme imkanı tanınmalıdır⁹⁵.

- **CATO PLANI:** Sosyal güvenlik reformu ile ilgili son plan ise 1995-1996 yılları arasında Cato Organization tarafından önerilmektedir.

Plan, iki temel üzerine inşa edilmektedir. Buna göre öncelikle reformda devlet bazı giderleri üstlenmelidir. İkincisi, devlet üstlendiği sorumlulukları etkin bir şekilde ve zamanında yerine getirmelidir⁹⁶.

Yine planın diğer ilkeleri arasında şunlar yer almaktadır:

- Sosyal güvenlik alanında önlemler ne kadar geciktirilirse çözüm o kadar dramatik ve zor olur.

- Reformda yenilenmiş yaşam beklentisi tabloları ile çalışma yaşamında kalma süreleri kullanılmalı ve gerçeğe olabildiğince yaklaşılmalıdır.

- Reform, toplanacak fonların ekonomik etkinliğini arttıracak düzenlemeler içermelidir.

- Reform, toplanan emeklilik fonlarının en az yarısının gerçek yatırımlara kaydırılmasını içermeli ve sigortalının bunu kontrol etme imkanı sağlanmalıdır.

- Reform, eşit ödeme yapanlara, eşit davranılır ilkesini benimsemelidir.

- Reform yapılırken, geçmişte olduğu gibi prim artışı uygulamasına gidilmemelidir. Çünkü prim artışı ücretlerin düşmesine yol açabilmektedir⁹⁷.

- Ayrıca reformda ekonomik etkinlik, depolitizasyon ve açıklık ilkelerine uyulmalıdır⁹⁸.

İşte bu ilkeler ışığında sözkonusu reformun iskeletini zorunlu bir tasarruf programı oluşturmaktadır. Sistemde her sigortalı için kişisel emeklilik hesabı (Personal Retirement Account=PRA) oluşturulmalıdır. PRA'lar emekli olmadan hesaptan çekilemeyecek ve PRA kişinin malvarlığına dahil olacaktır. PRA'lar çeşitli fonlarda toplanacak ve her fonun yöneticisi olacaktır. Sigortalılar fonu değiştirme imkanına sahip olacaklardır. Devlet fonların denetimini yapacak ve bir reasürans mekanizması oluşturulacaktır. Öte yandan, yine devlet, sigortalılara belli bir emeklilik gelirini de garanti edecektir⁹⁹. Bu garanti için

⁹⁵ BORDEN, s.16.

⁹⁶ BORDEN, s.20.

⁹⁷ WEINBERGER, s.10-13.

⁹⁸ BORDEN, s.20-22.

⁹⁹ CATO bu miktarı bugünün emekli aylığının %110'u olarak önermektedir.

bir güvenlik ağı (security net) oluşturulacak, bunun üzerinde ise serbestçe yatırım yapılabilecektir.

Eğer emeklilik halinde gelir bu ağın altında kalır ise, farkı devlet kapatacaktır. Tarihsel süreç incelendiğinde, sermaye piyasasındaki en az gelirli fonların bile asgari emeklilik gelirinin bugünkü tutarından fazla gelir getirdiği görülecektir. Böylece sermaye piyasası da hareketlenecektir. Hatta eğer bir finansal sorun çıkmaz ise, güvenlik ağı, sakatlar gibi işgücünün dışındaki kesimlerin sosyal güvenliklerinin finansmanında kullanılabilir¹⁰⁰.

Eski sistemden yeni sisteme geçişte ise sigortalılara tercih imkanı verilmelidir. Ancak, eski sistemde kalanlara, eski primleri ödemeleri veya devlet bonusu verilmesi öngörülebilir. Öte yandan, yeni sistem özendirilmelidir. Devletin şu andaki borçları üstlenmesi ise kaçınılmazdır¹⁰¹.

Görüldüğü gibi, incelemiş bulunduğumuz ABD sosyal güvenlik reform önerilerinin hemen hepsinde ortak nokta, finansman açısından, özel sektöre, özel kuruluşlara imkan tanınması, finansman ve fon yönetiminden devletin çekilmesidir. Önerilerin bir çoğu, Porter Planındaki gibi kısmi bir özelleştirme içerirken, Cato Planında Şili Modelinin belirgin bir etkisi sezilmektedir. Aslen, Cato'nun uzmanları da bunu reddetmemektedirler. Ancak, ABD için yapılan tüm reform önerilerinde işverenlerin finansmandan çekilmesi gibi bir durum sözkonusu değildir. Başka bir deyişle Şili Modelinin tersine ister kısmi, ister tam özelleştirme olsun, uzun dönem sigorta kolları için işverenlerin bugün için sözkonusu olan prim ödeme borçlarının devam etmesi önerilmekte; Şili'de olduğu gibi, finansman sadece çalışanların omuzlarına yüklenmemektedir.

ABD sosyal güvenlik reform önerilerinde dikkati çeken bir başka nokta ise, sosyal güvenliğin salt ekonomik gereklere göre şekillendirilmesidir. Başka bir anlatımla, reform önerilerinin hiçbirisi nesillerarası ve toplumsal dayanışma, riske zorunlu katılım gibi sosyal güvenliğin temel ilkelerinden bahsetmemektedir. Öte yandan sağlık sigortasına hiç değinilmemektedir. Bu durum bir anlamda ABD'nin geleneksel sosyal güvenlik yaklaşımından kaynaklansa da; sosyal güvenliğin temel ilkelerine çok da uygun görünmemektedir.

III. Batı Avrupa Ülkelerindeki Uygulama Örnekleri

Dünyanın hemen tüm ülkelerinde olduğu gibi, Batı Avrupa ülkeleri de, sosyal güvenlik sistemlerinde ortaya çıkan finansman güçlükleri sebebiyle, özellikle 1990'larda,

¹⁰⁰ TANNER, s.2-3; BORDEN, s.21-23; SHIPMAN, s.11.

¹⁰¹ TANNER, s.4; BORDEN, s.26.

önlemler alma gereği duymuşlardır.

Batı Avrupa ülkeleri, gerek kıtanın yerleşik kültürü, gerek güçlü ekonomileri ve gerekse demokrasi gelenekleri sebebiyle, Güney Amerika benzeri radikal çözümler yerine, sosyal güvenlik fikrinin temel ilkelerine aykırı düşmeyecek, buna karşılık sistemleri bir ölçüde rahatlatacak önlemlere başvurmuşlardır. Bu anlamda, öncelikle İngiltere ve İtalya'nın yaşlılık sigortası reformları ile Almanya'nın ilginç özellikler taşıyan sağlık sigortası reform modellerini incelemek yerinde olacaktır.

1. İngiltere Yaşlılık Sigortası Uygulaması

İngiltere'nin sosyal güvenlik sistemi içinde yaşlılık sigortası, 1908 tarihli yasaya dayanmakta ve yasa en son 1992 yılında değişikliğe uğramış bulunmaktadır.

Yaşlılık sigortasının finansmanında üçlü bir yapı bulunmaktadır. Finansmana işçi, işveren ve devlet katılmaktadır. Sigortalı, haftalık 58 Pound'a kadar gelirin %2'sini, 58-440 pound arası gelirin %10'unu prim olarak vermek zorundadır. İşveren ise yine ilk 58 pound için %3, 58-440 pound arası gelir için ise %10.2 oranında prim ödemektedir. Devlet ise, sistemin masraflarını ve prime bağlı olmayan giderleri üstlenmektedir¹⁰².

İngiltere yaşlılık aylığı sisteminde 1988'de yapılan değişiklik ile haftalık geliri sürekli olarak 58 pound'dan aşağı olanlar ise yaşlılık sigortasına girmek konusunda serbest bırakılmışlardır. Böylece 4.000.000 kişi programın dışarısına çıkarılmıştır¹⁰³.

İngiltere'de 1992 yılında yapılan reformun özelliği şudur: Sistem üç basamaklı bir yapıya büründürülmüştür. Birinci basamak, üniversal (herkesi kapsayan) bir yaşlılık yardımını öngörmektedir. Toplumda yaşayan herkese belli bir yaşa ulaşmaları halinde¹⁰⁴, bir anlamda sosyal yardım niteliğinde yaşlılık aylığı bağlanmaktadır¹⁰⁵. Bu maktu aylığın haftalık miktarı ise 58 pounddur.

İkinci basamakta, ödenen sigorta primlerinin karşılığı olan yaşlılık aylığı yer almaktadır. Bunun bağlanma oranı %25'dir ve 2009 yılından itibaren oran %20'ye düşecektir¹⁰⁶.

¹⁰² SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.347.

¹⁰³ TİSK, Dünya'da..., s.14; ayrıca bkz.SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.348.

¹⁰⁴ İngiltere'de emeklilik yaşı erkek için 65, kadın için 60'dır. Hükümet 1994'de başka bir önlem olarak kadınlarda da emeklilik yaşını 65'e çıkararak yılda 3 milyar pound tasarruf elde etmeyi planlamış ancak bu tasarı henüz yasalaşamamıştır. Bkz. TİSK, Dünya'da..., s.15.

¹⁰⁵ Haftalık geliri 58 pounddan aşağı olanlara sistemden çıkma imkanı verilmesinin gerekçesi bu olsa gerektir.

¹⁰⁶ TOBB, s.263; SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.348.

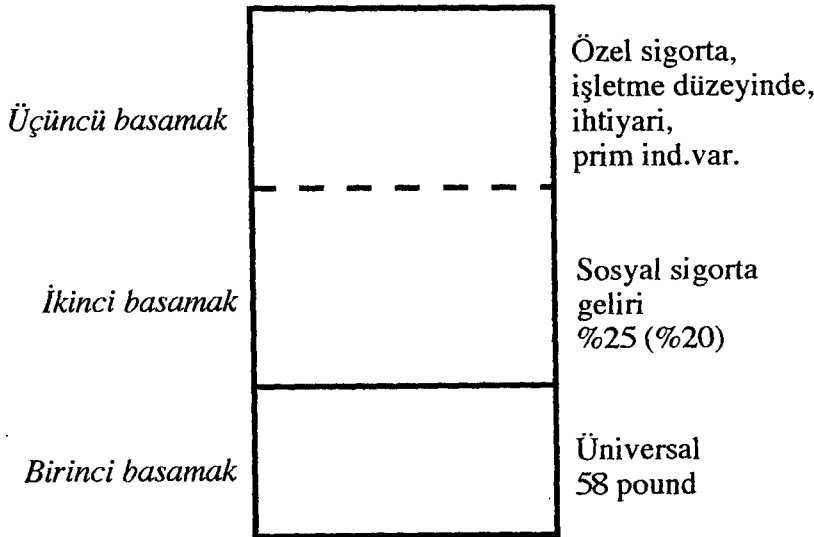
Üçüncü basamakta ise işletmelere ve sigortalılara tanınan özel sigorta imkanı bulunmaktadır. İşletmeler ya da sigortalılar dilerlerse bu uygulamanın üzerine özel sigortalardan, özel emeklilik programları satın alabilmektedirler. Yasa, böyle bir durumda, ödenecek sosyal sigorta primlerinde hem işveren, hem de sigortalı için indirimli oranlar öngörerek, özel sigorta uygulamasını teşvik etmektedir. Gerçekten, eğer işletme, tamamlayıcı özel emeklilik sigortası yaptırmış ise, sigortalının 58-440 pound arası gelir dilimi için normalde ödemesi gereken %10 prim, %8.2'ye düşmekte; yine işverenin ilk 58 poundluk gelir için ödemesi gereken %3'lük prim oranı, %2'ye düşmektedir¹⁰⁷.

İngiltere, getirdiği bu yöntem ile sosyal güvenlik sisteminde önemli bir rahatlama beklemektedir. Diğer taraftan, sistemde, özel sigorta uygulamasının tamamlayıcı niteliği ağır basmakta, ancak sağlanan prim indirimi ile özel sigorta uygulaması teşvik edilmektedir.

Görüldüğü gibi İngiliz sisteminde, temeli yine sosyal sigortalar oluşturmakta, bunun yanında tamamlayıcı özel sigorta programları da uygulama imkanı bulmaktadır. Sistem aşağıdaki gibi şematize edilebilir;

Şekil 8

İNGİLTERE YAŞLILIK SİGORTASI UYGULAMASI



¹⁰⁷ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.347-348; TOBB, s.263-264; TİSK, Dünya'da..., s.14.

2. İtalya'da Yaşlılık Sigortası Uygulaması

İtalya, Avrupa'da oldukça pahalı ve cömert sosyal güvenlik sistemlerinde birine sahip iken¹⁰⁸, sosyal güvenlik sebebiyle GSMH'nin %4.6'sına ulaşan yaşlılık sigortası açığının kapatılması amacıyla sistemi yeniden düzenleme yoluna gitmiştir¹⁰⁹.

Yeni yasaya göre yaşlılık sigortası primi sigortalı için %8.34, işveren için %21.3'tür. Devlet ise, temel yaşlılık aylığını sağlamak ve açıkları kapatmaktadır. Daha önce erkeklerde 60, kadınlarda 55 olan emeklilik yaşı, erkeklerde 2005 yılına, kadınlarda ise 2016 yılına kadar olan dönemde 65'e yükseltilmiş; sigortadan yararlanmak için en az prim ödeme süresi 15 yıldan 20 yıla çıkarılmıştır. Bunun dışında, 35 yıl sürekli prim ödeyenlere diledikleri yaşta emekli olma olanağı sağlanmıştır. Öte yandan, emekli aylığı bağlama oranı %90 iken, hesaplama formülünün değişmesiyle, ödeme miktarı düşmüş, aylığa esas gelir ortalaması ise son 5 yıldan 10 yıla çıkarılmıştır¹¹⁰.

İtalyan sisteminde, aynen İngiliz sisteminde olduğu gibi bir temel yardım (social pension) sözkonusudur. Bunun dışında her sigortalıya ödediği prim karşılığı olarak sosyal sigortalardan yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. Üçüncü olarak ise taraflara isteğe bağlı ve tamamlayıcı nitelikte (compulsory) özel sigorta imkanı tanınmıştır. Teorik olarak isteğe bağlı olan tamamlayıcı sigortanın, ileride ya toplu iş sözleşmeleri ile ya da yasal değişiklik ile zorunlu hale gelmesi beklenmektedir¹¹¹.

Görüldüğü gibi İtalya Reformunun temelini öncelikle sosyal sigortalara çeki düzen verilmesi oluşturmaktadır. İlk planda gerçekleşen, yaşlılık sigortasından yararlanma koşullarının ağırlaştırılmasıdır. Öte yandan, sisteme ilave edilen özel emeklilik sigortası programlarının özendirilmesi ise, İngiliz Reformunun etkilerini hissettirmektedir.

Gerek İngiltere'nin ve gerekse İtalya'nın ekonomileri oldukça güçlüdür. Diğer yandan, yapılan reformlar çok yenidir ve sonuçları da alınmış değildir. Ancak yine de, bu ülkelerde henüz Güney Amerika benzeri radikal bir özel sigortaya yönelim hareketi görülmemektedir. Kaldı ki, Güney Amerika ülkelerinde, belirttiğimiz radikal geçiş, sosyal güvenliğin finansman sorunlarının klasik çözüm yolları olan primlerin arttırılması, prim ödeme döneminin uzatılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi uygulamalardan

¹⁰⁸ TİSK, *Dünya'da...*, s.15.

¹⁰⁹ TÜSİAD, s.37; TİSK, *Dünya'da...*, s.15.

¹¹⁰ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.177; COMMISSION, s.110-121; TİSK, *Dünya'da...*, s.15; TÜSİAD, s.36; Ayrıca bkz. "Artık Maaşın da Sosyal Güvenliği Yok", İNTERMEDYA EKONOMİ, 10 Şubat 1996, S.1, s.21.

¹¹¹ TÜSİAD, s. 36-37; "Artık Maaşın da...", s.21; TOBB, s.261; TİSK, *Dünya'da...*, s.15; SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.178.

sonuç alınamaması üzerine gerçekleşmiştir¹¹²

ABD’de reform önerilerindeki özel sigortaya yönelimi ise, ABD’de hiç bir zaman Avrupa benzeri bir sosyal yapılanma, endüstri ilişkileri sistemi ve sosyal demokrasinin bulunmamasına bağlamak mümkündür. Başka bir deyişle, hiç bir zaman zorunlu hastalık sigortası dahi bulunmayan¹¹³ ve kapitalizmin en saf şekli ile uygulandığı, özel girişimin her şeyin önünde gittiği bu ülkede, sosyal güvenliğin de özel girişim eli ile sağlanması önerilerini doğal karşılamak gerekir.

3. Sağlık Sigortası Örnekleri ve Almanya Sağlık Sigortası Uygulaması

Sosyal güvenlik uygulamalarının önemli bir yönünü oluşturan sağlık (hastalık) sigortaları, özel sigorta ile bağlantının yaygın şekilde görüldüğü bir daldır. Gerçekten sağlık sigortaları bazı ülkelerde zorunlu iken (ki bugün için bilindiği gibi ülkemizde uygulanan sistem budur), bazılarında karma bir sistem ile sosyal-özel sigorta uygulamasına gidilmiş, bazılarında ise tamamen isteğe bağlı tutulmuştur.

Örneğin İsviçre’de Federal Yasa sağlık sigortasını isteğe bağlı şekilde kabul etmiş; zorunlu kılıp kılmamayı kantonlara bırakmıştır. Bugün için, İsviçrelilerin %97’si isteğe bağlı özel sağlık sigortası kapsamındadır¹¹⁴.

Önce de, değindiğimiz gibi; ABD’de genel ve zorunlu sağlık sigortası bulunmamaktadır. Mevcut olan kamu rejimi, sadece yaşlıları ve malülleri kapsamına almakta ve onların hastane masraflarını (medicare) üstlenmektedir. Diğerlerinin, tedavi masrafları için isteğe bağlı özel sağlık sigortası uygulamaları vardır ve özellikle hastane giderleri için halkın çoğunluğu bu tür sigortaya başvurmaktadır¹¹⁵.

Sağlık sigortası ile ilgili ilginç bir örnek ise Almanya’da karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten bu özgün örnek, içeriğinde gerek sosyal sigortayı ve gerekse özel sigortayı buldurması ve başarılı uygulaması ile ilgi çekicidir.

Alman sağlık sigortasının temelini 1883 Yasası oluşturmaktadır. Yasada 1911, 1980, 1982 ve 1994 yıllarında değişiklikler yapılmıştır¹¹⁶.

¹¹² TOBB, s.256.

¹¹³ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.352.

¹¹⁴ TOBB, s.268; SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.322.

¹¹⁵ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.352; TOBB, s.268.

¹¹⁶ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.133.

Almanya, sosyal güvenlik sistemini oluştururken, sağlık sigortasını, şahsın, ailenin veya özel bir örgütün daha iyi karşılayabileceğini ve bu işlevlerin devletçe karşılanmaması ilkesine dayandırmıştır. Devlet, sağlık sigortasında, finansın tahsis edilmesi ve sistemin yönetimini üstlenmiş, sağlık hizmetlerini ise geniş anlamda, özerk yapıları olan fonlara ve özel sektöre bırakmıştır¹¹⁷.

Alman sağlık sigortasında sosyal ve özel sigorta birlikte yer almaktadır. Yıllık geliri 70.200 DM ve altında olanlar zorunlu olarak sosyal sigortaya tabidir ve bunlar, emekliler de dahil olmak üzere, gelirlerinin %4-8'i oranında sağlık sigortası primi ödemektedirler. İşverenin prim oranı da sigortalı ile aynıdır¹¹⁸.

Almanya'da sosyal sigortalıların fonksiyonunu, sayıları 1100'den fazla olan ve kar amacı gütmeyen, bölgesel şekilde örgütlenmiş hastalık fonları yürütmektedir¹¹⁹. Bu fonlar, Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığının genel gözetiminde, Federal Sigorta Enstitüsünce denetlenmektedir. Her eyaletin kendine özgü düzenleme yapma olanağı bulunmaktadır¹²⁰.

Eğer bir kimsenin geliri yıllık 70.200 DM'den fazla ise bu kişilere dilerlerse özel sağlık sigortasına başvurma imkanı tanınmıştır. Böylece yıllık 70.200 DM'den fazla gelir elde edenler, dilerlerse kamusal sağlık sigortası fonlarına dahil olabilmekte, dilerlerse özel sigortadan sağlık sigortası satın alabilmektedirler.

Özel sağlık sigortalıların devletin sıkı denetimine tabidir ve en az sağlık sigortası fonlarının verdiği güvenceyi vermek zorundadırlar. Özel sigortaya başvurulduğunda ise işveren, sağlık sigortasına ödemesi gereken miktar kadar primi bu kez özel sigortaya ödemektedir. Böylece özel sigortada da işverenin katılımı sözkonusu olmaktadır¹²¹. Ayrıca, zorunlu sağlık sigortasına tabi olanlar da dilerlerse özel sağlık sigortası satın alabilmektedirler.

Zorunlu sağlık sigortasına göre, tek kişilik odada kalma, dilediği doktoru seçme gibi lüks olanaklar sunan özel sağlık sigortalıların, sabit bir prim ile ve uzun süreli yapılmaktadır. İstisnai durumlar dışında, sigortalı ömür boyu aynı primi ödemektedir. Özel sigorta, zorunlu sağlık sigortasının tersine bireysel bazda yapılmakta, aile bireyleri kapsama dahil edilmemektedir. Bu durum bazı hallerde, özellikle karı kocanın bulunduğu ya da tek

¹¹⁷ Ali N.YÜCEL, "Sağlık Sigortası Sistemleri ve Özel Sigortanın Yeri", REASÜRÖR, s.17; Temmuz, 1995, s.15; TÜSİAD, s.35; Ayrıca bkz. "Sağlık Sigortasında Almanya Modeli", İNTERMEDYA EKONOMİ, 10.2.1996, S.1, s.23.

¹¹⁸ YÜCEL, s.18; SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.133.

¹¹⁹ YÜCEL, s.16.

¹²⁰ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.134.

¹²¹ YÜCEL, s.17.

çocuklu ailelerde, özel sigortanın, zorunlu sağlık sigortasına göre daha ucuz olabilmesi sonucunu doğurmaktadır¹²².

Bunun dışında, özel sigortalar ile zorunlu sağlık sigortası fonları ortak tesislerden yararlanmakta ve her iki kurum da fiyatlama mekanizmasında etkin rol oynamaktadırlar. İlave edelim ki, gerek zorunlu sağlık sigortasında ve gerek özel sağlık sigortasında, sigortalının hastane ve tedavi giderlerine belli ölçüde katılımı sözkonusudur¹²³.

Sözkonusu sağlık sigortası modeli hem bireylerin sosyal güvenliğini sağlamakta, hem de özel ve sosyal sigortanın birbirini tamamlayıcı niteliğini ortaya koymaktadır. Bu bir anlamda bireylerin mükerrer ödeme yapmasını da önlemektedir. Zira, özel sigortaya tabi olan bir kişi sosyal sigortaya prim ödememekte, böylece bu kişiler için sosyal sigortanın zorunluluk ilkesi ortadan kaldırılarak, hem sosyal sigortaya ve hem de daha üstün imkanlar için özel sigortaya prim ödenmesi gibi bir duruma imkan verilmemektedir.

Öte yandan sistem, kişilere önemli bir tercih imkanı da sağlamaktadır. Bu anlamda yüksek gelir gruplarının yararlanmadıkları sosyal güvenlik sistemlerini finanse etmeleri yerine¹²⁴ bu gruplara bir serbesti tanımaktadır. Belirtilen durum özel sigortaların denetlenmesi ile bu kesimlerin de mutluluk ve refahını sağlayabilecek niteliktedir. Yine özel sigortaya sigortalı yanında işverenin de katılması ile özel sigortanın bir anlamda sosyal sigortaya yaklaşması sağlanmaktadır.

IV. Türkiye İçin Önerilen Modellerde Özel Sigortanın Yeri

Türkiye’de de bir çok ülkedekine benzer şekilde, sosyal güvenliğin bir çıkmaza yönelmesi, toplumun çeşitli kesimlerini özellikle 1990’larla birlikte yeni arayışlara itmiş, ve bu yıllarda sosyal güvenlik ile ilgili yeni modeller ve çözüm önerileri üretilmeye başlanmıştır.

Bunlardan en önemlisi hiç kuşkusuz, 1995-1996 yıllarında hükümetin ILO’ya hazırlattığı “Sosyal Güvenlik Reformu Projesi”yle, Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonuna (ASSK) hazırlattığı “Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması”dır.

¹²² YÜCEL, s.17; TÜSİAD, s.35; **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995**, s.134.

¹²³ COMISSION, s.57-83; YÜCEL, s.18.

¹²⁴ GILLION, s.29. Gerçekten yüksek gelir gruplarının zorunlu şekilde sigortalı olmalarına rağmen sosyal sigortalardan yararlanmadıkları, bunun için düşük prim ödedikleri ve bir anlamda sistemi sübvansе ettikleri bir gerçektir. Bu kişiler çoğunlukla özel sigortalara, ayrıca ve mükerrer olarak sağlık sigortası primi ödemekte ya da özel doktor ve hastanelere başvurumaktadırlar. Bu durumun her ne kadar sosyal sigortalardan finansmanı rahatlatıcı bir etki yarattığı söylene de çok fazla adil olduğu kabul edilemez. Bkz. Noyan DOĞAN, “**Hükümet Sigorta Konusunda Vatandaş Serbest Bırakmalı**”, DÜNYA GAZETESİ, 18.8.1994 (Sigorta Şirketi Yöneticilerinin Tartışması)

Bunun yanında TÜSİAD'ın, TİSK'in ve TOBB'un da konu ile ilgili reform proje ve önerileri bulunmaktadır.

1. ILO Sosyal Güvenlik Reformu Önerileri

ILO, TC Hükümeti ile yaptığı anlaşma gereği 1996 yılının Mart ayında teslim ettiği raporda, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin kurtarılması için 4 ayrı seçenek ortaya koymuştur. Bu seçeneklerle konumuz arasındaki ilişki, önerilen 4 seçenektan üçünün, bir oranda özel sigorta uygulaması içermesidir¹²⁵. Bu seçenekleri incelemeden önce raporun temel varsayımlarını kısaca gözden geçirmek gerekir.

ILO'ya göre 2000 yılına kadar Türkiye Cumhuriyetinin GSYİH'sının %10.7'si sosyal harcamalardan oluşacaktır. Bu, 2050 yılına kadar çok daha fazla artacaktır. O halde sosyal güvenlik alanında radikal önlemler alınmalıdır. ILO, sosyal güvenlik alanında reforma geçilmeden önce 4 temel gereksinimin yerine getirilmesi koşulunu öngörmektedir. Buna göre:

- Emeklilik yaşı yükselmelidir. Emeklilik yaşı, erkekler için derhal 55, kadınlar için 53; 10 yıllık süreç içinde ise erkekler için 60 ve kadınlar için 58 yaş benimsenmelidir. Bu rakamlar 65 olan OECD ortalamasına göre makul sayılmalıdır.

- Sigortalanabilir kazancın tanımı genişletilmelidir. ILO (sosyal sigorta primine esas kazanç tavanı olan) bu miktarın asgari ücretin beş katı olmasını önermektedir.

- Sosyal güvenlik yardımları ile primler arasında bir bağlantı oluşturulmalıdır.

- Sosyal güvenlik kurumları iyileşmeli, etkinleşmeli, primler daha iyi toplanmalı, geç ödeme halinde ise faiz ya da ceza uygulanmalıdır¹²⁶.

Görüldüğü gibi, aslında bu talepler, birinci bölümde incelediğimiz sosyal güvenliğin temel sorunlarının çözülmesine yöneliktir. ILO'ya göre bu önlemler alınmadan yapılacak bir reformun faydalı olacağı tartışmalıdır.

Yine ILO, reformların yapılmasında bazı güçlükler bulunduğunu da kabullenmektedir:

- Yapılacak reformlarla emekli aylıkları düşebilir,

- Kapsamlı yasal değişiklikler gerekebilir,

- Devletin sosyal güvenlik kurumlarından uzaklaşması ve bunlara özerklik tanınması gerekir ki bu oldukça güçtür,

¹²⁵ ILO, TC Hükümeti İçin..., s.2.

¹²⁶ ILO, TC Hükümeti İçin..., s.4-5.

- En önemlisi değişimin ne ölçüde ve ne sürede sosyal kabul göreceği belli değildir¹²⁷.

ILO, sosyal güvenlik reformlarına hemen ve hızla geçilmesi konusunda görüş bildirmekte, ancak reformların başlatılması ile şu hususlarda derhal gerekli düzenlemelerin yapılmasının zorunlu olduğunu bildirmektedir:

- Neyin, ne zaman gerçekleşeceğini belirleyen yasal değişiklikler,
- Reform için gerekli kaynak tahsisi,
- Reformlardan sorumlu ve yetkili mercinin belirlenmesi,
- Sosyal güvenlik kurumlarının gözden geçirilip yeniden yapılanması için çalışmanın başlatılması,
- Personel eğitimine yatırım yapılması,
- Ayrıntılı mevzuat taslağı hazırlanması,
- Tanıtım ve eğitimle birlikte, halkla ilişkiler kampanyasının başlatılması¹²⁸.

İşte tüm bu temel ilkeler ve öncelikler çerçevesinde ILO'nun önerdiği seçenekler şunlardır;

Seçenek 1 (Yeniden Yapılandırılmış PAYG): ILO'nun birinci reform seçeneğinin temelini bugünkü sistemin reforme edilmesi oluşturmaktadır.

Bunun için prime esas kazanç tavanı arttırılacak, en az 15 yıl hizmetin bulunması koşulu ile erken emekli olabilme imkanı sözkonusu olabilecektir. Ancak bu halde çok düşük yaşlılık aylığı bağlanabilecektir, ki ILO bu aylık bağlama oranını %25 olarak önermektedir.

Diğer emekliler için ILO'nun önerdiği aylık bağlama oranı formülü ise şöyledir;

Şekil 9:

Yaşam boyu kazancın

yeniden yapılandırılmış yıllık ortalaması X 1.5 X *Çalışılan Yıl* = *Yaşlılık Aylığı*

¹²⁷ ILO, *Sosyal Güvenlik Reformu Nihai Rapor*, Ankara, 1996, s.61-67; Ayrıca bkz ILO, *TC Hükümeti İçin...*, s.8-9.

¹²⁸ ILO, *TC Hükümeti İçin...*, s.11.

Bu seçenek, devletin sosyal güvenlik sübvansiyonlarını azaltması bakımından, ILO'ya göre finansman konusunda önemli bir rahatlama yaratacak niteliktedir. Sisteme çiftçiler ve tarım işçileri de dahil edilecek, Bağ Kur ve Emekli Sandığındakiler de yine sistem içinde varlıklarını sürdüreceklerdir. Geçiş 10 yıllık bir süreye yayılacaktır. Sistemin finansmanı rahatlatıcı yönü, kazancın hesaplanma şekli ve bağlama oranını düşürmesinden kaynaklanmaktadır. ILO, bu seçenekte özel sigortalara yer vermemekte, ancak Seçenek 1'in finansal yaşayabilirlik ve sürdürülebilirlik açısından yüksek not aldığını bildirmektedir¹²⁹.

Seçenek 2 (Bireysel Tasarruf Hesapları): ILO'nun teklif ettiği öneriler içinde en radikal değişimler içereni Seçenek 2'dir. Seçenek 2'ye göre işçi ve işverenlerden kesilen primler her işçi için oluşturulacak Bireysel Tasarruf Hesaplarına (BTH) yatırılacaktır. BTH'ler ise özel fonlarda toplanacaktır. Prim oranı, prime esas kazancın toplam %17'si olacaktır¹³⁰. BTH'lerin bu şekilde oluşturulacak fonların birinden diğerine aktarılması mümkün olacaktır. Devlet, 30 yıl çalışanlar için, emekli olmaları halinde, son gelirin %40'ı oranında bir geliri garanti etmektedir. Eğer fon getirileri bu oranın altında olursa, yine devlet bu kez açıkları kapatmayı üstlenecektir.

Seçenek 2 ile önerilen yeni sistemde malüllük ve ölüm aylıkları için %4 oranında ortak bir prim ödenecek, bu sigorta kollarını eski sosyal güvenlik kurumları yönetecektir.

Yeni sisteme geçişte, eski sigortalılara belli bir süre için (2-3 yıl gibi) eski sistemde kalma ya da BTH'leri içeren yeni sisteme geçme olanağı tanınacaktır. Yeni sisteme geçenlere, eski sistemden kalma hakları için devlet tahvili verilecek, emeklilik halinde bu tahviller paraya çevrilerek BTH'na aktarılacaktır.

Sisteme Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ Kur ve Emekli Sandığına tabi kişiler girecek, hatta çiftçiler ve tarım işçileri de sisteme dahil edilebilecektir.

Bağlanan gelirler belli periyotlarla tüketici fiyat endeksine göre yenilenecektir. Sosyal yardım zammı da belli bir plan dahilinde tasfiye edilecektir.

Sistemin özünü oluşturan fonlar ise özel sektöre ait olacak; bunlar, bir anlamda yaşlılık aylığı sağlayan özel sigorta niteliği taşıyacaklardır. Fonlar reklam yapamayacak, sadece üyelerini bilgilendirebileceklerdir.

¹²⁹ ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.19-30.

¹³⁰ Bu oran komisyon çalışmaları sırasında bir hükümet yetkilisince önerilmiştir.

Öte yandan, fonların durumlarını güvence altına almak için mutlaka bir reasürans sistemi kurulacaktır¹³¹.

ILO'ya göre Seçenek 2'nin finansal yaşayabilirlik notu düşüktür.

Seçenek 3 (Zorunlu Tasarruf Kısmı Bulunan Çok Kademeli Sistem):

ILO'nun önerdiği Seçenek 3, aslında seçenek 1 ile seçenek 2'nin minyatür şekillerinin birleştirilmesi ile oluşturulmaktadır.

Seçenek 3 ile önerilen sisteme göre, sigortalı için öncelikle tek hadli bir kısım bulunacaktır. Bu kısım 15 yıl çalışan ve prim ödeyen sigortalı için, ulusal ortalama kazancın %20'si düzeyinde olacaktır. Bunun üzerinde kazanca dayalı kısım yer alacaktır. Bu kısım da ILO'nun önerisine göre, yeniden değerlendirilmiş yaşam boyu kazancın 0.75 ile çarpımına ya da basitçe 1.33 ile çarpımına eşit olacaktır¹³². Üçüncü kademe ise BTH'lere dayalı zorunlu tasarruf sisteminden oluşmaktadır. Bu kısım işçi ve işverenden alınan prime esas kazancın %5'lik miktarı ile finanse edilecek ve alınan prim özel fonlara yatırılacaktır.

Kişi emekli olduğunda öncelikle birinci basamakta yer alan tek hadli kısımdan gelir elde edecek, ikinci olarak bu meblağa, kazanca dayalı kısmın geliri ilave edilecek ve son olarak özel fonlarda BTH'lerin nemalandırılması ile elde edilen özel programın geliri eklenecektir.

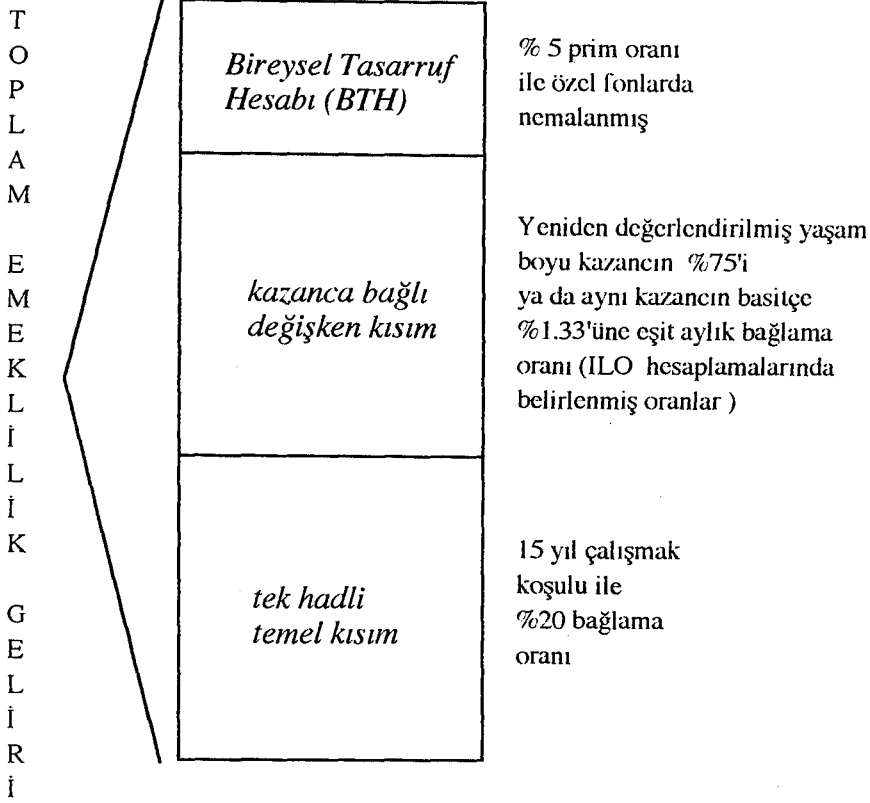
ILO'ya göre Bağ Kurluların bu sisteme dahil edilmesi özellikle zorunlu tasarruf kısmının niteliği sebebiyle bir ölçüde güç görünmektedir.. Ancak ILO, yine de Bağ Kurluların bu sisteme dahil edilebilecekleri olasılığını gözardı etmemekte ve Bağ Kur'un reforme edildikten sonra bu sisteme dahil edilebileceğini belirtmektedir. ILO'nun öneride bulunduğu Seçenek 3 aşağıdaki şekilde bir şema ile gösterilebilir:

¹³¹ ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.31-40.

¹³² ILO, üçüncü seçeneğin kazanca dayalı kısmı için aylık bağlama oranı konusunda iki farklı öneri sunmuş; bunlardan bağlama oranının 0.75 olanına Seçenek 3a, bağlama oranının 1.33 olanına ise Seçenek 3b adını vermiştir. Bkz. ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.41.

Şekil 10:

ILO'NUN ÖNERDİĞİ SEÇENEK 3'E İLİŞKİN ŞEMA



ILO'ya göre seçenek 3'ün uygulanması için prime esas kazancın tavanı başlangıçta en az asgari ücretin 5 katı olmalıdır. Daha sonra ise prime esas kazanç miktarı ulusal ortalama kazanca göre belirlenecektir¹³³.

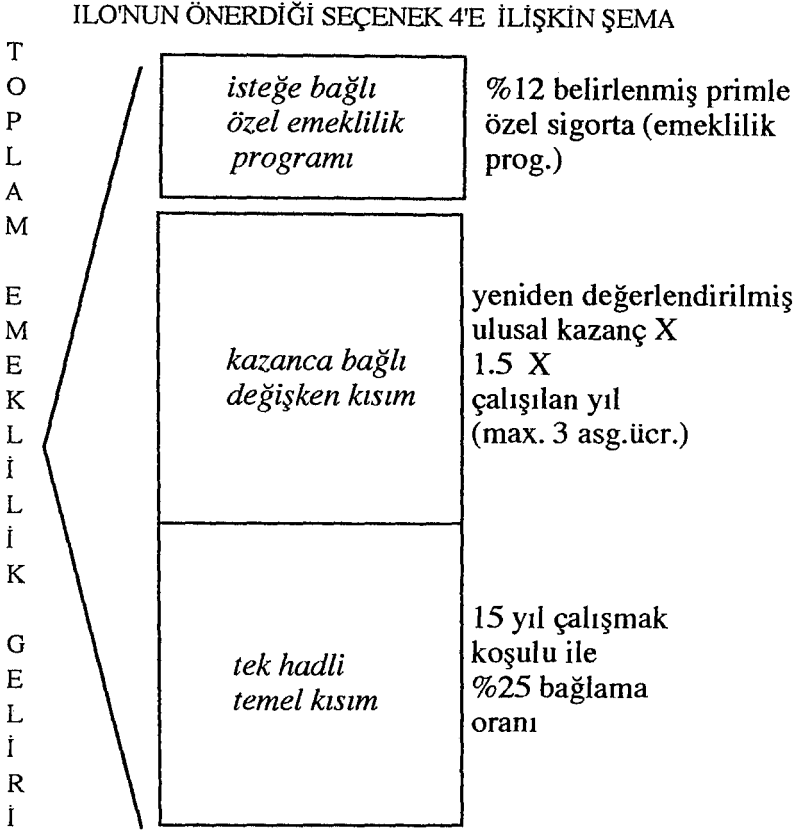
Sisteme geçiş 10 yılı bulacaktır. Sistem BTH'ler ile yine özel fonları, başka bir deyişle özel sigortaları içirmekte, böylece konumuz ile yakından ilişkili bulunmaktadır.

Seçenek 4 (İşteğe Bağlı Ek Programlar İçeren Çok Kademeli Sistem): ILO'nun önerdiği Seçenek 4'de, sigortalılara, zorunlu olarak bir PAYG sistemine ek

¹³³ ILO, Sosyal Güvenlik Reformu..., s.41-48.

olarak, isteğe bağlı bir özel sigorta programı önerilmektedir. Seçenek 4 şu şekilde şematizeedilebilir:

Şekil 11:



Seçenek 4'e göre sigortalılardan 15 yıl çalışanlar için, ulusal ortalama kazancın %25'i oranında belirlenmiş bir asgari aylık sözkonusu olacaktır. Bunun üzerine Seçenek 1'dekine benzer şekilde yeniden değerlendirilmiş kazancın, hizmet yılı ile birlikte 1.5 katsayısı ile çarpılarak bir aylık belirlenmesi sözkonusu olacaktır. Bu, gelire bağlı kısmın tavanı en fazla üç asgari ücret tutarında olacaktır.

Bunun da üzerine, sigortalı, dilerse isteğe bağlı olarak özel emeklilik programlarına başvurulabilecektir. İsteğe bağlı özel emeklilik programında ise, belirlenmiş prim uygulaması sözkonusu olacaktır. Buna göre özel emeklilik sigortası primi tavanın üzerindeki kazancın %12'si oranında ve sigortalı ile işveren tarafından ödenecektir. Böylece emeklilik halinde sigortalıya ek bir emeklilik geliri sağlanabilecektir.

Bu sisteme geçiş de 10 yıllık bir süreci kapsamaktadır. Sisteme Sosyal Sigortalar Kurumu ile Emekli Sandığı iştirakçileri kolayca geçebileceklerdir. Bağ Kur mensupları ise ancak Bağ Kur'un reformdan geçirilmesi ile kapsama alınabilecektir.

Seçenek 4'de yer alan sistemde zorunlu PAYG ile özel sigorta konusunda herhangi bir idari bağ bulunmamaktadır. Zaten ek program isteğe bağlı bir nitelik taşıdığından böyle bir bağ gerekli de değildir¹³⁴.

2. ILO'nun Reform Önerilerinin Eleştirisi

ILO'nun Türkiye için önerdiği dört seçenekten ilki, önce de belirttiğimiz gibi özel sigorta uygulamasını içermediği için eleştirimizin kapsamı dışında kalacaktır.

ILO, diğer üç seçenekte ise özel sigorta uygulamasına yer vermektedir. Gerçi her ne kadar bu seçeneklerde açıkça özel sigorta deyimi tam olarak kullanılmasa da kastedilen özel emeklilik fonları ve BTH'ler, aslen özel sigortanın yaşlılık aylığı sağlayan özel bir türünden başka bir şey değildir. Zira raporun hiç bir yerinde bu fonların kamusal niteliği gibi bir belirleme yoktur. Fonlar, büyük ihtimalle ya özel sigorta kuruluşları tarafından işletilecek ya da yine özel sektöre ait (sigorta benzeri) oluşumlar tarafından yönetilecektir.

Öte yandan dikkati çeken en önemli nokta ise ILO gibi temelde işçi haklarını korumayı amaçlayan bir örgütün (ülkemizdeki karşı çıkışların tersine) yaptığı dört önerinin üçünde, özel sigortaya yer vermesi hususudur. Bu durum, bir yandan sosyal güvenliğin çağdaş eğilimlerinden olan "toplumda daha çok kişiye minimum bir gelir sağlanması, bunun üzerinde bir imkanın ise özel programlarla bireye bırakılması" nı¹³⁵ ILO'nun da benimsediğini gösterirken, diğer taraftan sosyal güvenlik alanında özel sigorta uygulamasının yabana atılmayacak bir seçenek olduğunu göstermektedir.

Öte yandan ILO, daha başta ve öncelikle sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılmasını ve kurumlara özerklik tanınmasını talep etmekte ve kurumlar ile ilgili yasal değişikliklerin yapılmasını isteyerek, birinci bölümde ¹³⁶ incelediğimiz sorunların ortadan kaldırılmasını öngörmektedir. Böylece, hangi seçenek olursa olsun öncelikle sosyal güvenliğin, yapısal, yasal ve siyasal-bürokratik sorunları çözülmenden bir reforma gitmenin imkansızlığı ortaya çıkmaktadır.

¹³⁴ ILO, *Sosyal Güvenlik Reformu...*, s.49-55.

¹³⁵ TİSK, *Dünya'da...*, s.6; GILLION, s.31; ILO, *21. Yüzyıla Doğru...*, s.6; CAMPBELL, s.251; HANNAH, S.23.

¹³⁶ Bkz. I. Bölüm/5-III IV, V.

ILO'nun önerilerinin, sosyal güvenliğin sorunlarıyla birlikte incelenmesinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır:

ILO'nun sunduğu seçeneklerden ikincisi Şili'nin sosyal güvenlik modelini esas almakla birlikte, yaşlılık aylığı primine işverenin de katılması ile bu modelden ayrılmakta ve CATO'nun ABD için önerdiği modele yaklaşmaktadır¹³⁷.

Gerçekten hatırlanacağı gibi Cato da, ILO'nun deyimiyle BTH yerine, PRA şeklinde hesaplar önermekte ve bunun sigortalı ile işverenin katılımını ile oluşturulacağını belirtmektedir. Böylece, kanımızca gerek devletin belli bir gelir için güvence vermesi, gerek tasarruf hesaplarının niteliği ve gerekse sistemin bütünü açısından Seçenek 2, CATO'nun ABD için önerdiği reformu andırmaktadır.

Seçenek 2'nin kısa vadede devletin yükünü arttıracığı ve finansmanı zorlaştıracığı açıktır. Zira, eski sistemde kalanlar, şu andaki emeklileri finanse edeceği için aktif/pasif sigortalı dengesi daha da kötüleşecek ve finansman daha da güçleşecektir.

Bunun gibi ara dönem kuşağının durumu da zorlaşacak, emekli aylıklarının miktarı düşük olacaktır¹³⁸.

Bunun dışında, düzenli prim ödeme oranının düşmesi ise pek beklenmemelidir. Zira, ILO bu konuda primlerin işverence kaynakta kesilip ödenmesini önermektedir.

Genel bir değerlendirme ile Seçenek 2, kısa ve orta vadede sosyal güvenliğin finansman sorunlarını¹³⁹ çözecek nitelikte görünmediği gibi, devlete yüklediği ek finansal yüklerle sistemi daha da kötüye götürebilecektir. Finansal sorunların uzun vadede¹⁴⁰ çözülmesi mümkün iken, sosyal açıdan dumunu ne olacağı ise bilinemez.

Seçenek 2, özel sigortalar açısından değerlendirildiğinde de bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bir kere öncelikle özel sigortalara yönelik güven sorunları çözülmeden böylesi bir değişikliğin yararlı olamayacağını düşünmekteyiz. Özellikle fonların kuruluşu, portföyün oluşumu, yönetimi, denetimi; yönetimde tarafların temsili ve primlerin toplanması ile, sağlanacak güvencelerin niteliği¹⁴¹ ayrıntılı yasal düzenlemeler gerektirmektedir.

¹³⁷ PINERA, s.1-6; BORDEN, s.17-28; Ayrıca bkz. 3. Bölüm/II-e.

¹³⁸ Aslen ILO tüm seçeneklerde, emekli aylıklarının, çalışılan dönem gelirinin emekli aylığına oranı demek olan "ikame oranının" düşük olacağını kabul etmekte, ancak prime esas kazanç tavanının artması ile bunun telafi edileceğini belirtmektedir.

¹³⁹ Bkz. 1. Bölüm/5-I

¹⁴⁰ ILO, bu süreci 2050 yılı olarak görmektedir.

¹⁴¹ Bkz. 2. Bölüm/2-I.II.III

Benzer şekilde bir fondan diğere geçiş, fonların devletçe denetimi gibi hususlar da önemli sorunlara yol açabilecek niteliktedir.

Bunun dışında, oluşacak devasa özel fonların ne şekilde değerlendirileceğine ilişkin düzenlemeler de önemlidir. Ülkemizde menkul kıymetler borsası dünyanın en istikrarsız sermaye piyasalarındandır. İşte oluşan fonların nerede ve nasıl değerlendirileceği¹⁴² ve bunların güvenle nemalandırılması önemli sorunlardandır.

Öte yandan, özel fonlar arasındaki rekabetin yaratabileceği yönetim maliyetleri de sosyal güvenliğin pahalılaşmasına yol açabilecek niteliktedir¹⁴³.

Nihayet, sistem bir bütün olarak toplumsal dayanışmayı, rizikoya zorunlu katılımı ve nesiller arasında bir etkileşimi içermemekte¹⁴⁴, bireyselliğe yönelmekte ve sosyal güvenliği büyük ölçüde özelleştirerek, sosyal güvenliğin sorumluluğunu kamudan alıp özel sektöre yüklemektedir. Ancak, Türk özel sigortacılığının bugünkü yapısı ve tarihsel gelişimi ile böylesine ağır bir yükü taşıyabileceği şüphe götürmektedir. Şili örneğinde olduğu gibi bu konuda yabancı sigorta şirketlerinin ülkeye davet edilmesi ise daha büyük sorunlar yaratacak niteliktedir¹⁴⁵.

Kanımızca Seçenek 2, bir bütün olarak değerlendirildiğinde; gerek sosyal güvenliğin sorunlarına getirdiği çözüm önerileri ve gerekse özel sigorta perspektifinden, ülkemize uygun görünmemektedir.

ILO'nun önerdiği 3. Seçenek, bir yandan sigortalılar için minimum bir geliri garanti eden PAYG içerirken, diğer taraftan da zorunlu bir özel emeklilik fonu uygulamasını getirmektedir.

Yöntem, gelir ve prime esas kazanç uygulamalarını yeniden gözden geçirmekte ve hesaplama tarzını değiştirmektedir. Böylece sigortalının PAYG yönünden bağlanacak gelir oranı¹⁴⁶ kaçınılmaz şekilde düşecektir. Ancak, prime esas kazanç miktarı artacağı için kayıp çok fazla olmayacaktır. Öte yandan, yöntem, kişilere belirli bir geliri garanti ettiği için düşük gelirliler için olumlu bir etki yaratabilecek niteliktedir.

Bunun dışında, aylık bağlama oranları düştüğü (ve emeklilik yaşı arttırılıp, prime

¹⁴² ILO, Türk Sermaye Piyasasının, GSYİH'nın %2'sine ulaşacak bu fonları emebilecek nitelikte olduğunu belirtmektedir.

¹⁴³ ILO, yönetim maliyetinin, her sigortalı için sigortaya tabi kazancın %0.5'i olacağını belirtmektedir.

¹⁴⁴ GILLION-BONILLA, s.40; MIZRAK, s.47.

¹⁴⁵ TANNER, s.4; Ayrıca bkz. yukarıda 3.Bölüm/3-I.c

¹⁴⁶ İkame oranı

esas kazanç tavanı arttırıldığı için) sosyal güvenliğin finansman sorununa belli ölçüde çözüm getirebilecektir¹⁴⁷.

Diğer yandan ILO'ya göre Seçenek 3, emekliler için diğer tüm çalışanlara göre daha iyi ikame oranları vermektedir. Uzun dönemde Seçenek 3'ün diğer seçeneklere göre daha pahalıya malolacağı ise bizzat ILO tarafından belirtilmektedir.

Seçenek 3'ün en zayıf tarafı ise tam bir ikinci kademe aylığı için yeterli süresi kalmayan ve aynı şekilde özel emeklilik programı için de birikim oluşturamayacak 30-50 yaş grubunun durumudur¹⁴⁸. Seçenek 3, bunları mağdur edebilecek niteliktedir.

Seçenek 3, özel sigortalar açısından değerlendirildiğinde, durum kanımızca Seçenek 2'ye göre daha uygundur. Zira, bu seçenekte hem sigortalılar için bir garanti bulunmakta, hem de sigortalı ve işverenlere ek programlardan dilediğini seçme konusunda serbesti tanınmaktadır.

Kuşkusuz Seçenek 3 için de; özel fonlarla ilgili tüm yasal düzenlemeler yapılmalı, bir denetleme kurulu ve reasürans uygulaması mutlaka sağlanmalıdır. Bu yöntem bir yandan sermaye piyasasının gelişmesine yardım edeceği gibi, diğer yandan da özel sigorta şirketlerine Seçenek 2'de olduğu gibi ağır bir yük yüklememektedir.

Anahatlarıyla İngiltere ve İtalya sistemlerini andıran¹⁴⁹, ancak özel emeklilik programının zorunlu olmasıyla bu sistemlerden ayrılan Seçenek 3, Seçenek 2'ye göre daha rasyonel görünmektedir. Zira, bir yandan sosyal güvenliği rahatlatıcı önlemler içerir ve sigortalıya da belli bir koruma sağlarken, diğer yandan da taraflara bir ölçüde serbesti tanımaktadır. Bunun dışında, gerekli yasal düzenlemelerin yapılması koşuluyla, Seçenek 3'ün sermaye piyasasına etkisi de olumlu olabilecektir.

Temelde İtalya ve İngiliz sistemlerini andıran Seçenek 4, özellikle PAYG kısmının tavanını Seçenek 3'e göre daha düşük tutarak, sosyal güvenliğin finansman sorunlarının çözümüne önemli ölçüde yardımcı olacak bir nitelik taşımaktadır.

ILO'ya göre de, Seçenek 4, uzun dönemde en düşük sosyal güvenlik açığı yaratmakta ve devlet bütçesinde kayda değer iyileştirmeler yaratacak özellikler içermektedir¹⁵⁰.

¹⁴⁷ ILO hesaplamalarına göre mevcut durum devam ederse 2050 yılında sosyal güvenlik açığı GSYİH'nın %10.1'i olacak; Seçenek 3'ün tercih edilmesi halinde ise %1.9'u olacaktır. Bkz. ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.24, Tablo 8.

¹⁴⁸ ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.42.

¹⁴⁹ Bkz. 3. Bölüm/3-III.a.b.

¹⁵⁰ ILO, **TC Hükümeti İçin...**, s.6; ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.55.

Bunun dışında ek özel sigorta uygulamasının isteğe bağlı olmasıyla birlikte sosyal sigorta kısmındaki aylık bağlama tavanının düşük tutulması (en çok üç asgari ücret), düşük gelirli sigortalılar aleyhine olabilecek nitelik taşımaktadır. Yine bu seçenekte de Seçenek 3'de olduğu gibi 30-50 yaş grubu bir takım dezavantajlara sahiptir.

Seçenek 4 ile önerilen sistem, sigortalı ve işverenlere çok geniş bir özel emeklilik imkanı tanımaktadır. Ne var ki bu tamamen isteğe bağlı bir imkandır ve aslen bugünkü sistemimizde de bunu engelleyen bir durum bulunmamaktadır. Kaldı ki Seçenek 4'de sigortalılara ve işverenleri özel sigortaya yöneltmesi beklenen, ikinci kısmın belli bir tavanla sınırlanması dışında, yeterli teşvik bulunmamaktadır¹⁵¹.

Tüm bunlar dışında özel sigortalara ilişkin çok fazla yasal değişiklik gerektirmemesi, sermaye piyasasına getirebileceği sınırlı hareketlilik ise Seçenek 4'ün özel sigortalar yönünden artılarını oluşturmaktadır.

3. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonunun (ASSK) Sağlık Sigortası Önerisi

Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu (ASSK), TC Hükümeti ile yapılan anlaşma gereği Mart 1996'da "Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Konulu Çalışma"yı teslim etmiştir. Raporun amaçları arasında yönetsel reform, kullanıcı ücretlerinin saptanması ve sağlık sigortası alanında özel sigortanın rolünün belirlenmesi yer almaktadır¹⁵². ASSK, sağlık sigortası reformunun, yaşlılık sigortası reformundan daha ucuza malolacağını ve derhal yürürlüğe sokulmasını önermektedir¹⁵³.

ASSK, reformlarla birlikte temel tavsiyelerini şöyle sıralamaktadır:

- Şu anda sağlık (hastalık) sigortasına sahip kesimler için mevcut sistem sürebilir.

Bu, hem haklar hem de primler için geçerlidir.

- Yaşlılık sigortası ile hastalık sigortası fonları birbirinden kesinlikle ayrılmalı¹⁵⁴ ve bunlar arasında çapraz sübvansiyon önlenmelidir.

¹⁵¹ Örneğin İngiltere'de özel sigortaya başvurulduğunda, işveren ve sigortalı, sosyal güvenlik (PAYG) primlerinde indirimde gidebilmek imkanına sahiptirler. Bkz. 3. Bölüm/III-a.

¹⁵² Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.2.

¹⁵³ Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu-ILO Çalışma Bürosu, s.2.

¹⁵⁴ ASSK ve ILO, bu ayrılmanın ayrı kuruluşlarca yönetilme şeklinde algılanmamasını, kastedilenin fonlara özerklik tanınması olduğunu belirtmektedirler. Yine her iki kuruluş da, sağlık tesisleri için ayrı bir sağlık tesisleri departmanı kullanılmasının yararlı olduğu görüşünde birleşmektedirler. Bkz. ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.65-66.

- Bugün için herhangi bir sağlık sigortasına tabi olmayanlar için bir Sağlık Finansman Kurumu oluşturulmalıdır.

- Sigorta primlerini, ekonomik durumları kötü olan aileler için (asgari ücretin 2.4 katından düşük) devlet belli ölçüde sübvansedecek, diğerleri kendi primlerini ödeyecektir. Öte yandan, 15 yaş altındaki çocuklar için ise tam bir devlet sübvansiyonu uygulanacaktır.

- Sigortalılara sağlık hizmetini il sağlık müdürlüğü sağlayacaktır. İl sağlık müdürlükleri, hizmet sağlayıcılar ile sözleşme yapacak ve sözleşme yapılan hastane ve sağlık kuruluşları sigortalıları tedavi edecektir.

- Primlerin toplanmasından ise vergi makamları ya da benzer yetkilere sahip makamlar sorumlu olacaktır¹⁵⁵.

ASSK Raporunda özel sigorta uygulamasına ise çok fazla yer verildiği söylenemez. ASSK'ya göre Türkiye'de özel sigorta hizmetleri yetersizdir. Buna karşın özel tedavi yaygındır. 1992 verilerine göre gerçekleşen doktor başvurularının %23'ü özel doktorlara yapılmıştır. Ancak, bireysel özel sağlık sigortası uygulaması yine de ASSK'ya göre, sigorta şirketleri açısından cazip değildir. Zira özel doktor kullanımı düzeyi 0.7 kişi/yıl gibi oldukça düşük düzeydedir..

Öte yandan özel sağlık sigortasına dış tedavisi, ilaç giderleri, evde bakım gibi hususlar ilave edilirse bu kez de sigortanın denetimi güçleşecektir.

Bunun gibi özel paket hastane sigortası da ASSK'ya göre mümkün görünmemektedir. Zira, ülkede mevcut hastanelerin ve yatakların büyük miktarı devlete aittir. Bu hastanelerin özelleştirilmesi de kolay görünmemektedir¹⁵⁶. Dolayısıyla özel sağlık sigortası, büyükşehirlerin yüksek gelirli kesimleri için varolan bir lüks olarak kalacaktır¹⁵⁷. Yine ASSK'ya göre, zaten esaslı bir sosyal sigorta sistemine sahip ülkelerde her zaman ilave sağlık sigortası oranları düşük kalmıştır.

ASSK, çalışmasının bir başka bölümünde ise *çekilme* üzerinde durmaktadır. Çekilme, devletin (sosyal güvenlik kuruluşlarının), insanların kapsamlı bir özel sağlık sigortası yaptırmaları halinde, bir sosyal güvenlik kuruluşuna prim ödemekten

¹⁵⁵ Ayrıntılar için bkz. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu-ILO Çalışma Bürosu, s.2-5.

¹⁵⁶ Gerçekten Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü bir konuşmasında "...biz bazı hastaneleri satmak için ilan verdik. Bir tek talip çıkmadı. Bunun üzerine ...Bankasına gayrimenkul satışı yaparken içine 19 tane de hastane koyduk, banka hastaneleri çıkardı. Hastaneleri devlet dahi satın almıyor" demektedir. Bkz. DOĞAN, "Hükümet..." s.16.

¹⁵⁷ Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.9.

kaçınmalarına imkan vermesidir. ASSK'ya göre bu önerinin Türkiye için yararlı olacağı şüphelidir¹⁵⁸.

ASSK'nın çalışması ILO Raporunun tersine özel sigortalara yer vermemektedir. Bu, çalışmanın kendi felsefesi içinde makul karşılanabilir. Zira çalışmanın hedeflerinden birini de tüm Türk vatandaşlarına adil şartlar temelinde sağlık hizmetlerine erişim imkanı veren bir sistem oluşturmaktır¹⁵⁹.

Kanımızca, özellikle Almanya benzeri, belli bir gelirin üzerindeki sigortalılar açısından yapılabilecek bir çekilme uygulaması, amaçsal açıdan tartışılabilir¹⁶⁰. Ancak, büyük olasılıkla, yüksek gelir gruplarının bu şekilde sosyal güvenlik ve sosyal sigorta kurumlarından uzaklaşmaları, başka bir deyişle sosyal güvenliğe prim ödememeleri sosyal güvenlik aleyhine sonuç doğurabilecektir. Zira bu kesimler çoğunlukla sosyal güvenlik primi ödemelerine rağmen sosyal güvenlik haklarını tercih etmemekte ve böylelikle bir anlamda sosyal güvenliğini sübvansede etmektedirler. Bunların sosyal güvenlikten uzaklaşması ise prim gelirlerini düşürecek ve zaten varolan finansman sorunlarının artmasına yol açacaktır.

Dolayısıyla ASSK'nın çalışmasında, isteğe bağlı ya da zorunlu bir özel sağlık sigortasına yer verilmemesini, sosyal güvenlik ve sorunlarına getirilecek çözümler yönünden normal karşılamak gerekir.

4. Tüsiad 'ın Sosyal Güvenlik Reformu Önerisinde Özel Sigorta Uygulaması

Tüsiad'ın Ocak 1996'da yayınlanan ve oldukça geniş kapsamlı bir çalışmanın ürünü olduğu anlaşılan "Emekli ve Mutlu" isimli Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık konulu raporu, sosyal güvenlikte özel sigorta uygulamasına oldukça geniş yer vermiştir.

Tüsiad'a göre, her çalışan emeklilik ve sağlık hizmeti veren bir "kamu ya da özel" sigorta kuruluşuna zorunlu şekilde üye olmalı; kişiler kendi tercihlerini kendi imkanları çerçevesinde asgari güvencenin üzerine çıkabilme yönünde kullanabilmelidirler.

Sisteme sadece devlet kuruluşları değil, rekabetçi bir anlayış içinde özel sandık ve sigorta şirketleri de dahil olmalıdır. Çalışanlar, bu kuruluşlar arasında tercih yapabilmeli ve kendi emeklilik birikimlerini bir kuruluştan diğerine taşıyabilme olanağına sahip

¹⁵⁸ Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.10-11.

¹⁵⁹ Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.15.

¹⁶⁰ Bkz. GILLION, s.32.

olmalıdırlar. Diğer yandan sigorta prim ödentileri ve sigorta gelirleri vergiden muaf tutulmalı, sigorta sisteminin gözetim ve denetimini yapacak bir organ oluşturulmalıdır. Devlet ağırlıklı sosyal güvenlik sisteminden, özel kesimin de yer aldığı rekabetçi yapıya geçiş sırasında, kamunun uzun vadeli yükümlülükleriyle ilgili çözümler üretilmelidir¹⁶¹.

Tüsiad'ın önerisi oldukça ilgi çekicidir. Tüsiad, incelediğimiz modellerde yer almayan şekilde, sosyal ve özel sigortaların aynı platformda ve eşit bir biçimde bulunmasını önermektedir. Gerçekten bu öneri ne Şili'de olduğu gibi tam bir özelleştirme, ne de Batı Avrupa'da olduğu gibi kademeli bir sistemi değil, rekabete¹⁶² dayalı eşitlikçi bir sistemi içermektedir.

Ancak, sistemin uygulanabilirliği ise şüphelidir. Önce, öneride özel sigorta kuruluşlarının oluşturacağı fonlar ile fon portföylerinin ne şekilde değerlendirileceği, özel sigorta şirketlerinin denetimi hususlarına yeterince değinilmemiştir. Sonra, öneri, sigortalılara sağlanacak haklar, sigortalıların ödeyeceği primler ve prim tahsilatı ile primlere işverene katkısının bulunup bulunmayacağına açıklık getirmemektedir. Ayrıca; önerinin sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına getireceği çözümler tartışmalıdır. Zira kısa ve orta dönemde, özel sigortalara olası bir akım halinde, sosyal güvenlik kuruluşlarının aktif/pasif sigortalı dengesi bozulacağından finansman güçleşecektir. Öte yandan, farklı sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi kişilerin, birikimlerini özel sigortalara taşımaları halinde ise sorun daha da büyüyecektir. Yine, bu tür bir sisteme geçiş, varolan sosyal güvenlik kuruluşlarının büyük bir reorganizasyonunu ve belki de birleşmelerini gerektirecektir. Bunun yaratacağı sorunlar da büyük olacaktır. Kaldı ki, Tüsiad, bir yandan sosyal güvenlik alanında bu kadar büyük çapta bir özelleştirme isterken, diğer yandan kamunun uzun vadeli yükümlülüklerinin, yine bütünüyle kamu tarafından karşılanması ve bununla ilgili, özel sektöre hiç bir sorumluluk yüklenmemesini öngörmektedir. Bu, sosyal güvenliğin içinde bulunduğu çıkmazdan, belli bir kesimin yararlanması sonucunu doğuracağından, önemli bir toplumsal tepkiye yol açabilecektir. Nihayet, hiç denenmemiş ve hiç bir örneği bulunmayan bir sistemin başarısızlık riskidir. Riskin gerçekleşmesi halinde, zaten zor durumda olan sosyal güvenlik, batma noktasına gelebilecek ve hiç de arzulanan sonuçlar ortaya çıkabilecektir.

¹⁶¹ TUSIAD, s.41-44.

¹⁶² Raporunda buna rekabet ilkesi deniliyor. Bkz. TUSIAD, s.42

5. TİSK ve TOBB'un Önerileri

Ülkemizin önemli örgütlerinden TİSK ve TOBB da, sosyal güvenlik konusunda özel sigortalardan yararlanılmasını içeren öneriler sunmaktadırlar¹⁶³.

Her iki örgüt de sosyal güvenlik alanında Batı Avrupa, özellikle İtalya ve İngiltere benzeri bir uygulamaya taraftar olduklarını belirtmekte, sosyal sigortaların esas olduğunu, özel sigortanın ise bunun üzerine ve isteğe bağlı bir ek güvence sağlaması gerektiği fikri üzerinde birleşmektedirler.

Bu görüş, bir anlamda ILO'nun sosyal güvenlik önerileri içinde yer alan Seçenek 4'ü ifade etmektedir. Ancak, gerek TOBB, gerekse TİSK uygulamanın anahatlarını belirtmekte, ayrıntılarına değinmemektedirler.

Gelinen nokta itibarıyla gerek işveren kesiminin, gerekse devletin sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan bir ölçüde yararlanma konusuna soğuk bakmadıkları, bu konuda toplumun belirtilen kesimleri arasında iyi kötü bir uzlaşma olduğu ortaya çıkmaktadır.

6. Çalışan Kesimin Önerileri

Yaptığımız incelemeler itibarıyla ülkemizde çalışan kesimin konuya çok sıcak bakmadığını belirtmiştik¹⁶⁴. Aslen ülkemizde çalışan kesimin ve temsilcilerinin ne pahasına olursa olsun haklarını bir ölçüde zedeleyebilecek her türlü açılıma karşı çıktıkları görülmektedir. Bu anlamda, kaçınılmaz şekilde; emeklilik yaşını arttıran ya da prim ödeme gün sayısını arttırıp, aylık bağlanma oranlarını düşürecek reformların şiddetli bir direnişle karşılaşması olasıdır.

Ancak, bu şiddetli tepkiye rağmen, sosyal güvenliğin içinde bulunduğu sorunların, “mezarda emekliliğe hayır”, “Sosyal Sigortalar Kurumu sırtımızdaki ceket kadar bizindir” türünde popülist söylemlerle çözülemeyeceği de bir gerçektir. Öte yandan, çalışan kesimin, sosyal güvenliğin sorunları ve sorunların çözümü ile ilgili ciddi bir çalışması ise maalesef bulunmamaktadır.

Konu ile ilgili olarak sadece, işçi sendikaları konfederasyonlarının TİSK ile oluşturdukları “Sosyal Güvenlik Konulu Rapor”da “Özel sigorta programları ülke gerçeklerine uygun şekilde değerlendirilmelidir” şeklindeki görüşleri bulunmaktadır¹⁶⁵.

¹⁶³ Bkz. TİSK, *Dünya'da...*, s.40; İŞVEREN, “Sosyal Güvenlik Alanında Özel Sigortalardan Yararlanılması”, C.XXXII, S.8, Mayıs, 1994, s.8; TİSK, *Sosyal Sigortalar...*, s.19; TOBB, s.274-275.

¹⁶⁴ Bkz. 3. Bölüm/2-III.b.

¹⁶⁵ TİSK, TÜRKİŞ-AHK-İŞ, DİSK, s.4.

Oysa sosyal güvenlik, toplumun tümünü ilgilendiren önemli bir sosyal kurumdur. Sosyal güvenliğin sorunları en başta çalışan kesimleri ilgilendirmektedir. Dolayısıyla konuya çalışan kesimin ve temsilcilerinin de bir an önce eğilmesi gereklidir.

§. 4. ÜLKEMİZ AÇISINDAN UYGULANABİLİR BİR MODELİN KOŞULLARI VE TERCİH SORUNU

Türkiye için önerilecek modelde özel sigortaya yer verilip verilmeyeceği tartışılabilir bir konudur.

Kanımızca, sosyal güvenliğin amaçlarına ulaşmaya yarayan, sosyal güvenliğin sorunlarını çözme niteliği taşıyan ve sosyal güvenliğin toplum açısından taşıdığı önemi gözardı etmeyen her türlü açılım üzerinde durulabilir. Bu anlamda, önerilecek modelde, ideolojik yaklaşımlardan arındırılmış bir şekilde her türlü enstrümanın kullanılması olanağı vardır.

Bize göre, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma uygulamasına soğuk bakılmamalıdır. Ancak, herşeyden önce belirtelim ki bazı öncelikler gözden kaçırılmamalıdır. ILO Raporunda da belirtildiği gibi¹⁶⁶, emeklilik yaşı mutlaka yükseltilmeli, prime esas kazanç tavanı yükseltilmeli, sosyal güvenlik kurumları yeniden yapılandırılarak, en azından fon kullanımı ve fon yönetimi konusunda özerklik sağlanmalıdır¹⁶⁷. Yeni bir model tartışması ise ancak ondan sonra yapılmalıdır.

I. Uzun Dönem Sigorta Kolları Bakımından

Kanımızca, ülkemizde sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunu uzun dönem sigorta kolları ile sağlık (hastalık) sigortalarını birbirinden ayırarak incelemek yerinde olacaktır.

Uzun dönem sigorta kolları açısından en sorunlu alan yaşlılık sigortasıdır. Zira, en büyük ödeme kalemini yaşlılık aylığı oluşturmakta ve sosyal güvenlik açıkları çoğunlukla bu sigorta kolunda ortaya çıkmaktadır¹⁶⁸. Gerçekten 1994 itibarıyla örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu'nun malüllük aylığı ödemeleri tutarı 738 Milyar TL, ölüm aylığı ödemeleri 4.5 Trilyon TL. civarında iken; yaşlılık aylığı ödemeleri toplam 26.7 Trilyon TL'ye ulaşmış bulunmaktadır¹⁶⁹. Dolayısıyla öncelikle yaşlılık aylığı ele alınmalıdır.

¹⁶⁶ ILO, TC Hükümeti İçin..., s.4-5.

¹⁶⁷ TOBB, s.223; Sosyal Sigortalar Kurumu, 35 Soruda..., s.9 vd.

¹⁶⁸ Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, Yıllık 1994..., s.43.

¹⁶⁹ Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, Yıllık 1994..., s.41.

Yaşlılık aylığı açısından ILO'nun önerdiği Seçenek 4 kanımızca ülkemiz açısından uygulanabilir nitelikler taşımaktadır. Ancak hemen ilave edelim ki, Seçenek 4'ün belli ölçüde revizyona tabi tutulması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda Seçenek 4'ü tercih etmemizin bir çok sebebi bulunmaktadır:

Birincisi, bu sistemde, belli bir süre prim ödemiş bulunan kişiye (15 yıl) ulusal ortalama kazancın %25'i oranında belirlenmiş asgari bir yaşlılık aylığı ödenebilecektir¹⁷⁰. Bunun dışında ise gelire bağlı ve gelirin belli bir yüzdesini oluşturacak ikinci kademe aylığı sözkonusu olmaktadır. Asgari aylık ve gelire bağlı ikinci kademe aylığı¹⁷¹ uygulamaları, emeklilik yaşının yükseltildiği, prime esas kazancın arttırıldığı ve yeniden yapılandırılmış sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlanacaktır.

Bunun pratik yararı şudur: Gerek emeklilik yaşının arttırılması, gerek prime esas kazanç tavanının yükseltilmesi ve gerekse ikinci kademe aylığının bir tavana tabi olması sosyal güvenlik kurumlarını finansman yönünden rahatlatacaktır¹⁷².

İkincisi, Seçenek 4, kamusal sosyal güvenlik programlarını esas almaktadır. Böylece, rizikoya zorunlu katılım, sosyal denge, nesillerarası dayanışma gibi sosyal güvenliğin temel ilkelerinden de uzaklaşılmanış olacak, sosyal güvenliğin esasları etkisini büyük oranda sürdürmeye devam edebilecektir.

Üçüncüsü, Seçenek 4'ün özel emeklilik programlarını isteğe bağlı tutmasıdır. Böylece devlet bireylere asgari bir güvence sağlamış olacak, bireyler bunun üzerinde koruma istiyorlarsa özel emeklilik programlarına başvurabileceklerdir¹⁷³. Bu hal hem bireylerin sosyal güvenlikten yoksun kalmalarını önlemekte, hem de onların daha üstün imkanlar elde etmelerine olanak sağlamaktadır.

Dördüncüsü, Seçenek 4'de yer alan isteğe bağlı özel emeklilik programlarına işverenlerin de katılımıdır. Böylece, özel emeklilik programlarına işverenlerin de katılımı ile işyerinde bir dayanışma ortaya çıkabilecek, bu hal işyeri barışına katkıda

¹⁷⁰ ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.49.

¹⁷¹ Bilindiği gibi gelire bağlı ikinci kademe aylığının, aylık tutarının tavanı üç asgari ücret tutarı olarak belirlenmiştir.

¹⁷² ILO'ya göre de Seçenek 4, uzun dönemde, aylık sisteminde en düşük birikimli açığı yaratmakta ve sisteme devlet yardımında önemli indirimler ve orta dönemde devlet bütçesinin durumunda kayda değer iyileştirmeler sağlamaktadır. Bkz. ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.55.

¹⁷³ Bkz. TOBB, s.275; TİSK, **Dünya'da...**, s.40; İŞVEREN, "**Sosyal Güvenlik Alanında...**", s.8.

bulunabilecektir¹⁷⁴. Öte yandan, isteğe bağlı özel emeklilik programları, gerek toplu iş sözleşmeleri ve gerekse aşağıda değineceğimiz teşvikler ile uygulama alanı bulduğunda yerleşebilecek ve böylece yaygınlaşabilecektir.

Beşinci sebep ise Seçenek 4'ün çok fazla yasal değişikliğe gerek bulunmaksızın uygulanabilirliğidir. Gerçekten, gerek Seçenek 2, gerekse Seçenek 3 uygulamaları bir çok yasal değişiklik gereği yaratmaktadırlar. Oysa Seçenek 4, özel sigorta uygulamasını isteğe bağlı tutmaktadır. Bu durum Seçenek 4 uygulamasına geçmek için asgari düzeyde yasal değişikliği gerektirmektedir. Bu değişiklikler arasında ise, işveren ve sigortalı için özel sigortaya yönelişi arttıracak teşvikler, özel sigortalara ilişkin güven arttırmaya ve denetime yönelik bazı düzenlemeler sayılabilir.

Seçenek 4'ü benimsememizin altıncı sebebi ise, benzer uygulamaların Batı Avrupa ülkelerinde başarı ile sürdürülmesidir. Gerçekten daha önce incelediğimiz gibi¹⁷⁵, bu seçenek benzeri uygulamalar bir çok ülkede yürürlüğe konmuş ve başarı kazanmıştır. Böylesi büyük çapta bir uygulamanın, gözönünde bulunan bir örnek yardımı ile hayata geçirilmesinde sayısız avantajlar bulunmaktadır.

Seçenek 4'ü tercih etmemizde etkisi olan yedinci sebep ise, henüz yeterince gelişmemiş ve yeterince güven sağlayamamış özel sigorta uygulamasına, Seçenek 2 veya Seçenek 3 benzeri ağır bir yük yüklememesidir. Gerçekten, Seçenek 4, bir yandan özel sigorta uygulamasına ve bu uygulamanın gelişmesine imkan tanırken, diğer yandan ek özel emeklilik programlarının isteğe bağlı olmasını öngörerek, özel sigorta kuruluşlarına, taşıyabileceklerinin üzerinde bir yük yüklemekten kaçınmaktadır. Bu durum bir anlamda ihtiyatlı bir geçişi içermektedir ki; bu tür büyük çaplı değişimlerde ihtiyatlı davranmak, ortaya çıkabilecek sorunlara karşı hazırlıklı olmak gibi bir avantaj taşımaktadır.

Sekizinci bir sebep ise, özel sigortalara ve özel sigorta programlarına yönelik talebin artması ile özel sigortalarda oluşacak rekabetin sigorta hizmetlerinde yaratacağı gelişmedir. Böylece daha kaliteli, daha etkin ve daha verimli özel sigorta hizmetleri (kuşkusuz etkili bir denetim mekanizması ile beraber) daha ucuza sunulabilecektir¹⁷⁶.

Nihayet son bir sebep ise Seçenek 2 ve Seçenek 3 kadar olmasa da, özel sigortalara yönelik talebin artması sonucu sermaye piyasalarında ortaya çıkabilecek kayda değer

¹⁷⁴ Bu konuda ilginç bir çalışma için bkz. Bradley R. SCHILLER-Randall D. WEISS, "The Impact Of Private Pensions on Firm Attachment", THE REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS, 21.4.1978, s.369-380.

¹⁷⁵ Bkz. 3. Bölüm, 3/III-a,b.

¹⁷⁶ Karş. ILO, 21. Yüzyıla Doğru..., s.80.

canlanmadır. Bilindiği gibi bu tür bir canlanmanın gerek ülke ekonomisine ve gerekse üretime önemli katkıları bulunmaktadır.

Seçenek 4'ü tercih etmemize rağmen, bu seçeneğin bazı olumsuz yönleri bulunduğunu da kabul etmek gerekir. Yapılması gereken ise bu olumsuz yönleri saptayarak, sistemin kusursuz işlemesi için gerekli çözümleri üretmektir.

Seçenek 4 açısından en önemli sorun 30-50 yaş grubunun durumudur. Bu kesim yeni modelde özel emeklilik programlarından yararlanmak için yeterli süreye sahip olmadığı gibi, sosyal güvenlik primine esas kazancın artışı ve emeklilik yaşının yükseltilmesi ile bir ölçüde mağdur olabilecektir¹⁷⁷.

Diğer taraftan projeksiyonlara göre Seçenek 4 ile getirilen özel emeklilik programlarından, devlet memurlarının %100 'ü yararlanabilecek iken, işçilerde bu oran %40'lara düşebilecektir. Belirtilen durum, bazı gelir eşitsizliklerine ve gelir dağılımı dengesizliklerine yol açabilecek niteliktedir¹⁷⁸.

Bir başka olumsuzluk ise gerek aylık bağlanma oranlarındaki değişiklikler ve gerekse gelirin hesaplanmasında uygulanacak yeni yöntemler ile sosyal güvenlik gelirlerinde yaşanacak düşüşlerdir.

Ancak belirttiğimiz olumsuzluklar giderilemez değildir. 30-50 yaş grubunun mağduriyetinin önlenmesi için bunların geçiş dönemine kadar ödedikleri yaşlılık aylığı primlerinin özel emeklilik programlarına aktarılması imkanı tanınabilir ya da bunlar için özgün özel emeklilik programları geliştirilebilir.

Devlet memurları ile işçiler arasındaki eşitsizliğin önlenmesi için ise bazı teşvikler getirilebilir. Örneğin işletme bazında yapılacak özel emeklilik uygulamalarında vergi indirimi sağlanması; özel emeklilik programlarına başvuru halinde sosyal sigorta primlerinden indirim¹⁷⁹ gibi uygulamalar, gerek işçileri ve gerekse işverenleri özel emeklilik programlarına yönelteceğinden, bu eşitsizlik bir ölçüde kapatılabilir.

İkame oranlarındaki düşme ise, özel emeklilik programlarına başvurularak giderilebilecek niteliktedir. Sosyal güvenlik gelirlerindeki düşme ve yine sosyal güvenlik gelirleri için getirilen üç asgari ücret tutarındaki tavan, tarafları özel emeklilik programlarına yöneltebilecek, böylece sosyal güvenlik gelirlerindeki kayıp, özel sigorta uygulamaları ile büyük oranda giderilebilecektir.

¹⁷⁷ ILO, *Sosyal Güvenlik Reformu...*, s.55.

¹⁷⁸ ILO, *Sosyal Güvenlik Reformu...*, s.53.

¹⁷⁹ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.348; Ayrıca bkz. 3. Bölüm, 3/III-a.

Yaşlılık aylığı dışında ölüm ve malüllük aylığı için özel sigortalardan yararlanılması ise kanımızca çok gerekli değildir. Bunların primleri ile yaşlılık sigortası primleri birbirinden ayrılarak, malüllük ve ölüm sigortası hizmetlerinin sosyal güvenlik kurumları tarafından verilmesinde bir sakınca bulunmamaktadır. Zira, bu sigorta kolları yaşlılık sigortasına göre nisbeten küçük meblağlar içermekte ve genel olarak sosyal güvenlik alanında sorun yaratmamaktadırlar. Özellikle yeniden düzenlenmiş sosyal güvenlik uygulamaları ile malüllük ve ölüm sigortası hizmetleri, sosyal güvenlik kurumlarınca rahatlıkla sürdürülebilir.

II. Sağlık (hastalık) Sigortası Bakımından

Sosyal güvenliğin en sorunlu sigorta kollarından biri de sağlık sigortalarıdır. Zira, gerek sağlık giderlerindeki artışlardan kaynaklanan sorunlar¹⁸⁰, gerekse bu sigorta kolundaki gelirlerin giderlerden az olması¹⁸¹, sağlık sigortası konusunda yeni açılımların değerlendirilmesini gündeme getirmektedir.

Sağlık sigortası açısından da, özel sigortalardan yararlanma imkanını tartışmadan önce bazı önlemlerin alınması gerekliliği hatırlanmalıdır. Bunlar arasında sağlık sigortasından yararlanma koşullarının yeniden düzenlenmesi, primlerin toplanmasında etkinliğin sağlanması ve fon kullanımında kurumlara özerklik sağlanması sayılabilir.

Ülkemiz açısından sağlık sigortası alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda tartışılacak konu kanımızca “çekilme”dir¹⁸².

Sosyal güvenlik kurumlarının, özel sigortalara sağlık sigortası yaptıran kişileri sosyal sigortaların zorunluluk ilkesinden muaf tutması şeklindeki bu uygulama kanımızca ülkemiz açısından yersizdir.

Bir kere özel sigortalardan sağlık sigortası yaptırma şeklindeki bir uygulamayı tercih edenler çoğunlukla yüksek gelir gruplarıdır. Bu gruplar genellikle ya sosyal güvenlik kurumlarının verdiği hizmeti beğenmediklerinden ya da daha üstün olanaklar sağlamak için bu tür bir yola başvurmaktadırlar.

Çekilme şeklindeki bir uygulama ise, kanımızca hem toplumun değişik kesimlerinde önemli ayrılıklar yaratacak ve hem de sosyal güvenlik kurumlarının durumunu zorlaştıracaktır. Zira, bugün için sağlık sigortasına tabi olmak zorunludur. İsteyenler özel sağlık sigortası da satın alabilmekte, böylece hem sosyal güvenlik kuruluşlarına, hem de

¹⁸⁰ Bkz. 1. Bölüm, 5/I-c.

¹⁸¹ Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık 1994...**, s.32.

¹⁸² Bkz. Avustralya Sağlık Komisyonu, **Sağlık Finansmanı...**, s.10-11.

özel sigortalara prim ödemektedirler. Bu hal ekonomik yönden güçlü kesimin sosyal güvenliği sübvansetmesi demektir. Bunun toplumsal dayanışmaya önemli katkılarından olduğu ise bir gerçektir. Üst gelir gruplarında yer alan bu kesimlerin sosyal güvenlik uygulamalarından çekilmesi hem toplumsal dayanışmayı azaltacak, hem de ortadan kalkacak sübvansiyon sebebiyle sosyal güvenlik kurumlarının durumunu daha da güçleştirecektir¹⁸³.

Diğer taraftan böyle bir uygulama, özel sigorta şirketleri ile hastanelere önemli yükler getirecektir. Türk özel sigorta şirketlerinin bugünkü durumu ve hastanelerdeki yatak sayısı açısından kamunun üstünlüğü karşısında¹⁸⁴, içinden çıkılması güç durumlar ortaya çıkabilir.

Bunun gibi, belirttiğimiz şekilde bir çekilme uygulaması halinde, primlerin toplanması, primlere riayet ve yine primlere sigortalı ve işverenlerin katılımı ile sağlık sigortasının toplumun daha büyük kesimine yaygınlaştırılması amacına ulaşma yönünden de birtakım sorunlar ile karşılaşılabilir.

Sağlık sigortası yönünden kanımızca yapılması gereken, özel sigorta uygulamasına isteğe bağlı ve ek imkanlar sağlayan bir nitelik tanımak, bir başka ifadeyle bugünkü durumu sürdürmektir. Ancak, kamusal (sosyal) sağlık sigorta programları mutlaka geliştirilmeli ve sosyal sigortalardan sunduğu sağlık hizmetleri mutlaka iyileştirilmelidir. Öte yandan, bu alanda, özel sigortalardan teşvik edilmesi açısından, özel sağlık sigortası primlerine vergi indirimi gibi mali avantajlar sağlanması ise üzerinde düşünülmesi gereken açılımlardır.

III. İş Kazası, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Bakımından

İş Kazası, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları yönünden özel sigortalardan yararlanma konusunda, kanımızca bugünkü sistemi değiştirecek bir öneriye gerek bulunmamaktadır. Başka bir deyişle bu sigorta kollarında sosyal güvenlik uygulamalarına devam etmek yerinde olacaktır.

Bunun bir çok sebebi vardır. Bir kere, bu sigorta kolları sosyal güvenlik kapsamında sorunlu sigorta kolları değildir. Öte yandan bunlar çoğunlukla gelir fazlası vermektedirler¹⁸⁵. İkincisi, bu sigorta kollarından, bugünkü uygulama itibarıyla taraflar rahatsız değildir. Bunun gibi sosyal güvenlik kurumlarının da herhangi bir yakınması

¹⁸³ Bkz. 3. Bölüm 124 nolu dipnot.

¹⁸⁴ Avustralya Sağlık Komisyonu, **Sağlık Finansmanı...**, s.9.

¹⁸⁵ Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık 1994...**, s.27-37.

sözkonusu değildir.

Dolayısıyla bu sigorta kollarında, sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi gibi genel bazı önlemler dışında, özel sigorta uygulamasına gerek bulunmamaktadır. Ancak, kuşkusuz bu durum, tarafların sosyal güvenlik üzerinde imkanlar sağlamak üzere ve tamamen isteğe bağlı şekilde özel iş kazası, meslek hastalığı ve analık sigortaları yaptırmalarını da engellememektedir.

SONUÇ

Sosyal güvenlik, özellikle 1800'lerin sonunda insancıl amaçlarla faaliyete geçmiş, insanların yarınlarını güvence altına almayı hedeflemiştir. Sosyal güvenlik, bu doğrudan amacı dışında toplumda sosyal adaleti ve ekonomik dengeyi sağlamak gibi fonksiyonları da yerine getirmiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise sosyal güvenlik, insan hakları kategorisinde yer alarak, siyasal bir nitelik de üstlenmiştir.

Sosyal güvenlik, amaçlarına ulaşmak ve fonksiyonlarını yerine getirmek için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bunlardan en önemlisi ve en yaygını ise sosyal sigortalardır. İlk kez 1883 Almanyası'nda görülen sosyal sigorta uygulaması giderek yaygınlaşmış ve sosyal güvenliğin sağlanmasında en temel araç haline gelmiştir.

Ülkemizde de üç temel sosyal güvenlik kurumu olan SSK, Bağ Kur ve Emekli Sandığı sosyal sigorta yöntemi ile sosyal güvenliği sağlamakla görevli kılınmıştır.

Sosyal güvenlik konusunda önemli bir husus finansman, başka bir deyişle sosyal güvenliğin sağlanması için gerekli mali kaynakların miktarı, yapısı ve taraflar arasındaki dağılımıdır. Sosyal sigortalar açısından en yaygın finansman yöntemi, sigortanın finansmanına sigortalının, işverenin ve devletin katıldığı üçlü yapıdır.

Sosyal güvenlik, zaman içinde gerek kapsam, gerek uygulamalar ve gerekse oluşturduğu büyük fonlar ile gelişmiş, ancak bu oluşum bir çok sorunları da beraberinde getirmiştir. Sorunların başında ise finansman güçlükleri yer almaktadır. Bu anlamda sosyal güvenlik primlerinin niteliği ve miktarının belirlenmesi ile prim tahsilatı önemli problemler yaratmaktadır.

Toplumlarda ortalama yaşam süresinin artışı ile doğum oranlarında yaşanan düşüş ise sosyal güvenliğe yeni yükler getirmiştir. Bu durumun yarattığı demografik sorunlar

arasında, aktif-pasif sigortalı dengesinin bozulması ve emeklilik yaşının belirlenmesindeki güçlükler sayılabilir.

Diğer taraftan, yaşam süresinin artmasında da etkisi bulunan tıbbi buluşlar ve sağlık giderlerindeki olağanüstü artış, özellikle sağlık (hastalık) sigortası yönünden, önemli finansman sorunları doğurmuştur.

Sosyal güvenlik alanındaki diğer bir sorun ise sosyal turizmdir. Daha kapsamlı sosyal güvenlik hizmeti veren ülkeler yönelik göçü ifade eden sosyal turizm, genellikle Avrupa Birliği gibi uluslararası oluşumlarda önemli problemler yaratacak niteliktedir. Öte yandan sosyal marjinalizasyon ve sosyal damping de sosyal güvenliğin sorunları arasında sayılabilir.

Sosyal güvenliğin işlerliğini yapısal açıdan etkileyen bazı unsurlar da bulunmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik kurumları arasındaki norm ve standart farklılıkları, sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği gibi hususlar da sosyal güvenliğin amacına ulaşmasını engeller niteliktedir.

Sosyal güvenlik-siyaset ilişkisi ise konunun bir başka yönüdür. Siyasetin, sosyal güvenliğe olumsuz etkileri sosyal güvenlik amacına ulaşılmasında engeller oluşturabilmektedir. Özellikle sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının kullanımında, kurumların ihtiyacı olan personel ile araç gerecin sağlanmasında siyasal-bürokratik bazı güçlükler, sosyal güvenlik amacından uzaklaşılmasına neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik, amaçsal açıdan da bir çok sorunlar yaşamaktadır. Sigortalılara vaad edilenler ile gerçekleşenler arasında büyük farklar bulunmakta, bunun başlıca sebebini ise sistemi kuran ve yürüten devlet ile sistemden yararlananların sosyal güvenliğe bakış açılarındaki farklılık oluşturmaktadır. Sonuçta sosyal güvenlik, başta vaad ettiği “insanların yaşadığı sürece yeterli sosyal korumaya kavuşturulması hedeflerini büyük kaynak tahsislerine rağmen gerçekleştirilememiştir”.

Bu durum beraberinde yeni bir görüşün doğmasına yol açmıştır. Bu görüş “sosyal güvenliğin bireylere en az bir koruma sağlaması, bunun üzerindeki korumanın ise bireylerin inisiyatifine bırakılması” şeklinde özetlenebilir. İşte bu noktada sosyal güvenliğin sağlanmasında özel sigortalardan yararlanma fikri devreye girmektedir. Gerçekten, bireylere sosyal sigortalardan sağlanan en az (minimum) korumanın yanısıra, özel sigorta aracılığı ile daha üstün bir korumanın sağlanması için çalışmalar yapılmaktadır. Ancak, özel sigortalardan beklenen bu korumanın kapsamı, nitelikleri, özellikleri ve sınırları belirgin bir uygulamaya yönelim için gerekli model açısından sorunlar yaratmaktadır.

Özel sigortalar sözleşmeye dayanmakta ve tam anlamıyla özel hukuka tabi, isteğe bağlı bir uygulama niteliği taşımaktadır. Yine özel sigorta kuruluşları da ticaret kanunlarında yer alan esaslara göre kurulmakta ve sosyal sigortalara göre çok farklı bir yapılanma içinde bulunmaktadırlar. Özel sigortaların fon oluşturma ve kullanma imkanları da oldukça büyük bir serbesti içinde işlemektedir.

Özel sigortalar ile sosyal sigortalar arasında bir çok farklar bulunmaktadır. Özellikle sosyal sigortaların kamusal amacı karşısında özel sigortaların kar amacı; sosyal sigortaların yasal kuruluş ve yasal yönetim ilkelerine karşı özel sigortaların isteğe bağlı kuruluşu; sosyal sigorta primleri ile özel sigorta primlerinin nitelik farklılıkları; sosyal sigortaya girişin zorunlu olmasına karşılık özel sigortaya girişteki isteğe bağlılık ve sosyal sigorta kuruluşlarının fon yönetimindeki bağımlılığa karşın özel sigortalardaki serbesti, her iki kurum arasındaki temel farklar olarak göze çarpmaktadır.

Tüm bu farklara rağmen, çoğu zaman sosyal güvenliğin sorunları dile getirilerek ve sosyal güvenliğin başarısızlıkları gösterilerek, özellikle 1980'lerle birlikte sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda bir çok görüş ileri sürülmüş; bazı toplum kesimleri bu tür bir yararlanmadan yana olurken bazıları da karşı çıkmışlardır.

Görüşler ne olursa olsun, yine aynı yıllarda Güney Amerika ülkelerinde başlayan akım, sosyal güvenlik alanında özel sigortaların devreye sokulması şeklinde gerçekleşmiştir. Özellikle Şili, 1981 yılında yaşlılık sigortasını tamamen özelleştirmiş, bunu diğer bir çok Güney Amerika ülkesi izlemiştir.

Diğer taraftan ABD'de de yine aynı yıllarda sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda çeşitli çalışmalar yapıldığı gözlenmektedir. Özellikle önde gelen toplumsal örgütlerden Cato'nun 1995 yılında, yaşlılık sigortası açısından özel sigortaya geçiş ve özelleştirme planı bu anlamda ilgi çekicidir.

Amerika Kıtasının kuzeyi ve güneyindeki bu gelişmelere karşın, Batı Avrupa ülkeleri sosyal güvenlik alanında özel sigortadan yararlanma fikrini reddetmemekle beraber, konuya biraz daha ihtiyatlı yaklaşmakta, sosyal güvenlik alanında radikal bir özelleştirme yerine, özel sigortaların sosyal güvenliğin sorunlarını giderici ve açıklarını kapatıcı ek bir araç olma yönünü ön plana çıkarmaktadırlar.

Bu anlamda İngiltere ve İtalya'nın yaşlılık sigortası sistemlerinde, isteğe bağlı özel emeklilik programları ve bunları teşvik eden uygulamaları dikkat çekicidir. Gerek İngiliz ve gerekse İtalyan sistemleri, sosyal güvenlikte son dönemde ortaya çıkan anlayışın bir yansıması olarak, bir yandan sistemlerini rahatlatmak için gerekli önlemleri almakta, diğer

yandan da bireysel inisiyatif imkan tanıyarak ek özel emeklilik programlarını cazip kılacak teşvikler sunmaktadırlar.

Sağlık sigortası açısından ise Almanya'nın, belli bir gelir düzeyinin üzerindeki kişiler için sosyal sigorta ya da özel sigorta tercihi imkanı veren çekilme uygulaması, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda ilginç bir örnek oluşturmaktadır.

Ülkemiz açısından ise gerek hükümet ve gerekse toplumun çeşitli kesimleri konuya farklı açılardan yaklaşmaktadırlar. Örneğin TÜSİAD son derece radikal bir öneri sunarak, sosyal sigortalar ile özel sigortaların aynı alanda ve eşit koşullarla rekabetini savunurken; TİSK ve TOBB, Batı Avrupa benzeri ek özel emeklilik programları uygulamasını önermektedirler. Hükümet ise ILO ve Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonuna konu ile ilgili bir reform paketi hazırlatmış; ILO, yaşlılık sigortası reformu ile ilgili olarak sunduğu dört seçenekten üçünde özel sigorta uygulamalarına çeşitli boyutlarda yer vermiştir. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu ise sunduğu raporda, sağlık sigortası açısından özel sigorta uygulamasının mümkün olamayacağını, bunun yerine mevcut sistemin reforme edilmesi gerektiğini bildirmiştir.

Ülkemiz sosyal güvenlik sistemi, özellikle yaşlılık sigortası yönünden önemli bir finansman krizi içindedir. Yetkililere göre eğer gerekli önlemler alınmaz ise üç temel sosyal güvenlik kuruluşu da 2000 yıllarında çökme noktasına gelecektir.

Bu noktada, sosyal güvenliği rahatlatarak, bu finansman baskısını ortadan kaldıracak hertürlü açılım dikkate alınmalıdır. Aksi halde, sistemin çöküşü ve bunun yaratacağı toplumsal tepki önemli sorunlara yol açabilir.

Kanımızca, öncelikle sosyal güvenliğin finansman sorunlarını çözücü önlemler alındıktan sonra, bu alanda özel sigorta uygulamasını teşvik etmek yerinde bir görüştür.

Öncelikli olarak yapılması gerekenler arasında, emeklilik yaşının yükseltilmesi, prime esas kazanç tavanının arttırılması, sosyal güvenlik kurumlarının en azından topladıkları fonların kullanılmasında özerkliklerinin sağlanması sayılabilir. Diğer taraftan, sosyal güvenlik ile sağlanacak gelirler de bir ölçüde aşağı çekilerek, sosyal güvenliğin bireylere minimum koruma sağlaması şeklinde bir uygulamaya gidilmelidir. Böylece sosyal güvenlik kurumları finansal açıdan önemli ölçüde rahatlayacaktır. Bu tür bir revizyona gidilmediği takdirde, sosyal güvenliğin, bugünkü sorunları ile sosyal fonksiyonundan büyük ölçüde uzaklaşacağı unutulmamalıdır.

Sosyal güvenlik alanındaki bu uygulamalardan itibaren, isteğe bağlı ek özel emeklilik programları teşvik edilmelidir. Bu teşvik sosyal güvenlik primlerinde yapılacak

indirimden, vergi kolaylıklarına kadar geniş bir alanı kapsayabilecektir.

Bir bütün olarak yaşlılık aylığı için önerdiğimiz modelde, bireyler, sosyal güvenlik gelirlerinde ortaya çıkan düşüşü özel emeklilik programları ile telafi edebilecekler; hatta böylece emekli olmadan önce elde ettikleri gelire yakın bir kazancı sosyal sigorta-özel sigorta kombinasyonundan elde edebileceklerdir.

Bu sisteme geçişte özellikle 30-50 yaş arasındaki kesimin mağduriyeti önlenmeli; bunlar için özgün emeklilik programları ya da ödenmiş sosyal sigorta primlerinin bir ölçüde özel emeklilik programlarına kaydırılması düşünülmelidir.

Kuşkusuz, çok büyük bir toplum kesimini ilgilendiren ve bireylerin gelirlerinde belli bir düşüşe yol açacak bu tür bir geçişin göreceği toplumsal destek ise en önemli sorundur. Bu sorunu çözmek için popülizmden uzak kararlı politikalarla birlikte, kapsamlı bir eğitim ve halkla ilişkiler kampanyası başlatılması yararlı olabilecektir.

Yaşlılık sigortası için önerdiğimiz, özel sigorta uygulaması, görüldüğü gibi bir özelleştirme niteliği taşımamaktadır. Sistemin temelini, yine, revize edilmiş sosyal sigorta oluşturmakta; özel sigorta ise isteğe bağlı, ek ve sosyal güvenliğin eksiklerini giderici, açıklarını kapatıcı bir fonksiyonu yerine getirmektedir.

Yaşlılık sigortası dışındaki sigorta kolları açısından ise, özel sigorta uygulaması gerek özel sigortaların bugünkü durumu, gerekse bu sigorta dallarının bir çoğunun sosyal güvenlik açısından bir sorun yaratmaması gerçeği karşısında, kanımızca gerekli değildir. Başka bir deyişle yaşlılık sigortası dışındaki sigorta kolları için özel sigorta uygulamaları tamamen bugünkü şekli ile yani isteğe bağlı, ek bir nitelik taşıy şekilde uygulanmalı, herhangi bir teşvik ya da düzenlemeye gerek bulunmamaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKAD Mehmet, Teoride ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı, İstanbul, 1992.
- ALPER Yusuf, "1990 Yıllarının Başında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Karşılaştığı Temel Problemler", ÇİMENTO İŞVEREN, C.5 S.2, Kasım 1990.
- ALPER Yusuf, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Kriz", İŞVEREN, C.7, S.8, Mayıs, 1993.
- ALPER Yusuf, "Sosyal Sigortaların Kapsamındaki Gelişmeler; 1981-1991", ÇİMENTO İŞVEREN, C.7, S.5, Eylül, 1993.
- Anadolu Hayat Ar-Ge, Avrupa ve ABD'de Uygulanan Sosyal Güvenlik Sistemleri Üzerine Bir Çalışma, İstanbul, 1992.
- Anadolu Hayat Ar-Ge, Özel Sandıkların Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri ve Önemi, İstanbul, 1992.
- Anadolu Hayat Sigorta, Geleceğin Sigortası ve Hastanede Gündelik Tazminat Sigortası El Kitabı, İstanbul, 1993.
- ARSEVEN Haydar, Sigorta Hukuku, Ana Prensipler, Genel Hükümler, Yenilenmiş B.2, İstanbul, 1991.

- ATASAYAR Kubilay, “Başyazı”, İŞVEREN, C.XXXII, S.8, Mayıs, 1994.
- ATASAYAR Kubilay, “Sosyal Sigortaların Temel Sorunları:TİSK Görüş ve Önerileri”, TES-İŞ, S.1, Haziran, 1996.
- Avustralya Sağlık Komisyonu, Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması: Türkiye, Yönetici Özeti, Ankara, Mart, 1996.
- Avustralya Sağlık Komisyonu- ILO Çalışma Bürosu, Türkiye’de Sağlık Finansmanı: Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reformu Konulu Ortak Rapor, Hizmete Özel, Ankara, Mart, 1996.
- AYHAN Abdurrahman, “Sosyal Sigorta ve Özel Sigorta Arasında İlişki ve Farklara Bir Bakış”, ESADER, C.5, S.1, Haziran, 1987.
- BAĞ KUR, Bağ Kur 1994 İstatistik Yıllığı, Ankara, 1995.
- BAYDUR Refik, “Çözüm, Katılım, Diyalog ve Uzlaşmadır”, HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996.
- BAYDUR Refik, “SSK Krizden Kurtarılmaya Çalışılırken Yeni Krizler Yaratılmasın”, İŞVEREN, C.XXXIII, S.11, Ağustos, 1995.
- BIRDS John, Modern Insurance Law, 2nd. Ed., London, 1988.
- BLACK JR. Kenneth.- SKIPPER JR. Harold D., Life Insurance, 12th.Ed., New Jersey, 1994.
- BORDEN Karl, “Dismantling The Pyramid: Why and How Of Privatizing Social Security”, CATO INSTITUTE PROJECT ON SOCIAL SECURITY PRIVATIZATION, SSP.No:1, Ağustos, 1995.

- BOZER Ali, Sigorta Hukuku, Banka ve Ticaret Hukuku Ar.Ens. Ya.No: 50, Ankara, 1965.
- BUDAK Rıdvan, "Önce İşsizlik Sigortası ve İş Güvencesi", İNTERMEDYA EKONOMİ, S.1, 4-10 Şubat 1996.
- BUDAK Rıdvan, "Türkiye'de Adalet Kavramı Yok Edilmiştir", HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996.
- BURNS Eveline M., Social Security and Public Policy, Mc.Graw Hill Press, New York, 1956.
- CAGLIARDO Domenico, "Sosyal ve Ticari Sigortalar Arasındaki Bazı Farklılıklar" (Çev. Nüvit GEREK), ESADER, C.XIII, S.2, Haziran, 1977.
- CATO ORGANIZATION, "Cato Institute Project On Social Security Privatization", SSP. No:2, 14 Ağustos, 1995 (Internet için bkz. <http://www.cato.org>).
- CAUDLE P.R. Kaim , Comparative Social Policy and Social Security, A Ten Country Study, Martin Robertson Press, London, 1973.
- ÇELİKOĞLU İlyas, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye, DPT Ya.No: 2355, Ankara, 1994.
- DEMİRDÖĞEN İsmet -IŞIK Aslı, "Doğruyu Söyleyene Devlette Yer Yok", YENİ YÜZYIL, 13.2.1996.
- DİLİK Sait, "Sosyal Güvenlik Sistemi ve Ek Sosyal Güvenlik Kurumları", KAMU-İŞ, Temmuz, 1991.
- DİLİK Sait, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Güncel Sorunları", İŞVEREN, C.XXXI, S. 6, Mart, 1993.
- DİLİK Sait, Sosyal Güvenlik, Ankara, 1992.

- DİLİK Sait, Türkiye’de Sosyal Sigortalar- İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi, AÜSBF Ya.No:315, Ankara, 1971.
- DOĞAN Noyan, "Hükümet Sigorta Konusunda Vatandaşı Serbest Bırakmalı", DÜNYA GAZETESİ, 19.8.1994.
- DOĞAN Noyan, "Özel Sigorta Yöneticileriyle Sektör Toplantısı", DÜNYA GAZETESİ, 18.8.1994.
- DOĞAN Noyan, "SSK Genel Müdürü Kemal KILIÇDAROĞLU ile Söyleşi", DÜNYA GAZETESİ, 17.8.1994.
- DUPEYROUX Jean Jacques, Droit de la Securite Sociale, Paris, 1986.
- DÜNDAR F.Birol, Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri, AİTİA.Ya.No:76, Ankara, 1976.
- ECER Hayati, "Özel Sigortacılıkta Önemli Gelişmeler Sağlanmıştır", İŞVEREN, C.XXVIII, S.8, Mayıs, 1990.
- ELVEREN Ali Haydar, Evolution of the Turkish Insurance Sector and The Reinsurance Monopoly, Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi Ya.No:2, Ankara, 1996.
- ERKUL İhsan, Sosyal Politika Dersleri, C.1, A.Ü.ESBAV Ya.No: 50, Eskişehir, 1988.
- ERKUL İhsan- ALTAN Ö.Zühtü - GEREK Nüvit, Sosyal Politika Dersleri, C.2, A.Ü.ESBAV. Ya.No: 48, Eskişehir, 1983.
- FERLİEL Ayşe, "12 Milyar Dolar Uçtu Gitti", YENİ YÜZYIL, 20.2.1996.
- FERLİEL Ayşe-BİLGE Yakup, "SSK Sandığının Altında Kaldı", YENİ YÜZYIL, 1.11.1995.
- FERRARA Peter J., "Expand IRAS To Social Security", WALL STREET JOURNAL, 7.12. 1984.

- FERRARA Peter J., Social Security: Prospects For Real Reform, Cato Institute Press, Washington, 1985.
- GEORGE Victor, Society and Social Security, The Gresham Press, London, 1973.
- GILLION Colin, "Social Security and Protection In The Developing World", MONTHLY LABOR REVIEW, Eylül, 1994.
- GILLION Colin-BONILLA A., "Şili'de Emeklilik Sisteminin Özelleştirilmesi", (Çev. Yıldırım KOÇ), MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DERGİSİ, S.154, Nisan, 1993.
- GLASER William A., "Universal Health Insurance That Really Works: Foreign Lessons For The United States", JOURNAL OF HEALTH POLITICS, POLICY AND LAW, Vol.18, No:3, Fall 1993.
- GÖKÇE Deniz, "Almanya Bile Çökecek", YENİ YÜZYIL, 26.2.1996.
- GÖKÇE Deniz, "Sayın Bülent ECEVİT'e Açık Mektup", YENİ YÜZYIL, 10.3.1996.
- GÖKÇE Deniz, "SSK ve Yalanlar", YENİ YÜZYIL, 16.2.1996.
- GÖKÇE Deniz, "SSK'yı Soyan Devlet", YENİ YÜZYIL, 18.2.1996
- GÖKTÜRK Gülay, "Devletçilik", YENİ YÜZYIL, 12.3.1996.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, 1983.
- GRAND Julian Le, "The Convergence Of Health and Health Care Policies In The European Community", EUROPEAN SEMINAR ON THE CONVERGENCE OF SOCIAL PROTECTION POLICIES, İspanya, Mart, 1991.
- GÜNEŞ Hurşit, "Hangi Sol: Tüketiciler ve Sosyal Güvenlik", YENİ YÜZYIL, 16.3.1996.

- GÜVEN Ercan, Sosyal Sigortalar, Genel Uygulama İlkeleri ve Sigorta Kolları, EİTİA. Ya.No: 149/91, Eskişehir, 1976.
- GÜVEN Ercan-GEREK Nüvit, Sosyal Güvenlik Hukuku, A.Ü.Ya.No: 882, AÖF Ya.No:470, Eskişehir, 1995.
- GÜZEL Ali - OKUR Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, B.3, İstanbul, 1992.
- HANNAH Leslie, "Similarities and Differences In The Growth and Structure Of Private Pensions In OECD Countries", PRIVATE PENSIONS AND PUBLIC POLICY, OECD Social Policy Studies No:9, 1992.
- ILO, 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik, (Çev. Yusuf ALPER-İsmail TATLIOĞLU), U.Ü.Yayını, Bursa, 1994.
- ILO Cost Of Social Security, Geneva, 1988.
- ILO, Introduction To Social Security, B.3, Cenevre, 1984 .
- ILO, Sosyal Güvenlik, (Çev.Nihat SELAMOĞLU), SSK. Yayını, Ankara, 1968.
- ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin El Kitabı, Türk-İş Ya.No: 195, Ankara, 1995.
- ILO, Sosyal Güvenlik Reformu Nihai Rapor, Ankara, Mart, 1996.
- ILO, TC Hükümeti İçin Hazırlanan Sosyal Güvenlik Reformu Raporu, ILO/ TF/ Türkiye/ n.60, Ankara, Mart, 1996.
- İZVEREN Adil, Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ankara, 1968.
- JENKINS J. Craig-BRENTS Barbara, "Capitalists and Social Security: What Do They Really Want?" AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW, S.56, No:1, Şubat, 1991.

- KADAK Şelale, "Emeklilik Düğümüne Özel Çözüm, SABAH, 21.8.1995.
- KARACIK Abdullah, "Kaynaklar Bir Şekilde Paylaşıldı", HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996.
- KATZ Jeffrey L., "Is Independent Agency Status Social Security's Future?", CONGRESSIONAL QUARTERLY-WEEKLY REPORT, Vol.51, 9 Ekim, 1993.
- KENDER Rayegan, Hususi Sigorta Hukuku, İstanbul, 1985.
- KERREY Robert-DANFORTH John, "Bipartisan Committee on Entitlement and Tax Reform", Government Printing Office, Washington, Ocak, 1995.
- KILIÇDAROĞLU Kemal, "Acil Reform Olursa 2007'de Rahatlarız", YENİ YÜZYIL, 13.3.1996.
- KILIÇDAROĞLU Kemal, "Türkiye'de Sosyal Sigortacılıkla Sosyal Yardım Birbirine Karıştırılmış", TES-İŞ, S.1, Haziran, 1996.
- KONGAR Bilgi, "Özel Sigorta Şirketleri Gelecek İçin Mutlu Bir Yaşamın Şartlarını Hazırlamak Amacıyla Vardır", İŞVEREN, C.XXVIII, S.8, Mayıs, 1990.
- KONGAR Bilgi, Sağlık Sigortaları, TÜSES Yayını, Ankara, 1989.
- MAYDELL Bernd von, "Avrupa Topluluk Hukuku ve Sosyal Sigortalar", (Çev. Can. TUNCAY) ÇİMENTO İŞVEREN, C.10, S.4, Temmuz, 1996.
- MERAL Bayram, "Sosyal Devlet, Uygarlığın İlerlemesinde Yeni Bir Aşamadır", HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996.
- MIZRAK Nihal Yıldırım, "Şili Ulusal Özel Emeklilik Sisteminin Sosyal Güvenlik İlkeleri ve ILO Normları Açısından Sakıncaları", İŞLETME VE FİNANS DERGİSİ, S.84, Mart, 1993.

- MORTON Gene A., Principles of Life And Health Insurance, Atlanta, 1984.
- ÖCAL Akar, Sigortacılık ve Sigorta Hukuku Hakkında Genel Bilgiler, EİTİA Ya.No: 81, Ankara, 1971.
- ÖRNEK Hüsamettin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sorunlar ve Öneriler, ASIAD Yayını, Ankara, 1992.
- PINERA Jose, “The Success Of Chile’s Privatized Social Security”, CATO PROJECT ON SOCIAL SECURITY PRIVATIZATION, SSP No:4, Ağustos, 1995.
- PORTER John, “Testimony Before The Ways and Means Subcommittee on Social Security”, US.Government Printing Office,4 Ekim 1994.
- RICHARDSON Henry J., Economic and Financial Aspects Of Social Security, London, 1960.
- RON Aviva -SMITH Brian Abel - TABMURI Giovanni, Health Insurance In Developing Countries, The Social Security Approach, ILO Press, Geneva, 1990.
- RUSHING Willam A., Social Functions And Economic Aspects Of Health Insurance, Kluwer, Nijhoff Publishing, Boston, 1986.
- SARACEL Nükhet, Türkiye’de Sosyal Sigortaların Finansmanı ve Uygulama Sorunları, AÜYa.No: 626, Afyon, 1992.
- SCHILLER Bradley R.- WEISS Randall D., “The Impact Of Private Pensions on Firm Attachment”, THE REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS, 21.4.1978.
- SEVİĞ Veysi, “SSK ve Kul Vakası”, YENİ YÜZYIL, 16.2.1996

- SHIPMAN Willam G., “Retiring With Dignity; Social Security versus Private Markets”, CATO INSTITUTIONS PROJECT ON SOCIAL SECURITY PRIVATIZATION, August 14, 1995, SSP No:2 ([http://www.cato.org/social security](http://www.cato.org/social%20security)).
- SÖZER Ali N., “Sosyal Güvenliğin Neresindeyiz”, İŞÇİ EMEKLİLERİNİN SOSYAL GÜVENLİK SORUNLARI, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayını, Ankara, 1991.
- SÖZER Ali N., Türkiye’de Sosyal Hukuk, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1994.
- SÖZER Ali N., “Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma Üzerine”, ÇİMENTO İŞVEREN, C.8, S.3, Mayıs, 1994.
- SSK, 35 Soruda SSK Gerçeği, Ankara, Eylül, 1995.
- SSK, Faaliyet Raporu 1993, Ankara, 1994,
- SSK, İstatistik Yıllığı 1993, Ankara, 1994.
- SSK, İstatistik Yıllığı 1994, Ankara, 1995.
- ŞAKAR Müjdat, “Sosyal Güvenlikte Çözüm Özelleştirme Değil, Özerkleştirilmedir?”, İŞVEREN, C.XXX, S.11, Ağustos, 1992.
- TAHSİN H.-SAKA R., Sermaye Hareketi, İstanbul, 1930.
- TAHSİN H.-SAKA R., Sermayenin Şirketlerde Hareketi, İstanbul, 1929
- TALAS Cahit, Sosyal Ekonomi, B.6, Ankara, 1983.
- TALAS Cahit, Toplumsal Politika, Ankara, 1990.
- TANNER Michael, “Testimony Of Michael TANNER Before The Subcommittee On Social Security and Family Policy, Senate Finance Committee”, CATO ORGANISATION, SSP.No:3, Ağustos, 1995 ([http://www.cato.org/social security](http://www.cato.org/social%20security)).

TC. BAŞBAKANLIK HAZİNE
MÜSTEŞARLIĞI

Türkiye’de Sigorta Faaliyeti Hakkında Rapor
1994, Ankara, 1995.

TİSK,

Dünyada Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler
ve Türkiye, TİSK Ya.No: 11, Ankara, 1994.

TİSK,

Sosyal Sigortalar Kurumu Üzerine Görüş ve
Öneriler, TİSK Araştırma ve İnceleme
Ya.No.3, Ankara, 1993.

TİSK-TÜRK İŞ -HAK İŞ- DİSK,

Sosyal Güvenlik Konulu Rapor, No:2, İŞÇİ
İŞVEREN KONFEDERASYONLARI ZİRVE
TOPLANTILARI, 1994.

TOBB,

Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas
Komisyonu Raporu, Ankara, 1993.

TOSO Sergio Grez,

“The Mutual Benefit Movement In Chile, From
Its Origins to the Present Time (1853-1992)”,
INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY
REVIEW, C.3, Geneva, 1993.

TUNA Orhan,

Sosyal Siyaset, İstanbul, ?.

TUNCAY Can,

Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Yenilenmiş
B.5, İstanbul, 1992.

TUNÇOMAĞ Kenan,

Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal
Sigortalar, B.5, İstanbul, 1994.

TÜSİAD,

Emekli ve Mutlu; Türk Sosyal Güvenlik
Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel
Sigortacılık Girişimi, İstanbul, Ocak, 1996.

USLU Salim,

“Devletin Rolü ve Sorumluluğu Nedir”, HAK-
İŞ, S.36, Mayıs, 1996.

WEINBERGER Mark,

“Social Security, Facing The Facts”, CATO
INSTITUTE PROJECT ON SOCIAL
SECURITY PRIVATIZATION , SSP.No:3,
Nisan, 1996.

- YAZGAN Turan, Sosyal Sigorta, İ.Ü. İktisat Fakültesi Ya.No:402, İstanbul, 1977.
- YAZGAN Turan, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırmalar Vakfı Ya.No:21/1969, İstanbul, 1968.
- YAZICI Avni, "Sosyal Sigortalar Kurumu Bugünlere Nasıl Getirildi", TÜRK İŞ, S.268, Temmuz, 1992
- YEĞİNBOY Yasemin - TAYLAN Bahattin, Ulusal Düzeyde Sağlık Sigortası, Varyeriler Sigortacılık Kültür Dizisi, Ya.No: 1., İzmir, 1993.
- YÜCEL Ali N., "Sağlık Sigortası Sistemleri ve Özel Sigortanın Yeri", REASÜRÖR, s.17; Temmuz, 1995.
- _____ Aksigorta Faaliyet Raporu, İstanbul, 1991.
- _____ Anadolu Sigorta Faaliyet Raporu, İstanbul, 1991.
- _____ "Artık Maaşın da Sosyal Güvenliği Yok", İNTERMEDYA EKONOMİ, 10 Şubat 1996.
- _____ BATİDER, C.4, S.1, 1967.
- _____ "Bir Soruşturma da Göztepe Hastanesine", YENİ YÜZYIL, 14.2.1996.
- _____ Commercial Union Sigorta Faaliyet Raporu, İstanbul, 1990.
- _____ "Emeklilik Yaşı Tartışılmaz Demekle Sorun Çözülüyor", YENİ YÜZYIL, 14.2.1996.
- _____ "Generation X Believes UFO's But Laughs At Social Security", WASHINGTON TIMES, 27 Eylül, 1994.
- _____ Halk Sigorta Faaliyet Raporu, İstanbul, 1991.
- _____ İnsan Hakları ve Özgürlükleri, Petrol İş Yayını, (Der. Adnan GÜLERMAN ve diğerleri), İstanbul, 1992.

“Özel Sigortacılık”, NOKTA, S.44,
4.11.1995.

“Özel Şirketler Ne Diyor”, TES-İŞ, S.1,
Haziran, 1996.

R.G.T. 21.8.1988, ayrıca aynı yönetmelikte
10.12.1989 tarihli değişiklik.

R.G.T.11.12.1988, S.20016.

R.G.T.21.6.1988, S.19885.

“Sağlık Sigortasında Almanya Modeli”,
İTERMEDYA EKONOMİ, 10.2.1996.

SOCIAL SECURITY PROGRAMS
THROUGHOUT THE WORLD, US Social
Security Administration, Office Of Research
and Statistics, Washington D.C, 1991.

SOCIAL SECURITY PROGRAMS
THROUGHOUT THE WORLD,1995, US
Department Of Health Services, Social Security
Administration, Office Of Research and
Statistics, Washington DC, Mayıs, 1996.

“Sosyal Devlet Değil, Sosyal Afet”, YENİ
YÜZYIL, 9.3.1996.

“Sosyal Güvenlik Alanında Yeni Bir Uygulama
Örneği:Şili Ulusal Özel Emeklilik Sistemi”,
İŞVEREN, C.XXXI, S.6, Mart, 1993.

“Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Özel
Sigortacılık”, İŞVEREN, C.XXX, S.11,
Ağustos, 1992.

“SSK Faciasının Resmidir”, YENİ YÜZYIL,
15.2.1996.

”SSK Parasızlık Nedeniyle Hastaneleri
Kullanamıyor”, YENİ YÜZYIL, 13.3.1996.

“SSK Sırtımızdaki Ceket Kadar Bizimdir”,
YENİ YÜZYIL, 14.3.1996

“SSK Sırtımızdaki Ceket Kadar Bizimdir”,
YENİ YÜZYIL, 14.3.1996;

"Ulusal Sağlık Sistemi Zorunlu Hale Geldi",
DÜNYA GAZETESİ, 12.7.1995.

"Yeter ki Devlet SSK'dan Elini Çeksin", YENİ
YÜZYIL, 15.3.1996.