

T.C

GAZİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İKTİSAT ANABİLİM DALI İKTİSAT TEORİSİ BİLİM DALI

144961

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN
YERİ VE ÖNEMİ

MASTER TEZİ

Hazırlayan

Aytaç Korhan HACIOĞLU

Tez Danışmanı

Doç.Dr. Arslan Yiğidim

ANKARA - 2004

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Aytaç Korhan Hacıoğlu'na ait Türkiye Ekonomisinde Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeri ve Önemi adlı çalışma, jürimiz tarafından İktisat Anabilim Dalı İktisat Teorisi Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan Prof.Dr. Emine Tuncay KAPLAN

Üye Doç.Dr. Arslan YİĞİDİM (Danışman)

Üye Yrd. Doç.Dr. Ömer Tanju DURUSOY

ÖNSÖZ

Bugünkü anlamıyla olmasa da tarihin her döneminde, tehlikenin zararlarına karşı korunma ihtiyacı olarak her toplumda sosyal güvenlik bir hedef olmuştur. Ancak çağdaş anlamda sosyal güvenlik yeni sayılabilecek bir kavramdır.

İnsan Hakları Evrensel Bildiri'sinin 22. maddesi ile temel bir hak ve devlet görevi olarak düzenlenen sosyal güvenliği temel amacı, bireye, ekonomik güvencesini ilk anda sarsabilecek belirli sosyal riskler karşısında belirli bir ekonomik güvence sağlamak olarak belirmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerine bakıldığında varılan sonuç, sosyal güvenliğin sağlanmasının, dar anlamıyla sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamalarından oluşan modern sosyal güvenlik teknikleriyle karşılanmakta olduğudur.

Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi, kapsamı, sorunları incelendiğinde, temel bir hak ve devlet görevi olarak düzenlenen sosyal güvenliği daha önemli bir kavram haline getirmektedir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
KISALTMALAR CETVELİ.....	v
TABLO ve GRAFİKLER LİSTESİ.....	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE GELİŞİMİ

1.1. SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI VE ÖNEMİ.....	3
1.2. SOSYAL RİSKLER.....	5
1.3. SOYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ.....	7
1.3.1 Geleneksel Sosyal Güvenlik Müesseseleri.....	7
1.3.2 Modern Sosyal Güvenlik Müesseseleri.....	8
1.3.2.1 Sosyal Sigortaların Doğuşu ve Özellikleri.....	9
1.3.2.2 Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler.....	12
1.3.3 Özel Sigortalar Ve Sosyal Sigortalardan Ayrılan Özellikleri.....	14
1.3.4 Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Müesseseleri.....	15
1.4. SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ EĞİLİMLER.....	16

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK

2.1. CUMHURİYET ÖNCESİ SOSYAL GÜVENLİK.....	20
2.2. BÜYÜK MİLLET MECLİSİ DÖNEMİ.....	26
2.3. CUMHURİYET SONRASI SOSYAL GÜVENLİK.....	29

4.2.1. Belirlenmiş Fayda Esaslı Emeklilik Planları.....	86
4.2.2. Katkı Payı Esaslı Emeklilik Planları.....	88
4.3. ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMLERİNİN MAKRO EKONOMİK FONKSİYONLARI.....	90
4.3.1. Tasarrufları Artırılması.....	91
4.3.2. Finansal Piyasaların Gelişimi.....	93
4.3.3. Özelleştirme Sürecinin Etkinleştirilmesi.....	94
4.3.4. Emek Piyasasının Yeniden Düzenlenmesi.....	95

BEŞİNCİ BÖLÜM

ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN TÜRKİYE UYGULAMASI: 4362 SAYILI BİREYSEL EMEKLİLİK YASASI, DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI VE 3417 SAYILI ZORUNLU TASARRUF SİSTEMİ YASASI UYGULAMASI

5.1. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN AMACI.....	98
5.2. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	98
5.3. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN TEMEL UNSURLARI.....	99
5.4. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ.....	101
5.5. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNDE GÜVENLİK MEKANİZMALARI, GÖZETİM VE DENETİMİ.....	108
5.6. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNDE VERGİLEME REJİMİ.....	111
5.6.1. Birikim Aşaması ve Vergileme.....	111
5.6.2. Biriken Fonların Getirilerine Uygulanan Vergi – Yatırım Aşaması.....	114
5.6.3. Emeklilik Ödemelerine Uygulanan Vergi – Geri Ödeme Aşaması.....	114
5.7. DİĞER ÜLKE UYGULAMARI.....	116
5.7.1. Şili Modeli.....	117
5.7.2. İngiltere Modeli.....	118
5.7.3. Polonya Modeli.....	119
5.7.4. OECD Ülkeleri.....	120
5.8. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	121
5.9 3417 SAYILI YASA İLE GETİRİLEN ZORUNLU TASARRUF SİSTEMİ UYGULAMASI.....	127

SONUÇ.....	132
ÖZET.....	137
SUMMARY.....	138
KAYNAKÇA.....	139



KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e	: Adı Geçen Eser
a.g.m	: Adı Geçen Makale
a.g.t	: Adı Geçen Tebliğ
c.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
ed.	: Editör
Haz.	: Hazırlayan
Nu.	: Numara, Number
s.	: Sayı
S.	: Sayfa
p.	: Page
Vol.	: Volume

TABLO ve GRAFİKLER LİSTESİ

	Sayfa No
Grafik 1: Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Kapsadığı Nüfusun Genel Nüfusa Oranı (1999).....	40
Grafik 2: Hane Halkı Tasarruflarının Dağılımı (2000).....	82
Tablo 1: Ortalama Yaşlılık Aylığı Ödeme Süreleri.....	18
Tablo 2: Sosyal Sigorta Kuruluşları ve Kapsamına Aldıkları Nüfus...	39
Tablo 3: Emekli Sandığından Aylık Bağlananların Aylık Çeşidine Göre Sayısı ve Değişim Oranı.....	43
Tablo 4: Emekli Sandığına İştirakçilere ve Hak Sahiplerine Yapılan Ödemeler.....	44
Tablo 5: SSK Sigorta Kollarından Yararlananların Sayısı ve Bu Kişilere Yapılan Sigorta Yardımları ile Değişim Oranı...	46
Tablo 6: Bağ-Kur'dan Aylık Alanların Aylık Çeşidine Göre Sayıları ve Değişim Oranı	47
Tablo 7: Yıllar İtibariyle Bağ-Kur'dan Yapılan Emekli Aylığı ve Sağlık Yardımı Ödemeleri.....	48
Tablo 8: Sosyal Sigorta Kurumları Prim Oranları(1999).....	51
Tablo 9: Ülkelerin Gelir Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Gelirleri.....	70
Tablo 10: Hane Halkı Tasarruflarında Sermaye Piyasası Ürünlerinin Payı.....	79
Tablo 11: OECD Ülkelerinde Emeklilik Fonları (1999).....	80
Tablo 12: Türkiye'de Kurumsal Yatırımcı Portföy Büyüklüğü.....	82
Tablo 13: Bazı Ülkelerde Bireysel Emeklilik Sistemlerinin Gelişimi.....	83
Tablo14: Bireysel Emeklilik ve Zorunlu Tasarruf Sisteminin Karşılaştırılması.....	131

GİRİŞ

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bakıldığında, sosyal güvenlik kapsamına alınan bireyler ve sosyal riskler konusunda farklılıklar olsa da sosyal sigortalar yönteminin sosyal güvenliği sağlamada temel bir yöntem olarak tercih edildiği görülmektedir.

Sosyal güvenlik tarihsel gelişim içerisinde niteliksel ve niceliksel olarak büyük gelişmeler göstermiştir. Sosyal güvenlik ülkelerin ekonomilerinde giderek artan bir öneme sahip olmaktadır. Elde edilen gelirler ve yapılan harcamalar milli gelir içinde artan bir payla yer almaktadır.

70'li yılların ikinci yarısından itibaren, ekonomik açıdan giderek daha büyük bir öneme ve paya sahip olan sosyal güvenliğin, finansmanı konusu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından ciddi bir önem taşımaktadır.

Çalışmada sosyal güvenliğin finansman kaynakları ve yöntemlerinin incelenmesi, sosyal güvenliğin ekonomik etkileri konusunda ışık tutacaktır.

Bu çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde sosyal riskler, sosyal güvenliğin gelişimi, sosyal sigortaların doğuşu ve temel özellikleri incelenmiş ve sosyal güvenlikteki yeni eğilimlere yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi ele alınmış, sosyal güvenliğin finansman kaynakları hakkında bilgi verilmiştir. Sosyal güvenlik sistemlerinde etkin finansman yönteminin veya yöntemlerinin neler olması gerektiği üzerinde durulmuş, bugünkü sosyal

güvenlik sistemimizdeki kurumların finansman yöntemleri hakkında bilgi verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde sosyal güvenlik sisteminin ekonomik etkilerine yer verilmiş, ekonominin başlıca değişkenleri üzerinde yarattığı etkiler üzerinde detaylı bir araştırma yapılmıştır.

Dördüncü bölümde, sosyal güvenliğin önemini artıran özel emeklilik sistemleri hakkında bilgi verilmiş, özel emeklilik türleri, yöntemleri ve ekonomik etkileri tartışılmıştır.

Beşinci ve son bölümde, ülkemizde 4362 Sayılı yasa ile 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe giren, bir özel emeklilik uygulaması olan, Bireysel Emeklilik Sistemi'nin işleyişi, amaçları, yöntemi ve avantajları hakkında bilgi verilmiş, bu sistemi daha önce uygulayan diğer ülkelerin uygulamaları hakkında da bilgilendirme yapılmıştır.

Bireysel Emeklilik Sistemi'nin başarıya ulaşması için koşullar ve bugünkü sosyal güvenlik sistemimizin işleyişinde özel sigortaların yeri hakkındaki yorumlar ve çalışmanın genel olarak değerlendirilmesi sonuç kısmında yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE GELİŞİMİ

1.1 SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI VE ÖNEMİ

Gerek teori, gerekse uygulamada sosyal güvenlik teriminin anlamı da farklı biçimlerde yorumlanabilmektedir (Dilik, 1991:1)

Sosyal Güvenlik teriminin kısa sayılabilecek bir geçmişi vardır. Dünyada ilk kez 1935 yılında, Amerika Birleşik Devletleri'nde Sosyal Güvenlik Yasası'nda resmi olarak yerini bulmuş olmakla birlikte terimin bugüne kadar birçok tanımı yapılmıştır. Bu tanımlardan bazıları aşağıdadır:

Bir tanıma göre sosyal güvenlik; "bir ülke halkının bugününü ve yarınını güvence altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünüdür. Bir başka deyişle sosyal güvenlik; mesleksel, fizyolojik veya sosyoekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir (Tuncay,1994:6).

Bir diğ er tanıma göre sosyal güvenlik “gelirleri ne olursa olsun kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğudur (Talas,1983:323).

Diğ er bir görüşe göre ise sosyal güvenlik; “her fert ve toplum için mutlaka karşılanması gereken bir sosyal ihtiyaçtır. Bu ihtiya ı doğuran sebepler evrenseldir, her fert ve toplum için bahis konusudur. Ancak bunların karşılanışı cemiyetten cemiyete değişir (Tunçomağ,1990:5).

Bir görüş de sosyal güvenliği; “esas gayesi, çalışma gücünü beden ve ruh sağlığını devam ettirmek için müessir kaynaklarını, daimi veya geçici bir şekilde kaybedenlere kolektif veya cemiyet olarak yardım etmek suretiyle onları ihtiyaçlarının esaretinden kurtarmaya çalışan sistem olarak görür” (Yazgan, 1992:17).

Başka bir tanımlamaya göre sosyal güvenlik; “fertlerin uğrayacakları tehlikelerin zararlarından kurtarılması garantisidir”(Yazgan 1981:7)

Yukarıdaki tanımlar dikkate alındığında sosyal güvenlik kavramının esasını, doğabilecek sosyal risklere karşı korunma ve risklerin gerçekleşmesi sonucunda uğranılan maddi kayıpların karşılanmasıyla bu koruma ve karşılamanın toplumun tüm bireyelerine yayılması olduğu söylenebilir.

Tanımlarda belirtilen ve sosyal güvenliğin amacı olarak değerlendirilebilecek hedeflere ulaşmada ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyi ve bu alan tahsis edilen kaynakların hacminin  onemi büyüktür (Alper,1991:3).

1.2. SOSYAL RİSKLER

Sosyal güvenlik ihtiyacı doğuran riskler, başta meydana geliş sebeplerine göre olmak üzere, ortaya çıkardıkları zararlara veya sürelerine göre olmak üzere çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır (Alper, 1999:6).

Nedenlerine göre sosyal riskler;

- insanların iradi ve gayri iradi olarak sebep oldukları kaza ve hırsızlık gibi riskler,
- tabiat kuvvetlerinin sebep olduğu deprem, su baskınları gibi doğal afetlerle ilgili riskler,
- biyolojik faktörlerin sebep olduğu hastalık, yaşlılık ve ölüm gibi riskler,
- iktisadi faktörlerin sebep olduğu işsizlik gibi riskler,

olarak sınıflandırılmaktadır.

Yukarıda sayılan riskler sonucunda fiziki (hastalık, malullük, yaşlılık, ölüm v.b) ya da ekonomik (işsizlik, aile gelirinin yetersizliği v.b) kayıplar doğmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi'nde dokuz sosyal risk sayılmıştır (Colins,1975:167). Bu riskler;

- Hastalık halinde sağlık yardımı
- Hastalık halinde tazminat
- İşsizlik Yaşlılık
- İş kazası ve meslek hastalığı
- Analık
- Sakatlık
- Ölüml
- Aile yardımları'dır.

Sözleşmenin amacı; çeşitli ekonomik ve sosyal koşulların bulunduğu farklı ülkelere yönelik asgari standartların oluşturulmasıdır. Ülkemizin 102 Sayılı sözleşmeyle belirlenen riskler arasından kapsama aldığı yedi riske, sosyal güvenlik reformu içinde yer alan 4447 sayılı işsizlik Sigortası Kanunu ile kabul edilen işsizlik riski de katılmıştır. Aile yardımları sigorta kolu henüz kurulmamıştır.

1.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ

Yukarıda sayılan risklerle karşılaşılmaya başlanmasıyla birlikte doğal olarak, bu risklere karşı korunma ve sonuçlarının telafisi amacıyla müesseseler geliştirilmeğe başlandığı görülmektedir.

Bunlardan sosyal güvenlik kavramının anılmaya başlandığı zamanlarda çıkmış olan ilk sosyal güvenlik çabalarını geleneksel sosyal güvenlik müesseseleri olarak kabul edip, daha sonra bu müesseselerin değişim göstermesi sürecinden sonra gelişen sosyal güvenlik müesseselerini modern ve tamamlayıcı sosyal güvenlik müesseseleri olarak genellemek gerekir (Alper,1991:3)

1.3.1 Geleneksel Sosyal Güvenlik Müesseseleri

Geleneksel Sosyal Güvenlik müesseseleri devletin sosyal güvenlik garantisi sağlama fonksiyonunu bizzat üzerine almasına kadar geçen dönemde fertlerin kendilerinin veya topluluk olarak geliştirdikleri müesseselerdir (Alper 1999a:10)

Ortaçağda sayıları gittikçe artan, kendi hesabına çalışan esnaf ve sanatkarların, aşırı rekabet, geçim zorluğuna karşı, tüketicilerin de kötü ve kalitesiz ürünlere karşı korunması amacıyla kurulan meslek birlikleri geleneksel sosyal güvenlik müesseseleri olarak bilinmektedir (Dilik,1972:23). Daha sonraları yukarıda bahsedilen amaçlarla kurulan meslek birliklerine üyelik zorunlu hale gelmiştir. Zaman içerisinde bu meslek birlikleri içinde yardımlaşma sandıkları kurulmaya başlanmıştır.

- Yardımlaşma sandıklarının sağladığı yararlar
- Mali sıkıntı çekildiğinde ödünç para verilmesi
- Hastalık durumunda, sözleşme yapılmış hastanelerde muayene, tedavi, aile fertlerine yardım yapılması.
- Usta ve aile fertlerinin defin giderlerinin karşılanması,
- Malullük ve yaşlılık durumunda üye ve ailesinin ölümüne kadar bakılması, şeklinde sıralanabilir.

Söz konusu sandıklar o dönemde toplumun belli bir kesiminin sosyal garantisini kısmen karşılamış olsa da sosyal güvenliğin tüm fertlere yaygınlaştırılması anlamında yetersizdir.

1.3.2. Modern Sosyal Güvenlik Müesseseleri

Sanayileşme ile çalışma hayatının profilinin değişmesi, bir yandan geleneksel sosyal güvenlik müesseselerinin etkisinin zayıflaması sonucunu bir yandan da bunların yanında değişen ihtiyaçlara göre gerek duyulan yeni sosyal güvenlik müesseselerinin kurulması zorunluluğunu getirmiştir.

1730'larda buhar gücünün sanayide kullanılması ile birlikte Avrupa'da fabrika denilen yepyeni bir üretim tarzı ortaya çıkmıştır. Avrupa'da 50 yıl içinde şehir işgücü tamamıyla fabrikalara aktarılmıştır. Fransız ihtilalinden sonra yüz binlerce köylü şehirlere doğru serbestçe akmaya ve fabrikalarda işçi olarak çalışmaya başlamıştır (Yazgan,1992:24)

Köyden şehre akın, toprak bölünmesi nüfusun artması, ziraatın makineleşmesi ve buna benzer sebeplerle işsizlik büyümüştür. Bu sebeple hastalananın, yaşlananın, sakatlananın yerine daima ucuz işgücü bulunmuştur. Hızlanan köyden şehre akın sonucu kadın ve çocuklar da işgücüne katılmıştır. Avrupa şehirlerinde korkunç bir sefalet yaşanmaya başlanmıştır. Sanayi devriminden sonra ortaya çıkan çalışma ilişkileri çalışanlara tehlikelere karşı hiçbir güvence getirmiyordu (Yazgan,1992:25)

Değişen şartlara bağlı olarak mevcut sosyal güvenlik garantilerinin de yetersiz kalması sonucunda ortaya çıkan yeni ya da yoğun risklere karşı önlemlerin alınmasının zorunlu hale geldiği görülmektedir.

1.3.2.1 Sosyal Sigortaların Doğuşu ve Temel Özellikleri

Sanayileşme ile birlikte işsizlik, hastalık, fakirleşme ve buna benzer nedenlerden dolayı ilk defa 1881 yılında Almanya'da Başbakan Bismarck ve İmparator Wilhelm tarafından sosyal sigortalar kurulmuştur (Güzel / Okur,1994:19)

XIX. yüzyıl Almanya güçlü sosyalist düşünce akımlarının merkezi durumundadır. Bismarck bunlara karşı bir yandan geleneksel baskı politikasını izlerken (sosyalist partilerin kapatılması topla ve dernek kurma hakkının yasaklanması) öte yandan sosyal politika alanında reform hareketlerine girişerek, sosyalistlerin etkisini silmek ve devlete sosyal bir nitelik kazandırarak. işçileri sistemle bütünleştirmek çabası içine girer.

Almanya'da 1883'de hastalık sigortası, 1884'de iş kazası sigortası, 1889'da sakatlık ve yaşlılık sigortasının 3 temel yasayla kurulduğu görülmektedir. Dünyada ilk olan bu Bismarck'ın yasal düzenlemesi 1890 ile 1914 yıllar arasında tamamlanmıştır.

Almanya'yı Avusturya (1887), Macaristan (1891), Norveç, Fransa (1894),Finlandiya (1895), İtalya (1898), İspanya (1900), İngiltere (1911), 1930'lardan sonra da sırasıyla Rusya, Japonya, ABD, Kanada ve diğer ülkelerin takip ettiği görülmektedir (Tuncay,1994:15).

Almanya'da 1911 yılında ölen işçinin ailesine ölene kadar irat ve küçük bir sermaye ödenmesi kabul edilmiş ve birinci dünya savaşından sonra ortaya çıkan işsizlik Alman Hükümetini işsizlik sigortasını kabule zorlamıştır (Tunçomağ,1990:19).

Sanayileşmeyi gerçekleştiren ilk ülkelerden biri olan İngiltere'de 1911 yılında sosyal güvenlik sisteminde bir dönüm noktası olma niteliği taşıyan Ulusal Sigorta (National Insurance Act.) Kanunu kurulmuştur. Bu kanun hastalık, sakatlık ve en önemlisi işsizlik sigortasını düzenlemiştir. Bu kanunla İngiltere'de zorunlu sigorta ilkesi getirilmiştir. İngiltere'de işsizlik sigortası işçi, işveren ve devletin eşit oranda katılması esasına dayanır Bu sigorta kolu 1939'da ayrı bir kanunla düzenlenmiştir (Tuncay,1994:24).

İngiltere'de 1908'de kabul edilen yaşlılık sigortasında prim ödeme şartı aranmıyordu. 70 yaşını dolduranlara emekli aylığı ödeniyordu. 1925 yılında bu sigorta koluna prim ödeme şartı getirilmiş ve kapsamı genişletilmiştir.

Fransa'da 1928 yılından sonra sosyal güvenlik mevzuatı oluşturulmuştur. 1945 tarihli reform yasasıyla Fransa'da gerçek anlamda sosyal güvenlik temelleri atılmıştır (Güzel / Okur,1994:20).

Sosyal sigortalar esas olarak sigortacılık ilkeleri ile çalışır ve tehlikenin yol açacağı zararların fertler arasında peşinen paylaşılması felsefesine dayanan bir işleyiş esasına sahiptirler (Alper,1999a:13).

Sosyal Sigortaların temel özelliklerini aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür (Alper,1999a:13).

- Örgütlenmesi devlet tarafından gerçekleştirilir.
- Katılım zorunludur.
- Belli sayıda sosyal risk karşılanır.
- İlgili tarafların ödediği primlerle finanse edilir ve prim ödemek zorunludur.
- Özerk yapıya sahiptir.
- Çalışma hayatında olan ve geliri olanları kapsamına alır
- Ödenen primlerle, sağlanan yardımlar arasında sağlıklı bir ilişki vardır.
- Sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı ya da sosyal denge sağlanır.

Sosyal sigortaların devlet tarafından kurulup örgütlenmesi aynı zamanda devlet tarafından denetimi ve gözetimini de gerekli ve zorunlu kılmaktadır.

Sosyal sigortaya katılım (üyelik) zorunludur. Sosyal sigortaya tabi olup olmama konusunda kişiler tercih hakkına sahip değildir. Yasaların öngördüğü herkes sosyal sigortalı olmak zorundadır.

Sosyal sigortaların kendi kendini yönetmesi, siyasi otoritenin baskısı altında olmaması ve kurum yararının ön plana çıkması sonucunu doğurur. Böylece kurum yöneticileri sigortalıların menfaatlerini en yüksek seviyeye çıkarma çabası içine girerler.

Çalışanların ve geliri olanların sigorta kapsamına alınmış olması finansmanının sağlanması ve sigorta giderlerinin karşılanması açısından zorunluluktur. Sosyal sigortaların temel gelir kaynağı ödenen primlerdir.

Sosyal sigortalarda kişisel riske göre değil de gelir seviyesine göre belirli oranlarda prim alınması sonucu riske uğramayandan uğrayana doğru bir gelir dağılımı gerçekleşmektedir.

Yukarıda sayılan özellikler sosyal sigortaların kuruluşundaki ilkeler olmasına rağmen günümüzde, özellikle ülkemizde sosyal kurumların bu özelliklerden birçoğunu yitirdiği söylenebilir.

1.3.2.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler

Sosyal sigortaların yalnızca çalışanları ve gelir sahibi olanları sosyal güvence kapsamına alması sosyal güvenliğin “herkesi sosyal güvenlik kapsamına alma” hedefine ulaşmada yetersiz kalmıştır (Alper,1999a:14).

Bu anlamda sosyal sigorta kapsamı dışında kalanların sosyal güvencesini sağlamak üzere, karşılığı olamayan ve finansmanı merkezi veya mahalli idarelerce karşılanmakta olan sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler doğmuştur. Sosyal yardımlar primsiz rejimlerdir.

Bu yardımlar yoksul, muhtaç veya az gelirli kişilere devlet bütçesinden yardım yapılması, esasına dayanır. İlk önce Danimarka’da

1891 'de kabul edilen yaşlılık aylığı programı, 60 ve daha yukarı yaştaki muhtaç kişilere mahalli idarelerce aylık bağlanmasını öngörüyordu. Sosyal yardım programları alanında Danimarka'yı diğer İskandinav ülkeleri, onları da İngilizce konuşan ülkeler takip etti. Yeni Zelanda 1898'de, B .Britanya ve Avusturya 1908 'de muhtaç yaşlılara devlet bütçesinden aylık bağlanmasını kabul ettiler. Bu programlar daha sonra sakat işsiz ve ölenlerin yakınlarına kadar genişletildi. Bugün Yeni Zelanda sosyal güvenlik sistemini esas itibariyle sosyal yardımlara dayandırmıştır (Tuncay,1994:15-16).

Sosyal yardımlar sağlanan sosyal güvenlik garantisinin niteliğine bağlı olarak üç farklı şekilde gerçekleştirilir (Alper,1999a:15).

Hizmet olarak: Özellikle düşük gelir gruplarının olmak üzere belirli toplum kesimlerinin veya bütün nüfusun, karşılıksız ve çok düşük bir bedel ödeyerek faydalandıkları hizmetlerinin sunulması ile gerçekleştirilebilir. Sağlık hizmetleri bu alandaki en kapsamlı uygulamayı oluşturur.

Aylık veya Gelir Olarak: Belirli durumda olan herkese mesela muhtaç durumda olan yaşlılara, sakatlara ve kimsesizlere ön şartsız olarak gelir veya aylık bağlanması ile gerçekleştirilebilir. Bu tür ödemeler, yoklamasız olarak, belirli yaşa gelen herkese yapılacağı gibi, gerçekten ihtiyaç içinde olanı tespit etmek için yoklamalı olarak da yapılabilir.

Yardım olarak: Genellikle bir defaya , mahsus veya kısa süreli olarak yapılan ayni veya nakdi yardımlardan oluşur. Daha çok mahalli idareler tarafından gerçekleştirilir ve geçici süre için ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamaya yöneliktir. Modern sosyal güvenlik tedbirlerinin önemli özelliklerinden biri olan süreklilik özelliği yoktur.

Sosyal yardımlar daha çok parasal yardımlar, sosyal hizmetler ise çeşitli hizmetler sunma şeklinde ortaya çıkmakla beraber aralarında kesin bir çizgi çizmek zordur (Dilik,1980:1-4).

Sosyal yardımlar ve hizmetlerin kapsam ve sunulan yardımların miktarı da siyasi iktidarların değişmesi ile birlikte değişmektedir. Bununla beraber ülkenin gelişmişliği de sunulan yardımların miktarını belirleyici olmaktadır.

1.3.3. Özel Sigortalar ve Sosyal Sigortalardan Ayrılan Özellikleri

XIX.yüzyılın ortalarından itibaren yaşlılık, hastalık ve ölüm gibi risklere karşı ilk kez İngiltere'de başvurulmuş özel sigorta tekniği sonradan öteki ülkelere de yayılmıştır.

Ancak düşük gelirli işçilerin durumlarına uyarlanan özel halk sigortaları bile sosyal risklere karşı tam bir güvence sağlayamamıştır (Güzel,1994:13).

Bunun nedenlerini özel sigortaların risklerinden çıkarmak mümkündür (Güzel,1994:13; Tuncay, 1994:14-15).

- Özel sigortalar ticari bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla kar amacına dayanmaktadır. Sosyal sigortaların amacı ise kamu yararına, sosyal ihtiyaçlara hizmet etmektedir.
- Özel sigortalar zarara yol açan ya da kar getirmeyen riskleri sigortalamayı arzu etmezler. Bu nedenle primleri yüksektir. Sosyal sigortalar ise insanların hayatlarında

karşılaşılabilecekleri her türlü önemli riski kapsamı içine almıştır.

- Özel sigortaların primleri yüksek olduğu için düşük gelirliilerin özel sigortalardan yararlanmaları olanaksızlaşır. Sosyal sigortaların çalışanları sigortalılığını zorunlu hale getirmesi ve primlerin sigortalı dışında işveren ve devlet arasında bölünmesi kapsamının geniş olması sonucunu doğurmuştur.
- Yukarıda belirtildiği gibi özel sigortalarda zorunluluk yoktur.
- Özel sigortalarda eşit riske karşı eşit prim ödenir. Sosyal sigortalarda ise; bakmakla yükümlü olduğu ailesi olan evli bir sigortalının aynı primi ödeyen bir bekara göre aldığı yardımlar daha fazla olabilmektedir.

Sosyal güvenliğin “her ferdin sosyal güvenlik kapsamına alınması” esası dikkate alındığında, özel sigortaları “seçilmiş grupların” sosyal güvenliğini sağlıyor olmalarından dolayı tamamlayıcı müesseseler içerisinde değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

1.3.4. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Müesseseleri

Modern sosyal güvenlik müesseselerince (sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve yardımlar) sosyal güvenlik risklerine karşı korunan kimselerin bunlara ek olarak farklı yollarla sosyal güvenlik garantisi altına girmeleri halinde tamamlayıcı sosyal güvenlik müesseselerinden bahsetmek doğru olur (Yazgan,1992:26).

Geleneksel sosyal güvenlik müesseselerinin tamamı (dayanışma ve yardımlaşma sandıkları, vakıflar, özel sigortalar, dini yardımlar vb.) tamamlayıcı sosyal güvenlik müesseseleri içinde sayılabilir.

1.4. SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ EĞİLİMLER

Sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere geliştirilen günümüz sosyal güvenlik sistemleri, gelişimini İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan iktisadi, sosyal ve siyasi ortamın sunduğu imkanlar ve sağladığı olumlu atmosferde sağlamıştır (Alper,1996).

Ancak 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik kıt sosyal güvenlik alanında da etkilerini göstermiştir.

İşlemez ya da yetersiz hale gelmiş sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması gerektiği tüm ülkelerce kabul edilmiş ve bu alanda çalışmalar yapılmış ve yapılmaktadır.

Dünyada son yıllarda sosyal güvenlik alanında görülen başlıca eğilimler: özel ve tamamlayıcı sistemlere yönelme, emeklilik yaşının yükseltilmesi, esnek emeklilik uygulaması ile kadın ve erkeklerde emeklilik yaşının eşitlenmesidir (Güloğlu,2000a:235).

Şili'de 1950 yılında yeni emeklilik sistemi kurulmuş ve emeklilik sigorta fonunun yönetimi "Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)" adlı kuruluşlara verilmiştir (Güloğlu,2000a:236).

Başlangıçta askeri hükümet ve halk tarafından desteklenen ve kurtuluş olarak görülen sistem 1994 yılında bazı sorunlarla karşılaşmış ve sistem darboğaza girmiştir.

Kurulan emeklilik sistemi; bireyin zaman içinde bireysel hesabında biriktirdiği değer, emeklilik sonrasında yine bireysel olarak harcamasını sağlayan bir sistem olup, sosyal güvenliğin “yeniden dağıtım” sürecini ortadan kaldıran bir uygulamadır.

Bu sistemde asgari emekli aylığının üstünde emekli aylığı alabilmek için yüksek prim ödemek gerektiği için kapsamın genişlemesi mümkün görünmemektedir. AFP’lerde oluşan fonların %40-50’si devlet tahvillerine yatırıldığı için devlet iç borçlanma yoluyla belirli bir kesime (sosyal güvenlik garantisi olan) gelir transferi yapmaktadır. Ayrıca bu fonların devlet tahvillerine yatırılınca AFP’lerin özel sektör kimliğini zedelemiş ve onları siyasi iktidarlara karşı bağımlı hale getirmiştir (Kapar,1999:11).

“Özelleştirme” temelli sosyal güvenlikle “yeni model” olarak sunulan Şili emeklilik Sigortası sistemi, eski sisteminin eksiklikleri gidermek ve etkinliğini arttırmak üzere uyguladığı asgari emeklilik aylığa ve sosyal yardım uygulamalarının miktarının yetersiz ve insanca yaşama gereklerinden uzak, fakirliğin azaltılmasına yönelik bir katkı taşımayan, buna rağmen hükümetlerin politik tercihlerini sistem içine taşıyan bir uygulamadır (Kapar,1999:12).

Şili sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi Arjantin, Meksika gibi Latin Amerika ülkelerine de örnek teşkil etmiştir. Çalışmanın sonraki bölümlerinde dünyadaki uygulamalar hakkında daha detaylı bilgi verilecektir.

Ortalama yaşam süresinin giderek yükselmesi sosyal sigorta sistemlerine daha uzun süre emekli aylığı ödeme mecburiyetini de beraberinde getirmekte ve bunun sonucu olarak emeklilik sigortası sistemlerinin giderleri artmakta, bağımlılık oranının aktif sigortalılar aleyhine zorlayıcı düzenlemelerde esneklikler yaygınlaşmaktadır.

Ortalama yaşam süresinin uzamasına bağlı olarak ülkeler arasında ortalama emekli aylığı alma süreleri bakımından bir karşılaştırma yapıldığında sigortalıların Avusturya'da 10.5, Almanya'da 13, Danimarka'da 11.3, Yunanistan'da 12, İtalya'da 18.7, İngiltere'de 12.8 yıl aylık alırken, Türkiye'de kadın 45, erkek 50 emeklilik yaşı esas alındığında 15.6 yıl gibi uzun bir süre emekli aylığı ödendiği görülmektedir (Tablo 1) (Özşuca,1994:61).

Tablo 1. Ortalama Yaşlılık Aylığı Ödeme Süreleri

Ülkeler	Ortalama Aylık Ödeme Süreleri (Yıl)
Avusturya	10,5
Almanya	13,0
Danimarka	11,3
Yunanistan	12
İtalya	18,7
İngiltere	12,8
Türkiye	15,6

Özellikle son yıllarda bütün dünyada kadın ve erkeklerin emeklilik yaşlarının aynı olması konusunda genel bir eğilim mevcuttur. Bu eğilimin kuvvetlenmesinde kadınların çalışma hayatında daha uzun süre kalmaları ve kadın-erkek eşitliğinin her konuda olması fikrinin yaygınlaşması etkili olmuştur (Güloğlu,2000a:240).

Demografik, ekonomik, sosyal yapının ve çalışma şartlarının değişmesi sonucunda sosyal güvenlik sistemlerinde reorganizasyona

gidilmesi zorunlu olmuştur. Sosyal güvenlik sistemlerindeki bu değişimin sonuçlarının tahmini yapılmasına rağmen kesin sonuçlara ve değerlendirmelere ulaşmak zaman alacaktır.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'de sosyal güvenliğin gelişimi, gösterdiği ekonomik, siyasal ve toplumsal özellikleri nedeniyle; Cumhuriyet Öncesi Sosyal Güvenlik; Büyük Millet Meclisi Dönemi, Cumhuriyet Sonrası Sosyal Güvenlik ve Günümüzde Sosyal Güvenlik olmak üzere 4 ana dönemde; Cumhuriyet Sonrası Sosyal Güvenlik de; 1923-1946 Dönemi ve 1946'dan sonraki dönem olmak üzere 2 dönemde ele alınmıştır.

2.1. CUMHURİYET ÖNCESİ SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal güvenlik sistemini ilgilendiren yönleriyle Cumhuriyet öncesinde iktisadi ve sosyal yapı ana hatları ile aşağıdaki özellikleri göstermektedir (Alper,1999a:24).

Nüfusun büyük kesimi kırsal kesimde yaşamakla birlikte, imparatorluk sınırları içinde Avrupa, Asya ve Afrika kıtalarına dağılmış İstanbul, Selanik, Kahire, Şam, Bursa ve Konya gibi iktisadi ve sosyal hayatın yoğun olduğu büyük yerleşim birimleri vardır.

Büyük yerleşim birimlerinden her biri, imparatorluğun idari merkezleri olma yanında zengin bir tüccar ve esnaf sınıfının da bulunduğu ticaret ve üretim merkezi durumunda bulunmaktadır. Esnaflar, ileri bir zanaat küçük sanayii üretiminin temsilcileri olarak mesleki ve sosyal bakımdan “loncalar” altında teşkilatlanmışlardır.

Geniş aile yapısı hakimdir ve aile fertleri arasında dini duygularla desteklenmiş kuvvetli bir dayanışma vardır. Aynı şekilde, akrabalar ve komşular arasında cemaat tipi sosyal hayat tarzının tabii sonucu olan sıkı bir dayanışma ve karşılıklı yardımlaşma mevcuttur. Bu yardımlaşmanın hem üretime hem de tüketime yönelik yansımaları vardır.

Toplumda, belirli kişilerin veya grupların servet birikimi yoluyla güç sahibi olmasını engelleyen, kırsal kesimde feodalleşmeye izin vermeyen iktisadi bir sistem vardır. Ticari hayat, değişik faktörlere bağlı olarak, azınlıkların elinde kalmış, servet birikimi ve iktisadi güç bu kesimin elinde toplanmıştır.

İmparatorluğun başşehri yalnızca idarenin değil, bilimsel çalışmaların ve sanatın da merkezi durumundadır. Ağırlığı ordu mensuplarından olmak üzere geniş bir idari çalışan kesim de başkentte toplanmıştır.

Sosyal hayatta dini esasların etkisi büyüktür. Bu bariz olarak yardım ve hayır yapmanın üstünlüğü duygusunda yoğunlaşmıştır.

Bu dönemde emeği ile geçinenlerin sosyal güvenliği başlıca üç esasa dayanmaktadır (Tuncay,1994:56).

➤ Aile içi yardımlaşma

➤ Meslek birlikleri çerçevesinde yardımlaşma

➤ Sosyal yardımlar

İmparatorluk döneminde aile kişinin sosyal risklere karşı korunması bakımında önemli rol oynamıştır. Aile bu nevi üretim ve tüketim birliği niteliği taşımaktaydı. Ailede sürekli olarak çocuklar, çalışma çağına bulunanlar ve yaşlılar birlikte yaşamaktaydı (Dilik,1987:4-5).

Osmanlı döneminde klasik ailenin geliri yüksek değildir. Ancak kapalı ve aynı ekonomi şartlarının geçerli olduğu bu dönemde 'yeterli' bir seviyede olduğu söylenebilmektedir. El sanatları kesiminde gelir esas olarak emek faktörüne dayandığından çalışanlardan birinin çalışma gücünü yitirmesi veya ölümü halinde ailenin geliri düşüş gösteriyordu (Ersan,1975:15).

Osmanlı İmparatorluğu'nda esnaf ve sanatkarlar birlikleri XVII. yüzyıl sonlarına doğru çok yaygınlaşmışlardır. Bu birlikler Osmanlı imparatorluğunun şehirlerinde, orta doğunun diğer kentlerinde özellikle XVII. yüzyıl boyunca hatta bir dereceye kadar çöküş dönemi olan XIX. yüzyıl sonu ve XX. yüzyıl başına kadar ekonomik ve sosyal hayatta önemli rol oynamıştır. Bunların en yaygın olanı "loncalar"dır (Gönencan,2001:33).

Bu birliklerde Avrupa'daki benzerleri gibi hastalık, evlenme, doğum, iş kurma, işsizlik, ölüm gibi bir takım sosyal risklere karşı mensuplarına veya aile fertlerine aynı ve nakdi yardım sağlayan dayanışma sandıkları kurmuşlardır "Orta Sandığı" veya "Teavün Sandığı" adı verilen bu sandıklar bağışlar, mesleki terfilerde ustalar tarafından verilen paralar ve belirli sürelerde lonca mensubu esnaftan tahsil edilen aidatlarla beslenmekteydi. Loncalar, esas itibarıyla din, ahlak ve gelenek kuralları üzerine kurulmuşlardı.

Loncalardan önce kurulmuş bir başka örgütlenme şekli “Ahilik” idi. Ahilik, İslami bir esnaf sanatkar teşkilatıdır. Ahi kelimesi “kardeşim” anlamına gelir. Ahiler cömertlik, muhtaçlara yardım etme, zulüm görenleri koruma, din-mezhep farkı gözetmeden tüm insanları sevmeye, birbirlerine destek olma yönleri ile tanınmışlardır.

İmparatorluklarda ayrıca insanlara hayır ve iyilik yapma amacıyla kurulan sosyal yardım kurumlarından en önemlileri vakıflardır (Alper:1999a:25).

Vakıfların kuruluşu İslam hukukuna dayanmaktadır. İslam dininin kutsal kitabı Kuran’da açıkça “vakıf” veya aynı anlama gelen “habs” kelimeleri geçmemekle birlikte İslam hukukçuları ve bazı batılı ilim adamları vakfın menşeinin doğrudan doğruya İslam prensiplerine dayandığını vurgulamışlardır (Gönencan,2001:35).

Vakıflar; Cami, mescit, okul, kütüphane, imarethane, kervansaray, misafirhane, hamam, kabristan, hastane, dispanser, darülaceze, yol, köprü, liman, çeşme, kuyu,sebil, orman ve spor sahası ve benzeri tesisler, fakirlere yemek yedirilmesi, kurban kesilmesi, aşure pişirilmesi gibi hizmetler; bu tesis ve hizmetlerde çalışan personelin tayin, terfi ve ücretlerinin ödenmesi gibi bir çok hizmetin yerine getirilmesinde çok önemli rol üstlenmişlerdir. Bu tür hizmetleri yerine getiren vakıflar “hayri vakıflar” dır.

Yalnızca muhtaç olanlara yardım eden “avarız vakıfları” devletin sosyal güvenlik alanındaki fonksiyonlarını üstlenen kurumlar olmuştur (Alper,1999a:25).

“Avarız” arızanın çoğuludur. Bu terim vakıflarda genel olarak sosyal güvenliği tehlikeye düşüren durumlar, riskler anlamını, taşımaktadır.

Avar vakıflarının bir kısmı köy ve mahallelerde ihtiyacı olanlara (ölüm, hastalık, yangın, maddi yetersizlik vb.) yardım yaparken, bazı avarız vakıfları da meslek veya sanat erbabının bu tür ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuşlardır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda üst düzey yöneticilerin görevden ayrılmaları halinde kendilerine, savaşta şehit düşenlerin ailelerine, gazi olanlara bir miktar aylık ya da gelir bağlandığı görülmektedir (Tuncay,1994:57).

İmparatorluk döneminde asker ve memurlarla sınırlı bazı işyerlerinde çalışanların belirli risklerle karşı korunması amacıyla resmi veya Özel bir takım emeklilik ve yardımlaşma sandıkları kurulduğu görülmektedir. Bunlar;

- Askeri Tekaüt Sandığı (1866)
- Sivil Memurlar Emekli Sandığı (1881)
- Seyri Sefain Tekaüt Sandığı (1890)
- Askeri ve Mülki Tekaüt sandıkları (1909)
- Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı (1917),

İşçilere yönelik sosyal güvenlik tedbirleri de içeren çalışma hayatı ile ilgili düzenlemeler ise;

- Dilaver Paşa Nizamnamesi (1865)

- Maadin Nizamnamesi (1869)
- Askeri Fabrikalar Nizamnamesi (1909)
- Tersane-i Amiriyeye Mensup İşçi Vesairenin Tekaüdiyesi Hakkında Nizamname (1909)
- Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine Yardım Nizamnamesiydi.(1910)

Ereğli kömür havzasında çalışan işçilerin durumuyla ilgili olarak çıkarılan, Dilaver Paşa Nizamnamesi; işyerinde çalışma saatleri içerisinde bir sağlık görevlisi doktorun bulunması ve diğer ağır hasta olan işçilerin evlerine gönderilmesinin gerektiğine dair sosyal içerikli hükümlere yer vermektedir.

Kömür ocaklarında en çok görülen iş kazalarıyla ilgili bir hükmün yer almaması, hafif hasta olan işçilerin tedavilerinin işverence sağlanmasına rağmen ağır hasta olan işçilerin ücretsiz olarak köylerine gönderilmesine ilişkin hüküm ise Dilaver Paşa Nizamnamesinin amacının işçilerin korunmasından daha çok, üretimin sürdürülmesini ilke edindiği anlamını ortaya koymaktadır (Gönencan,2001:32).

Maadin Nizamnamesinde ise; çalışma şartlarının yeniden düzenlenmesi, iş kazalarına karşı işverenlerin koruyucu önlemler alması, maden ocaklarında bir doktor ile yeteri miktarda ilaçların bulundurulması, işçinin ölümü halinde tazminat ödenmesi gerektiğine dair hükümler yer almaktadır.

Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine yardım Nizamnamesi daha çok işçilerin çalışma şartlarıyla ilgili kısmen de hastalık, kaza, yaşlılık gibi risklere karşı bazı yardımlar öngörmüştür (Talas,1983:375).

Bunların yanında 1892 yılında Darülaceze, yani Acizler Yurdu açılmıştır. 1873 'de açılan Darüş-şafaka aslında bir eğitim müessesesidir. Ancak daha sonra fakir çocukların bakılıp, eğitimlerinin yapıldığı bir sosyal güvenlik garantisi sağlamıştır (Alper,1999a:29).

Avrupa'da sanayi devriminden sonra sosyal güvenlik hareketlerini zorunlu kılan gelişmeler olmasına rağmen Türkiye'de ekonomik ve siyasal koşullar çok farklı bir gelişim seyri izlemiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun sanayileşme sürecine girememiş olması gerçek anlamda bir sosyal politikanın oluşumunu engellemiştir. Sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri, gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir (Güzel,1994:28).

2.2. BÜYÜK MİLLET MECLİSİ DÖNEMİ (1920-1923)

Savaş yıllarında Sosyal Güvenlikle ilgili kanunların çıkarılmış olması konuyu önemli hale getirmektedir.

Büyük Millet Meclisi çalışma hayatını ilgilendiren, ancak sosyal güvenlikle de ilgili hükümler içeren ilk hukuki düzenlemeyi 28.04.1921 tarihinde 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesi'nde Kömür

Tozlarının Amale Menaf-i Umumiyesi'ne Furuhtuna Dair Kanun'u çıkarmakla gerçekleştirmiştir.

Çalışma şartlarının iyileştirilmesine dair hükümler içeren kanunda, artık kömür tozlarının satışından elde edilecek gelirin, çalışanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere tahsis edilmesi öngörülmektedir (Alper,1999a:30).

Bunu takiben 10.09.1921 'de 151 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun gereğince oluşturulacak olan ihtiyat ve teavün sandıklarının fonları işçiler ve işverenlerden kesilen aidatlar ile meydana gelecektir. Zorunluluk söz konusudur. İştirak ve zorunluluk prensiplerinden dolayı ülkemizde kurulan küçük kapsamlı ilk sosyal sigorta olduğu kabul edilmektedir. 1923 tarihli "Amele Birliği" ve "İhtiyat Teavün Sandıkları Talimatnamesi" ile birleştirilmişlerdir (Alper,1991:20).

Söz konusu kanunların temel amacı savaş esnasında stratejik önemi olan kömür üretimini kesmemek olmasıyla birlikte sosyal güvenlik konusunda atılan ilk adımlar olma özelliğini korumaktadır (Alper,1991:20).

1923'de İktisat Kongresinde sosyal güvenlikle ilgili olarak alınan kararlar ise şunlardır (Alper,1991:20).

Bulaşıcı Hastalıklar ve özellikle veremin önlenmesi için yeni sağlık kurumları açmak üzere ilave vergi konulması,

İşçi olarak çalışan kadınlara, doğum öncesi ve sonrasında sekiz hafta ve her ay içinde üç gün izin verilmesi, bu süre içinde de gündelikleriyle aylıklarının tam olarak verilmesi,

Gümrükler matbaalar, umum sanat müesseseleri ve şirketler gibi işyerlerinde çalışanların hastalanmaları halinde üç ay sonunda iyileşemeyenlerin malullük durumlarının tespitine bağlı olarak işveren tarafından mali gücüne bağlı ikramiye ödenmesi,

Büyük işletmelerde, gümrüklerde, tramvay, elektrik işletmesi gibi şirketlerde, maden ocaklarında çalışanların, kaza ve ihtiyarlık hallerinde hayat sigortasına bağlanmaları, sigorta priminin işçi ve işveren tarafından yarı yarıya verilmesi,

İşbaşında sakatlanan işçilerin hayatlarının şirketler ve işveren tarafından emniyet altına alınması,

250 işçi çalıştıran işletmeler ve müesseseler, içerde veya işyerinde yakın yerde bir dispanser, maden ocakları ve büyük işletmeler yakınında birer hastane ve maden ocaklarında parasız hamam yaptırılması hususunda işverenlerin mecbur tutulmaları,

Çalışanları sürekli olarak kontrol edecek sağlık kurumlarının yaptırılması,

Büyük işletmelerin, müesseseleri yakınında sağlıklı meskenler yapmaları veya ev kirası yardımı vermeleri,

Yeni yaratılacak işyerlerinin tamamen Türk işçilerine tahsis edilerek istihdam imkanlarının artırılması şeklinde kararlar alınmıştır. Ancak bu madde hükümlerinden tarım kesimlerinde çalışanlar hariç tutulmaktadır.

2.3. CUMHURİYET SONRASI SOSYAL GÜVENLİK

Çalışmanın bu bölümünde; gösterdiği özellikler nedeniyle sosyal güvenliğin gelişimi 1923- 1946 Dönemi ve 1946'dan sonraki dönem olmak üzere iki başlık altında incelenecektir.

2.3.1 1923-1946 Dönemi

23 yıllık bu dönem cumhuriyetin kuruluşu ile devletin siyasi yapısının ve dış ilişkilerinin yön değiştirdiği, bütün bunlara bağlı olarak da iktisadi ve sosyal politika alanında önemli değişikliklerin olduğu dönemdir (Alper,1991:21).

1923'lü yıllarda yeni devlet bir sanayi devleti değildir. Nüfusun ve işgücünün büyük bir kesimi kırsal kesimde tarım sektöründe bulunmaktadır.

Bu durumda 1930'larda devlet ekonomiye müdahale etmiş, iktisadi teşebbüsleri kumuş ve işçi sınıfı nüfus olarak artmıştır (Alper,1999a:31-32).

24 Nisan 1930 tarih ve 1593 sayılı "Umumi Hıfzıssıha Kanunu" da sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler içermektedir (Güzel,1994:33).

Kanunda özellikle kadın ve çocuk işçileri koruyucu hükümlere yer verilmiştir. Hastalık, analık ve kaza hallerinde işveren tedavi yardımı yapmak ve işyerinde doktor bulundurmak zorundadır.

01 Haziran 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1683 Sayılı Kanunla; devletin emniyet mensupları, öğretmenleri, ordu mensupları gibi mülki ve askeri personeli de sürekli ve asli maaşlı memurlarının emeklilik hakları sisteme bağlanmıştır.¹

Aynı zamanda 1923-1936 yılları zamanında İzmir İktisat Kongresinde alınan kararlar ışığında 1936'da kabul edilen ve ilk İş Kanunu olarak bilinen 3008 Sayılı Kanunda Modern Sosyal Güvenlik Müesseselerinden Sosyal Sigortaların oluşturulması ile ilgili hükümler vardır. Bu kanun incelendiğinde;

- İlk defa sosyal sigortaların kurulmasına zemin hazırladığı,
- Kapsama alınan tehlike ve kişi sayısının sınırlı olduğu,
- Mecburi sigortalılığı getirdiği.
- Sosyal sigortaların iş kazaları ve meslek hastalıklarından başlamak üzere kademeli olarak kurulacağı gibi esasların dikkat çektiği görülmektedir (Alper,1991:23).

Bu dönemde memurların diğer çalışanlara göre daha şanslı oldukları görülmektedir. Bütün ülkelerde geçerli olan “idari imkanları” faktörünün gerektirdiği kolaylıktan yararlanmışlardır. Aynı zamanda memur yeni devletin prensiplerini yerleştiren ve benimseten bir misyonu da üstlenmiş ve devlet tarafından desteklenmiştir (Alper,1991:23).

¹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Ocak-Mart 1999: 122.

Bu dönemde değişik memur kesimlerini ilgilendiren 16 kanun çıkarılmıştır. Memurlar için çıkarılan kanunlar değerlendirildiğinde (Alper,1991:23) ;

Her kamu kesimi kurumu için ayrı bir sosyal güvenlik kurumu oluşturma eğiliminin olduğu,

Oluşturulan kurumların daha çok emeklilik durumunda sosyal güvenlik garantisi sağlamaya yönelik olduğu,

Kurumlar arasında sosyal güvenlik hakları bakımından uygulama farkları bulunduğu görölmektedir.

Kendi adına bağımsız çalışanlarla ilgili olarak hiç bir sosyal güvenlik tedbiri alınmamıştır.

2.3.2 1946'dan Sonraki Dönem

Bu dönemde devletin iktisadi ve siyasi yapısı, dış ilişkileri ve sosyal politika uygulamalarını etkileyen önemli gelişmeler;

- Çok partili hayata geçiş,
- 1961 ve 1982 Anayasalarının niteliği ve değişen devlet anlayışı,
- Kalkınma faaliyetlerinin, bütün sektörleri ve bütün ülkeyi kapsayan uzun vadeli planlarla gerçekleştirilmesi tercihinin yapılması,

- Batılılaşma ve uluslararası örgütlere girme, bu örgüt ve ülkelerle siyasi, askeri ve iktisadi bütünleşme eğilimlerinin artması,
- Hızlı bir şehirleşme ve sosyo-ekonomik yapıda meydana getirdiği de olarak belirtilebilir (Alper,1991:25).

Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasından hemen sonra 01.01.1946'da 4792 Sayılı Kanun ile 'İşçi Sigortaları İdaresi" kurulmuştur. Sigorta teşkilatının kurulmasından sonra da sırasıyla;

- 4772 Sayılı Kanunla "İş kazaları ve Meslek Hastalıkları ile Analık Sigortası" (1946),
- 5417 Sayılı Kanunla "İhtiyarlık Sigortası (kısmen maluliyet ve ölüm sigortası)",
- 5302 Sayılı Kanunla "Hastalık ve Analık Sigortası",
- 6900 Sayılı Kanunla "Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları" kurulmuştur.

01-03.1965 tarihinde yürürlüğe giren 306 Sayılı Kanunla bütün bu kanunlar birleştirilmiş ve 'Sosyal Sigortalar Kanunu" başlığı altında toplanmıştır.

Bu dönemde sosyal sigortaların kapsamının işyerlerinin yanında, çalışan grupları bakımından da gelişme gösterdiği görülmektedir (Tuncay, 1994: 59-60).

Önceleri yalnızca sanayi ve hizmetler kesimindeki işçiler kapsamında iken, daha sonraları koruma bekçileri, güzel sanatlarla uğraşanlar, genelev kadınları, tarım işlerinde çalışanlar, ev hizmetlerinde çalışanlar da kapsama alınmıştır.

Sigortacılık haklarından faydalanma çalışma şartına bağlı olmaktan çıkarılıp, isteğe bağlı sigortalılığa yer verilmiştir. Bu dönemde sosyal güvenlik haklarının da seviyesinde gelişme olmuştur. Aile fertleri de bu, haktan yararlanmaya başlamıştır (Alper,1991:26).

Sosyal Sigortalar Kurumunun kapsam bakımından genişlemesinde, ihtiyacın artması yanında, sosyal güvenliğin bir insan hakkı ve devlet görevi olarak benimsenmesi ve sosyal güvenlikle çağdaşlaşmanın kaçınılmazlığının büyük etkisi olmuştur (Alper,1999a:34).

1946 sonrasında özel idareler, belediyeler, askeri fabrikalar, iktisadi devlet teşekkülleri ve bankaların kadrolu memurlarının sosyal güvenliği için yürürlüğe konulan emekli sandıkları kanunları 01.01. 1950'de 5434 sayılı "T.C.Emekli Sandığı Kanunu" ile birleştirilmiştir.²

Bağımsız çalışanlar en geç sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. 2.9.1971 tarih 1479 sayılı Kanunla kurulan "Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu" kısa ve kamuoyunda yaygın olan ismiyle Bağ-Kur ile, sanayi ve hizmetler kesiminde kendi nam ve hesabına çalışanlar, tarımda tarım sanatları yapanlar ile komandit limited şirket ortakları sigorta kapsamına alınmıştır. Kapsamı zamanla genişlemiş köy ve mahalle muhtarları ile ev kadınları gibi önemli gruplar kapsama alınmıştır (Alper,1991:29).

² Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Ocak-Mart 1999: 123

Tarım kesiminde çalışanlar için sosyal güvenlik alanında iki kanun çıkarılmıştır:

- 17.10.1983 tarih ve 2925 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu”
- 17.10.1983 tarih ve 2926 Sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu”dur.

2925 Sayılı Kanunun uygulaması Sosyal Sigortalar Kurumuna, 2926 Sayılı Kanunun uygulaması da Bağ-Kur’a verilmiştir.

2.4.BUGÜNKÜ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi iki ana rejimden oluşmaktadır. Birinde ilgilinin katkısı söz konusu değildir. Burada sağlanan yardımlar genellikle devlet bütçesinden ya da gönüllü özel kuruluşlardan karşılanır. Bunlar sosyal yardımlar veya sosyal hizmetler olarak adlandırılan primsiz (katkısız) rejimlerdir. Diğer rejimde ilgililerin maddi katkısı söz konusudur. Primli (katkılı) sosyal güvenlik rejimi denilen bu rejim Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin esasını teşkil eder ve başlıca üç ana kurum tarafından yürütülür. Bunlar;

- T.C.Emekli Sandığı

- Sosyal Sigortalar Kurumu
- Esnaf ve Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur)'dur.

Bunlara, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu geçici 20.maddesine göre kurulan ve bazı banka, sigorta şirketi, ticaret ve sanayi odaları mensuplarına sosyal güvenlik sağlayan sandıklar, diğer bazı çalışan kesimlere ek sosyal güvenlik olanağı sağlayan kurumlar ve kuruluşlar da eklendiğinde kurum adedi oldukça artmaktadır.

Sosyal Güvenlik Sistemimizin en göze çarpan özelliği; yönetim biçimleri, sağladıkları yardımlar, standartları ve bağlı kişileri birbirinden farklı çok sayıda kurum ve kuruluştan oluşuyor olmasıdır. Başka bir özelliği de; kişilere ek sosyal güvenlik garantisi sağlayan özel kurumlar bir yana bırakıldığında hukukumuz bir kişinin aynı anda tek bir sosyal rejimine tabi olma (sosyal güvenlikte teklik) esasının benimsenmiş olmasıdır (Tuncay,1994:52).

Primli Sosyal Sigorta rejimimizi oluşturan kurumları (Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur) kapsamaları, kurumsal yapıları, finansmanları ve sağladıkları yardımlar bakımından incelemek sosyal sigorta sistemimizin mevcut durumunun değerlendirilmesi bakımından daha açıklayıcı ve anlaşılır olacaktır.

2.4.1. Sosyal Sigorta Kurumlarının Kapsamı

Bu kurumlar arasında ilk önce; kamu kesiminde çalışan ve genelde memur olarak adlandırılan sivil ve askeri personeli kapsamına alan 08.06.1949 tarihli 5434 Sayılı T.C Emekli Sandığı Kanunu ile kurulan T.C.Emekli Sandığıdır. Bu kanunla o güne kadar farklı kurumlarda farklı

mevzuata tabi olarak çalışan kamu personelinin tek bir kanun içinde sosyal güvenliklerinin karşılanması amaçlanmıştır (Güzel,1994:333).

17.07.1964 tarihinde kabul edilen 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun hükümlerini uygulamak üzere 4792 Sayılı Kanunla kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu; sigortalılık oranı en yüksek olan sosyal sigorta kurumudur. 506 Sayılı Kanun esas olarak “Bir hizmet akdine dayanarak bir veya bir kaç işveren tarafından çalıştırılanlar bu kanuna göre sigortalı sayılırlar” ifadesiyle özel kesimde hizmet akdiyle ücretli olarak çalışanları kapsamına almıştır. Bu kanunun uygulanmasında sigortalı sayılmayanlar söz konusu kanunun 3 .maddesinde sıralanmıştır.

Ancak zamanla sosyal güvenliğin kendi dinamizmi ve “herkesi kapsama alma” prensibinden dolayı çıkartılan çeşitli özel kanunlarla bu kapsam genişletilmiştir (Alper,1999a:83).

506 Sayılı Kanuna göre sigortalılık esas olarak zorunludur.

Ancak daha sonra sigortalılık şartlarını yerine getiremeyen ya da yitirenlerin sigortalı sayılabilme şartlarını düzenleyen SSK.m.85 ile isteğe bağlı sigortalılık getirilerek kapsam genişletilmiştir.

1479 Sayılı Kanunla kurulan Bağ-Kur’un en son kurulan sosyal sigorta kurumu olmasına rağmen, kapsamına aldığı kişi sayısı bakımından Türkiye’nin ikinci büyük sosyal sigorta kuruluşu olduğu görülmektedir.

02.09.1971 tarihinde çıkarılan bu kanunla tüccar, sanayici, mimar, mühendis, doktor, eczacı, esnaf, sanatkar gibi kendi başına bağımsız çalışanlar kapsama alınmıştır. 05.11.1985 tarihinde kabul edilen 3235 Sayılı Kanun, Bağ-Kur sigortalıları ile eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocuklarını, ana ve babalarını sağlık sigortası kapsamına almıştır.

1479 Sayılı Kanun da 506 Sayılı Kanun gibi sigortalılık ilişkisini zorunlu ve isteğe bağlı sigortalılık olarak iki şekilde düzenlemiştir.(1479 Sayılı Kanun m.24-26 ve m.79)

Ancak isteğe bağlı sigortalılık ilişkisi çalışmayan ev kadınlarının da sigortalı sayılmasını sağlayacak şekilde düzenlendiği için, SSK'dan farklı olarak istisnai olmaktan uzaklaşmıştır.

Söz konusu kanunda zorunlu sigortalılık ilişkisi ile ilgili olarak, sigortalı sayılanlarla ilgili şartlar; genel ve özel olarak düzenlemiştir.(1479 Sayılı Kanun m.24)

Genel şartlar başlığı altında bu kanun bakımından sigortalı sayılmak için;

Kanunla ve kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulu sosyal güvenlik kuruluşları kapsamı dışında kalma;

Herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına çalışma şarttır.

Özel şartlar da durumları genel şartlara uyan kişilerin Bağ-Kur sigortalısı sayılabilmesi için ayrıca taşımaları gereken şartlar olarak düzenlenmiştir (Alper,1999a:297).

1995-1999 yılları arasında Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Sigorta Kapsamına Aldığı Nüfus verilerinin yer aldığı Tablo 2 incelendiğinde 1995 yılında nüfusun %81.3'ünün sigortalı olduğu görülmektedir. Nüfusun %43'ü SSK, %22'si Bağ-Kur, %16'sı Emekli Sandığı ve %1'i Özel

Sandıklar kapsamındadır. 1995 yılında nüfusun önemli bir bölümü (%18'i) kapsam dışındadır.

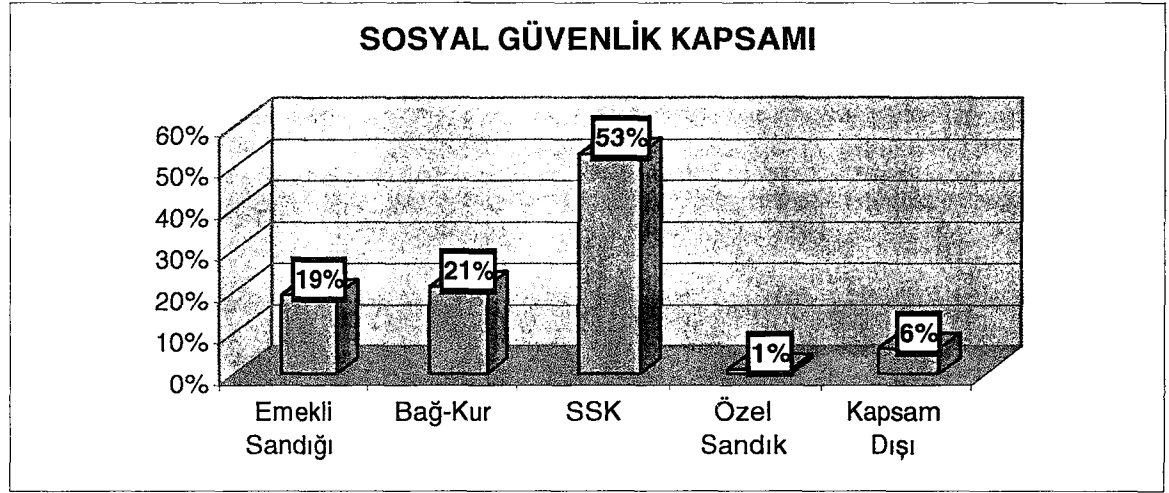
1999 yılında sigorta kapsamına alınan nüfus 1995'e göre %14.9luk bir artışla %93.4 e yükselmiştir. (Tablo 2)

1999 yılında SSK kapsamındaki nüfus; %53, Bağ-Kur kapsamındaki nüfus; %21, Emekli Sandığı kapsamındaki nüfus; %19 ve Özel Sandıklar kapsamındaki nüfus ise;%1 'dir. 1999 yılında sigorta kapsamı dışında kalan nüfus 1995 yılına göre %67 oranında azalmış ve %6 olarak gerçekleşmiştir.(Tablo 2, Grafik 1)

1999 yılı verilerine göre en büyük Sosyal Sigortalar Kuruluşu olarak SSK görünmekte olup, 34.300.684 sigortalı ile toplam sigortalı nüfusun %57'sine sahiptir. Bu kurumu 13.576.383 kişiyi kapsamına almış olan ve toplam sigortalı nüfusun %23'ünü oluşturan Bağ-Kur gelmektedir. %20 sigortalı oranı ile Emekli Sandığı sosyal sigorta kuruluşları arasında en az sigortalıya (12.086.637 kişi) sahip kuruluştur.(Tablo 2)

1995 yılında sigortalı nüfusun %53'ünü SSK, %27'sini Bağ-Kur ve %20'sini Emekli Sandığı'nın oluşturduğu görülmektedir. 1995 ve 1999 yılları karşılaştırıldığında SSK ve Bağ-Kur'un sigortalı nüfus içindeki oranı artarken, Emekli Sandığı'nın oranının sabit kaldığı görülmektedir.(Tablo 2)

Grafik 1. Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Kapsadığı Nüfusun Genel Nüfusa Oranı (1999)



Kaynak : www.dpt.gov.tr

Kapsam konusunda en sağlıklı bilgi, aktif sigortalıların toplam sivil istihdama oranı ile alınabilmektedir. 1999 yılı içinde toplam sivil istihdam 21,5 milyon (21,546 Milyon)³ olup, aktif sigortalıların oranı %57'dir. 1995 yılında sivil istihdam 21 milyon (20,620 milyon)⁴ olup, aktif sigortalıların oranı %50'dir. (Tablo 2)

1999 yılında nüfusun %93.4'ü sigortalı kapsamında iken, kapsama alınan işgücü oranı %57'dir. Bu ülkemizde bağımlılık oranının küçümsenmeyecek oranda yüksek olduğunu veya sigortasız çalışmanın yaygın olduğunu göstermektedir. Aylık alanlar ve bağımlı sayılarının toplamının, aktif sigortalı sayısına bölünmesiyle elde edilen Bağımlılık Oranı 1995 yılında 1.92, 1996'da 3.98, 1997'de 3.85, 1998'de 3.93 ve 1999 yılında da 3.96 olarak hesaplanmıştır. 1997'de düşme eğilimi gösteren bağımlılık oranı takip eden yıl tekrar yükselme eğilimine girmiştir.(Tablo 2)

³ DPT. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), www.dpt.gov.tr, 2000

⁴ DPT. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), www.dpt.gov.tr, 2000

Bağımlılık oranının yükselme eğilimi gösteriyor olması 1 aktif sigortalıya düşen bağımlı ya da aylık alan sigortalı sayısının arttığını ifade etmektedir ve 1999 yılı verilerine göre 1 aktif sigortalıya yaklaşık 4 pasif sigortalı düşmektedir. Bir başka deyişle 1 prim ödeyene, prim ödemedi yardımcılarından yararlanan 4 kişi düşmektedir.

Sosyal Sigorta kurumlarında yaşanan sorunların temel dayanaklarından biri olan aktif/pasif oranı 1995'te 2,43 iken 1999'da 2,17'ye düşmüştür.(Tablo 2)

Bu oranın düşmesi; aylık alan bir kişiyi karşılayan aktif sigortalı sayısının düşmesi anlamına gelmektedir. 1995 yılında 1 aylık alan kişiyi 2.43 aktif sigortalı karşılayabiliyorken, 1999 yılında ancak 2,17 aktif sigortalı karşılayabilmektedir.

Tek tek sosyal sigorta kurumları açısından bu oran incelendiğinde; Emekli Sandığı'nda; 1.97'den 1.71'e. SSK'da 2,41'den 0.29'a ve Bağ-Kurda 3,03'ten 2,60'a düştüğü görülür.(Tablo 2) SSK'daki düşüş dikkat çekicidir. Bu rakamlar aktif sigortalı sayısındaki artışın pasif sigortalı sayısındaki artıştan daha az olduğu anlamına gelmektedir. Bunun temelinde de sürekli çıkarılan borçlanma yasaları, uzun yıllardır süren yaş sınırsız emeklilik uygulaması ve kayıt dışı istihdam yatmaktadır.

1995-1999 döneminde Emekli Sandığı'nda aktif sigortalılardaki artış %13 olurken, aylık bağlananların artış oranı neredeyse bunun iki katı olan %30'dur. Bağımlılık oranı 4,44'ten 4,71'e yükselmiş yani bir aktif sigortalıya düşen bağımlı sayısı artmıştır. (Tablo 2)

Sosyal Sigorta Kuruluşlarının temel göstergelerindeki bozulmanın 95-99 döneminde de devam ettiği görülmektedir. Bu durum tek tek sosyal sigorta kurumları açısından değerlendirildiğinde;

Emekli Sandığı'nda

Aktif Sigortalı artış oranı : %15

Aylık Alanlar artış oranı : %30

Sosyal Sigortalar Kurumu'nda

Aktif Sigortalı artış oranı : %23

Aylık Alanlar artış oranı : %35

Bağ-Kur 'da;

Aktif Sigortalı artış oranı : %15

Aylık Alanlar artış oranı : %34

Kurumların verilen aktif sigortalı sayısını artırıcı ya da sigortasız çalışmayı önleyici ciddi önlemler alınması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Özel Sandıkların durumu da diğer sosyal sigorta kurumlarına benzer durum sergilemektedir. Aktif sigortalılardaki artış oranı %11 iken aylık alanların oranı %13 artmıştır.

2.4.2 Sosyal Sigorta Kurumlarınca Sağlanan Yardımlar

Sosyal sigorta kurumları tarafından üyelere birçok yardım yapılır.

08.06.1949 tarih ve 5434 Sayılı Kanunla kurulan Emekli Sandığı, iştirakçilerine emekli, adi malullük, vazife malullüğü, dul ve yetim aylığı bağlanmakta, kesenek iadesi, toptan ödeme yapmakta ve borç vermektedir. Ayrıca iştirakçilere evlenme ikramiyesi, emeklilik ikramiyesi, aile yardımı yapmaktadır. 2022 Sayılı Kanuna göre yaşlı, muhtaç ve sakatlara aylık bağlanmaktadır.

Tablo 3. Emekli Sandığından Aylık Bağlananların Aylık Çeşidine Göre Sayısı ve Değişim Oranı (1000 Kişi)

AYLIK ÇEŞİDİ	1998	1999	DEĞİŞİM
Emekli	57.803	66.243	15
Malul	1,044	857	-18
Vazife Malulü	475	437	-8
Dul – Yetim	26.229	26.585	1
TOPLAM	85.551	94.122	10

Kaynak: Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü

1999 yılında Emekli Sandığı'ndan aylık bağlananların sayısı 94.122'dir.(Tablo3) 1998'de ise 85.551 kişiye aylık bağlanmıştır. Aylık bağlananların sayısında %10'luk bir artış söz konusudur. 1992 yılında 3774 Sayılı Kanunla emeklilikte yaş sınırının kaldırılmasıyla bu yıldan itibaren aylık bağlananların sayısında önemli bir artışın olduğu gözlenmektedir.

Tablo 4 incelendiğinde; Emekli Sandığı'nca iştirakçilere ve hak sahiplerine yapılan ödemelere bakıldığında 1998 yılında sandık bütçesinden yaklaşık 1 kat trilyon 86 milyar liralık ödeme yapıldığı görülmektedir. 1997 yılına göre sandık bütçesinden yapılan ödemelerdeki artış %90.4'tür. Sandık tarafından kurumlar adına yapılan ödemeler 1998 yılında yaklaşık 206 milyar TL. olarak gerçekleşmiş ve 1997 yılına göre artış %82.2 olarak gerçekleşmiştir.⁵

⁵ Emekli Sandığı, "Emeklilik İstatistikleri", www.emekli.gov.tr (2000)

Tablo 4. Emekli Sandığı'nca İştirakçilere ve Hak Sahiplerine Yapılan Ödemeler
MİLYON T.L

Emekli Dul ve Yetimlere Yapılan Ödemeler	1997	1998	Ortalama Aylık Ödeme Süreleri (Yıl)
Aylıklar	482.705.672	895.662.678	1.470.000.000
Evlenme İkrariyeleri	1.029.942	1.784.516	2.000.000
Sağlık Yardımları	80.040.546	187.040.519	325.000.000
Toptan Ödemeler	759.109	1.140.031	1.500.000
Kesenek İadeleri	4.601	21.612	20.000
Huzurevi Giderleri	120.565	151.460	175.000
TOPLAM	568.660.435	1.085.800.816	1.798.695.000
Kurumlar Adına Yapılan Ödemeler			
Emeklilik İkrariyesi	80.719.524	134.342.441	240.000.000
Emekli Ölüm Yardımı	820.931	1.455.457	3.700.000
Sosyal Yardım Zammı	4.532.229	3.991.560	4.000.000
2022 S.K. Göre Öde. Ayl.	16.475.014	47.359.017	90.000.000
Makam Tazminatı	10.503.925	18.840.151	31.500.000
TOPLAM	113.051.623	205.988.626	369.200.000
GENEL TOPLAM	681.712.058	1.291.789.442	2.167.895.000

Kaynak: Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü

Emekli Sandığı'nca emekli, dul ve yetimlere yapılan ödemeler arasında (kurumlar adına yapılan ödemeler dahil) %69 oranla aylıklar ilk sırayı almakta, %14 ile sağlık yardımları ikinci sırada ve %10 ile emekli ikramiyeleri 3.sırada yer almaktadır. (Tablo4)

Ayrıca sandık, harp malulleri ve vazife malullerine özel kanunlara göre gerekli yardımlarda bulunmakta, harp malulleri ile şehit dul ve yetimlerine tekel payları ödemektedir. Emekli, dul ve yetimler için dinlenme ve bakımevleri tesis etmektedir.⁶

⁶ Emekli Sandığı, "Emeklilik İstatistikleri", www.emekli.gov.tr (2000)

Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamındaki kişilere 506 sayılı Kanun çerçevesinde iş kazaları ve meslek hastalıkları hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı koruma garantisi sağlamaktadır.

Hastalık sigortasından, aktif sigortalıya sağlanan geçici iş göremezlik ödeneği yanında aktif ve pasif sigortalılar ile geçindirmekle yükümlü oldukları aile fertleri ile gelir ve aylık almakta olan hak sahiplerine sağlık yardımlar, yanında geçici ve sürekli iş göremezlik geliri ödenmekte ölüm halinde ise hak sahiplerine aylık bağlanmaktadır. Analık sigortasından sigortalı kadına geçici iş göremezlik ödeneği, sigortalı kadın yanında sigortalı erkeğin doğum yapan ve sigortalı olmayan eşine de analık ve doğum sağlık yardımları ile emzirme yardımı yapılmaktadır. 506 sayılı Kanun hükümlerine göre malul kalanlara malullük aylığı, yaşlılık sigortasından aylık alma şartlarını yerine getirenlere yaşlılık aylığı, ölüm halinde ise hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanmaktadır. Bu üç sigorta kolundan aylık alınamaması halinde ise toptan ödeme yapılarak primler iade edilmektedir (Alper, 1999a:37).

Sigortalı, emekli ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri olmak üzere yaklaşık 35 milyon (Bkz.Tablo 2) kişiye sosyal sigorta hizmeti vermekle en büyük sosyal sigorta kurumu olan SSK'nın 1998 ve 1999 yılları itibarıyla iş kazası ve meslek hastalıkları (İKMH), hastalık, analık ve malullük, yaşlılık, ölüm sigorta kollarından yararlanan kişi sayıları ve bu sigorta kollarından yapılan ödemeler Tablo 5 'te gösterilmiştir.

Tablo 5. SSK Sigorta Kollarından Yararlananların Sayısı ve Bu Kişilere Yapılan Sigorta Yardımları ile Değişim Oranı

Sigorta Kolu	Kişi Sayısı (Bin Kişi)		Ödemeler (Milyar TL)				Değişim (%)		
			Tedavi Ödemeleri		Sigorta Ödemeleri		Kişi Sayısı	Ödemeler	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999		Ted.	Sig.
İKMİH	119.922	122.056	1786	37.180	3.116	59.280	2	74	59
Hastalık	30.667.871	32.400.055	398.514	18.803	735.579	90.943	6	-85	-65
Analık	76.647	69.871	5.879	2.385	10.004	4.254	-0.9	-70	-78
Malullük Yaşlılık Ölüm	2.812.617	3.028.505	-	-	1.401.373	2.475.231	8	-	77

Kaynak: SSK Faaliyet Raporu 1999, S.29-45

Tablo 5'te görüldüğü üzere 1999 yılında SSK'nın İKMİH sigortası sağlık yardımlarından yararlananların sayısı 122.056 kişi, hastalık sigortasından yararlananların 32.400.055 kişi, analık sigortasından yararlananların 69.871 kişi ve malullük, yaşlılık, ölüm sigortasından yararlananların sayısı 3.028.505'tir. 1998 yılına göre 1999'da en fazla artış malullük, yaşlılık, ölüm sigortasından yararlananlarda (%8) olmuştur. Bunu %6 ile hastalık sigortasından yararlananlar ve %0.9 gibi düşük bir analık sigortasından yararlananlar izlemektedir.

SSK tarafından yapılan sigorta ödemeleri arasında İKMİH'dan 1998'e göre %59'luk bir artış olurken, hastalık sigorta kolunda %65'lik ve analık sigorta kolunda %78'lik bir düşüş olduğu gözlemlenmektedir. Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından yapılan sigorta ödemeleri %77'lik artış göstermiştir.(Tablo 5)

Sigorta kollarından yapılan tedavi ödemeleri arasında İKMİH'ndan yapılan ödemeler %74 artmış, hastalık sigorta kolundan yapılan ödemeler %85, analık sigorta kolundan yapılan ödemeler %70 azalmıştır.(Tablo 5)

02.09.1971 tarih ve 1479 Sayılı Kanunla kurulan Bağ-Kur kapsamındakilerin yaşlılık, malullük ve ölüm riskleri karşılanmaya başlamıştır. 05.11.1985 tarihinde kabul edilen 3235 Sayılı Kanun Bağ-Kur sigortalıları ile eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocuklarını, ana ve babalarını sağlık sigortası kapsamına almıştır. Bu kanunla Bağ-Kur'un karşıladığı riskler arasına hastalık riski de katılmıştır (Tuncay, 1994:53).

Tablo 6 incelendiğinde 1998 yılında 1997'ye göre Bağ-Kur'dan malullük aylığı bağlananların sayısında %6'lık, yaşlılık aylığı bağlayanların sayısında %4'lük ve dul- yetim aylığı bağlananların sayısında %55'lik artış olduğu gözlenmektedir. 1999 yılı itibariyle Bağ-Kur'dan aylık alanların toplamı 1.179.648'dir.(Tablo 2)

Tablo 6. Bağ-Kur'dan Aylık Bağlananların Aylık Çeşidine Göre Sayıları ve Değişim Oranı

Aylık Çeşidi	1997		Toplam	1998		Değişim (%)	
	1479	2926		1479	2926	Toplam	Değişim
Malullük	11.533	1.042	12.575	12.156	1.208	13.364	6
Yaşlılık	547.098	43.740	590.838	574.742	43.625	618.367	4
Dul-Yetim	393.421	35.508	428.929	411.652	40.264	451.916	5

Kaynak : Bağ-Kur Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığı

Bağ-Kurun 1972-1988 döneminde yaptığı toplam sağlık yardımı ve emekli aylığı ödemelerinde, emekli aylığı ödemelerinin oranı %94 gibi çok yüksek bir orandır. 1989-1991 yılları arasında bu oran %74-77 arasında gerçekleşirken 1997 yılında emekli aylığı ödemelerinin toplam ödemelerdeki payı %81 olmuştur.

Tablo.7 Yıllar İtibariyle Bağ-Kur'dan Yapılan Emekli Aylığı ve Sağlık Yardımı Ödemeleri (Milyon TL)

Yıllar	Emekli Aylığı	Sağlık harcamaları	Toplam
1972-1988	571.126	738.106	609.232
1989	460.375	159.633	620.008
1990	835.034	277.519	1.112.553
1991	1.470.336	421.707	1.892.443
1992	3.771.329	524.221	4.295.550
1993	6.757.726	1.060.699	7.818.425
1994	11.829.833	2.987.165	14.816.998
1995	21.413.308	8.044.646	29.457.954
1996	69.040.543	18.411.857	87.452.400
1997	233.219.017	54.499.439	287.718.456
1998	227.569.000	94.306.000	321.875.000

Kaynak : Bağ-Kur Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığı

2.4.3. Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yapısı

Sosyal Sigorta kurumlarının başlıca gelir kaynağını sigortalı, işveren ve devlet tarafından ödenen primler oluşturmaktadır. Kimlerin ne oranda prim ödediği ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ülkemizde sosyal sigortalar sigortalı ve işveren primleri ile finanse edilmekte, devlet prim ödeyerek sistemin finansmanına katılmamaktadır.

SSK ve Emekli Sandığında bağımlı statüde çalışma söz konusu olduğundan primler sigortalı ve işveren, Bağ-Kur ve tarım sigortalılarında bağımsız çalışma söz konusu olduğu için primler sigortalılar tarafından ödenmektedir.

Emekli Sandığı'nın başlıca gelir kaynakları, iştirakçilerden alınan kesenekler ve kurumlardan alınan karşılıklardır. Ayrıca bazı hazine katkılarına da sahiptir. İştirakçilerden her ay emeklilik keseneğine esas

aylıkları üzerinden %15 emeklilik keseneği alınır. Ayrıca memuriyete ilk defa başlayanların emeklilik keseneğine esas aylıkları üzerinden bir defaya mahsus olmak üzere %25 giriş keseneği alınır. İştirakçilerden aylıkları yükseldikçe artış keseneği de alınır. İştirakçilerden alınan aylık keseneklere karşılık olarak çalıştıkları kurumlardan her ay %20 karşılık alınır (Güzel,1994:337-338).

SSK'nın primler dışında gelir kaynakları ise;

- İş Kanununa göre işçi ücretlerinden yapılan ceza kesintilerinden kuruma verilmesi uygun görülen paralar,
- İşçiler işverenler hakkında hükmedilecek para cezaları,
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler,
- Kurumun menkul ve gayrimenkullerinden sağlanacak gelirler ve
- Genel bütçeden yapılacak yardımlar kurumun diğer gelirlerini oluşturmaktadır.

Kurumun giderlerini ise sigorta ve idari giderler ile Ödediği tazminatlar oluşturmaktadır. Kurumun en önemli gider kalemini yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası kolundan yapılan ödemeleri oluşturmaktadır.

Bağ-Kur'un prim dışında da gelirleri vardır. Bunlar (Alper,1999a:310);

- Bu kanun gereğince hükmedilecek para cezaları,
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler
- Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarının sağlayacağı gelirler,
- Gerekli hallerde geçici bütçeden yapılacak yardımlar,
- Kurum iştirak ve kuruluşlarının gelirleri ve
- Başkaca gelirlerdir.

Kurumun giderleri ise; üyelerine sağlık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm yardımları yapmaktır. Bunlara yardımlara hak kazandığı anlaşılan sigortalı ya da hak sahiplerine ileride alacaklarından mahsup edilmek üzere verilen avanslar, sigortalı ya da hak sahiplerinin sağlık kontrolleri için Kurumca başka yere gönderilmesi dolayısıyla bu kişilere veya refakatçilerine ödenecek yolluk ve zorunlu giderler ile kurumun yönetim ve personel giderleri de eklenmelidir (Tuncay,1994:353).

Tablo 8. Sosyal Sigorta Kurumları Prim Oranları (%)

Kurum	Sigortalı	İşveren	Toplam
Emekli Sandığı	15	20	35
SSK	14	19.5 – 27	33 – 41
Bağ-Kur	32	-	32
Tarım İş. SSK	20	-	20
Tarım İş. Bağ-Kur	15	-	15

Kaynak: Ekin v.d., 1999: s.133.

SSK'da iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortalılarının bütün primleri işveren tarafından ödenirken, hastalık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının primleri ise sigortalılar tarafından ödenmektedir.

SSK' da alt ve üst kazanç sınırları; gösterge ve üst gösterge tablosundaki gösterge sayıları esas alınarak, Bağ-kurda ise ilk ve son basamak gösterge rakamları dikkate alınarak hesaplanır. Emekli Sandığı Mensuplarının prime esas kazançları kamu personelinin ücret sistemi ile ilişkili olup, gösterge ve ek gösterge dikkate alınarak hesaplanırken 2925 Sayılı Kanun kapsamındakiler, 506 Sayılı Kanun gereğince belirlenen alt sınır üzerinden prim öderken, 2926 Sayılı Kanun kapsamındaki tarım sigortalıları 12 basamaklı gösterge tablosuna göre prim ödemektedirler.

Sosyal sigorta kuruluşlarında yaşanan sorunlar ifade edilirken öncelikle kurumların finansman yani gelir-gider dengesinin sağlanmasının gerekliliği konusunda ilgili taraflarca görüş birliği sağlanmış ve 2000 yılında uygulanmaya başlanan sosyal güvenlik reformunun birinci ayağını oluşturan önlemler paketi bu amaçla alınmıştır.

Şimdiye kadar sosyal sigortaların, yıllar itibarıyla gelişimi, kapsamı, finansman yapısı hakkında bilgi verilmiştir. Görüldüğü gibi sosyal güvenlik konusu hem toplumsal açıdan sağladığı yararlar bakımından, hem de ekonomimizdeki potansiyel yansımaları açısından büyük önem taşımaktadır. Alınacak önlemlerin intibak süresinin uzun olması sebebiyle, hükümetler tarafından bu konuda alınacak kararların siyasi çıkar gözetmeksizin alınabilmesi çok zor görünmektedir.

2.4.4. Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri

Finansman açısından başvuru kaynaklara, sosyal güvenliğin sosyal sigortalar yöntemiyle sağlandığı durum açısından bakıldığında işçi

ve işverenlerin ödedikleri primler ve devlet katkısı, içinde bulundukları değişik koşullar dolayısıyla ülkeler arasında farklı oranlarda belirlemekle birlikte temel gelir kaynakları olarak ortaya çıkmıştır.

Tarihsel süreç içinde, sosyal sigortaların gerek elde ettikleri gelir gerekse yapmış oldukları giderler ülke ekonomisi açısından da önemli etkiler yaratacak düzeyde büyük paylara ulaşmıştır. Bu açıdan gelirlerin elde edilme ve giderlerin yapılma biçimleri önem arz etmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel özelliklerinden birisi, kapsam içindeki nüfusa yapılan yardımların mahiyeti ile ekonomik kaynaklar arasında bir dengenin kurulmasıdır. Uygulamada bu denge, belirli zamanlardaki gerekli harcama miktarına bağlı olarak uygun bir finansal organizasyon tipi seçmekle sağlanmaktadır. Teknik olarak, bu tür organizasyonlar, finansman yöntemleri olarak adlandırılmaktadır (Çelikoğlu,1994:86).

Finansman yöntemleri sosyal güvenlik programlarına bağlı olduğu için, bir programın farklı finansman yöntemleriyle uygulanması ya da bir çok programın ayrı finansman yöntemleriyle uygulanması arasında prensipte bir fark yoktur. Gelirler ve giderler arasındaki belirti yönteme göre oluşturulan denge, genellikle programın başlamasından önce yapılan tahminlerle gerçekleştirilmektedir. Risklerin gelişimini etkileyen faktörler, bazen zamana bağlı olarak çok belirgin biçimde değişebilmektedir. Bu nedenle sistemin finansal dengesi, uygun yöntemler kullanılarak ve sosyal güvenlik programlarının işleyişi sırasında elde edilen veriler dikkate alınarak ve aktüeryal hesaplar gözden geçirilerek kontrol edilmelidir (Çelikoğlu,1994:72-73).

Bu açıdan gelir ve giderler arasındaki dengenin sağlanmasında, finansman yöntemleri olarak kapitalizasyon yöntemi, dağıtım yöntemi ve

her ikisinin de bazı özellikleriyle yer aldığı karma yöntemden yararlanılmaktadır.

Uygulanan finansman yönteminin türünü belirleyen unsur ayrılan karşılıkların durumu olduğundan dolayı, elde edilen gelirlerden genel olarak hangi tür karşılıkların ayrıldığı ve özellikleri olduğu açıklanması gereken bir durum olarak ortaya çıkmaktadır (Dilik,1992: 251). Ayrılan karşılıklar incelendiğinde genelde matematik karşılık, ödenmiş primler karşılığı, diğer karşılıklar ve olağanüstü karşılıklar biçiminde bir sınıflandırma yapılarak aşağıdaki biçimde açıklanmaktadır.

-Matematik karşılık, sigortalılar ve hak sahiplerine bağlanmış olan gelir ve aylıkların ödenmesini sağlamak amacıyla ayrılmakta olup ödenmekte olan bu sosyal gelirlerin peşin değerlerine karşılık gelmektedir.

-Diğer karşılıklar, çeşidi küçük harcamalar için ayrılan bir çok müteferrik hesabı içermekte olup, bir iç sigorta fonu biriktirmeyi de içeren amaçlarla ayrılmaktadır.

-Olağanüstü karşılıklar, gelir ve harcamalar arasında beklenmeyen değişiklikleri karşılamak amacıyla, her hesap yılı sonunda o yılın gelirlerinin matematik ve ödenmiş primler karşılıkları, genel giderler ve ayrılan başka karşılıkları aşması durumunda ortaya çıkmaktadır. Olağanüstü karşılıkların amacı herhangi bir hesap yılına ilişkin gelirlerin, o yıl yapılacak giderlerle ayrılacak karşılıklara yetmemesi halinde kullanılmaktadır.

-Ödenmiş primler karşılığı, ileride bağlanacak sosyal gelirlerin herhangi bir bilanço tarihindeki değeri ile ileride ödenecek primlerin bugünkü değerleri arasındaki farktır.

Diğer karşılıklar ve olağanüstü karşılıklar genel işletmecilik ve muhasebe tekniği sonucunda ortaya çıkan karşılıklar olup, biçim için uygulanan finansman yönteminin türünü belirleme açısından önemli olan karşılık ve ödenmiş primler karşılıklarıdır (Dilik,1992:253).

2.4.4.1. Kapitalizasyon Yöntemi

Fon biriktirme yöntemi olarak da bilinen kapitalizasyon yöntemi beklenir risklerle ilgili olarak ileride yapılacak ödemeleri karşılamak amacıyla, ödenen primlerle bir fon oluşturulması temeline dayanmaktadır. Fon birikimi iki biçimde ortaya çıkmakta olup, günümüz sosyal güvenlik sistemlerinde karşılıklı dayanışma ve sosyal risk yükünün bireyler arasında dağıtımı ilkesine uymayan bireysel kapitalizasyon yöntemi terkedilmekte ve kollektif kapitalizasyon yöntemi uygulanmaktadır.

Bireysel kapitalizasyon yönteminde sigortalı adına ödenen primler, sigortalının kişisel hesabında toplanmaktadır. Bu hesapta biriken fonlar, ileride aynı kişiye yapılacak sosyal gelir harcamalarının kaynağını oluşturur. Kollektif kapitalizasyon yönteminde ise bütün sigortalılarca ödenen primler ortak bir fonda toplanmakta ve ileride bunlara yapılacak harcamaların kaynağını oluşturmaktadır. Bu yöntemde denge, kollektif sorumluluklar içindir ve sosyal sigorta, bireylerin sübjektif durumuna bakılmaksızın herkesten eşit oranda primi tahsil etmektedir (Güzel/Okur, 1992:75-76; Dilik,1992:247-248; Çelikoğlu,1994:80).

Daha önceki açıklamalardan anımsanacağı üzere kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği fon birikiminin oluşumunu ayrılan matematik ve ödenmiş primler karşılıkları sağlamaktadır. Bu iki karşılığın ayrıldığı durumda tam bir kapitalizasyon yöntemi (full funded system) söz konusu olmaktadır (Dilik,1992:253).

Cari giderler karşılandıktan sonra, ortak bir fonda toplanan primler, aktüeryal hesaplamalar yapılarak nemalandırılmaktadır. İleride kullanılmak üzere biriktirilen fonların işletilmesiyle faiz ve benzeri gelirler eklenmekte ve finansmanı kolaylaştırıcı bir durum ortaya çıkmaktadır. (TOBB, 1994:60).

Sistem, çeşitli risk olasılıklarının matematiksel ve istatistiksel yöntemlerle hesaplanarak, uzun vadede sigortanın gelir gider denkleğinin gerçekleştirilmesini sağlayan aktüeryal bir baza oturtulmuşsa, fonda birikenler sistemin yükümlölüklerine eşit olmaktadır. Fonun büyüme ölçeğini ve büyüme hızını, nüfus dinamiğı belirlemektedir. Her kuşak kendinden önce gelen kuşatan sayıca büyük olduğı sürece, sistemin toplam tasarrufları artmaktadır (Özşuca,1990:55).

Kapitalizasyon yöntemi zamanlararası bir transfere neden olmaktadır. Bu transfer t_1 döneminde prim ödemesinde bulunan sigortalılar ve t_{+1} döneminde ödedikleri primlere (t) ek olarak faiz geliriyle birlikte emeklilik geliri (z) biçiminde geri ödeme elde eden emekliler arasında gerçekleşmektedir. Bir emeklilik programının dengesi için temel formül

$$\text{Gelirler} = \text{Harcamalar} \quad (R = H)$$

olduğundan, L^1_t sigortalı işçi sayısını, L^2_{t+1} emekli sayısını, t bireyin ödediğı primi, z birey başına ödenen emeklilik geliri ve r faiz oranını gösterdiğinde

$$L^2_{t+1} = L^1_t \cdot t \cdot (1+r)$$

biçiminde gösterilen yukarıdaki formülde bu ilişki açıkça gösterilmektedir (Shome / Squire,1983:7).

Kısaca belirtilecek olursa, kapitalizasyon yönteminin uygulanması sonucu oluşan fonlar sosyal gelirlere karşılık teşkil etme dışında, sermaye teşekkülü ve iktisadi amaçlı yatırımları, artırma, iktisadi konjonktüre istikrar kazandırma, primler ve sosyal gelirlere istikrar sağlama, sosyal sigortalara gelir getirme ve sosyal amaçlı yatırımları artırma gibi bir çok fonksiyona sahiptir (Dilik,1992:255).

Bu kadar çok fonksiyonu olan fonların etkin biçimde işletilmesi de önemli bir konu olup, kapitalizasyon yönteminin dayandığı sigortacılık tekniğine göre güven, verimlilik, likidite ve kararlılık ilkelerinin gözönünde tutulması gerekmektedir (Dilik,1993:21). Fonların işletilmesi ile ilgili belirtilen bu ilkeler daha çok işletmecilik yönünden düşünülmüş olup, milli ekonomi açısından değerlendirilmemiştir. Sosyal güvenlik fonları bilinçli ve sistemli olarak iktisadi ve sosyal amaçlı gerçek yatırımların finansmanında kullanılmalıdır (Çelikoğlu,1994:83).

Yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun süreli riskleri karşılayan sigorta kollarında, kapitalizasyon yönteminin daha uygun ve avantajlı olarak uygulanabildiği görülmektedir. Ancak, iktisadi koşulların Özellikle para değerinin değişmemesi etkinlik koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısaca enflasyon, devalüasyon gibi, fonlarda değer kaybına yol açan gelişmelerin ve fonların işletilmesinde devlet müdahalesinin olmadığı durumda kapitalizasyon yönteminin etkin olarak uygulanabileceği söylenebilir (TOBB,1994:80; Güzel / Okur,1992:76; Dilik, 1992:248).

2.4.4.2. Dağıtım Yöntemi

Belirli bir sigorta dönemindeki gelirlerle giderler arasında dengenin varolmasına dayanan dağıtım yönteminde (pay-as-you go system) belirli bir yılın prim gelirleri ile aynı yılın giderleri karşılanmaktadır. Aktif sigortalılardan elde edilen prim gelirleri, başta enflasyon olmak üzere bir takım ekonomik etkenler dolayısıyla değer kaybına uğrayıp anlamını yitirmesi nedeniyle kapitalizasyon yönteminde varolan fon oluşturma yerine, o dönemdeki pasif sigortalılar için yapılması gereken giderlere ayrılmaktadır (Dilik,1992:246; Güzel / Okur,1992:76; TOBB, 1994:52).

Bu yöntemde gelir ve giderler sürekli olarak denge durumundadır. Primler ilgili dönemlerin gider tahminlerine göre tespit olunur. Prim yükünün ağırlığı, diğer koşullar değişmemek şartıyla, ilgili devrede sosyal gelir alanlarla, çalışarak prim ödeyenler arasındaki orana göre değişmektedir. Bunun tersi de düşünülebilir. Birinci durumda gelirlerin ve primlerin seviyesi giderlere, ikinci durumda giderlerin seviyesi gelirlere bağlı olarak değişir (Dilik,1992:246; Shome / Squire,1983:5).

Dağıtım yönteminde de emeklilik programının dengede olması için temel şart gelirlerin harcamalara denk olması olduğundan, yukarıda kapitalizasyon yönteminde kullandığımız formüldeki aynı değişkenlere sahip olan

$$L_t^2 \cdot z = L_t^1 \cdot t$$

formülü elde edilmektedir. Bu formüle göre belirli dönemde emeklilere yapılan harcamalar, aynı belirli dönemdeki çalışan sigortalı işçilerin prim ödemelerine eşit olmaktadır (Shome / Squire,1963:8).

Görüldüğü üzere bu yöntemde, kapitalizasyon yönteminde olduğu gibi artık değer yaratılmayıp yalnızca bu transferin gerçekleşmesinden dolayı kuşaklararası bir transfer ve dayanışma ve finansman özelliği göze çarpmaktadır. Bazı özel durumlarda ortaya çıkabilecek giderleri karşılamak amacıyla belirli bir fon oluşturulabilirse de, önemli bir düzeyde olmayacağı belirtilmektedir (Soydemir,1993:24;Güzel/Okur,1992:76; Dilik, ,1992:247).

İş kazası, meslek hastalığı, analık ve hastalık gibi kısa süreli risklerin karşılandığı sigorta kollarında daha uygun ve avantajlı olarak uygulanabilen dağıtım yönteminde de etkin kullanımı sağlamak için gelir-gider dengesi zorunlu olmaktadır (TOBB, 1994:81).

2.4.4.3. Karma Yöntem

Karma yöntem, üçüncü bir yöntem olarak her iki yönteminde bazı nitelikleriyle yer aldığı bir uygulamadır. Uygulanan finansman yöntemini belirlemede, matematik ve ödenmiş primler karşılıklarının ayrılıp ayrılmadığına bakıldığında, genelde matematik karşılıkların ayrılmasına karşın ödenmiş primler karşılığının ayrılmadığı biçimde bir karma yöntem uygulanmakta olduğu görülmektedir (Dilik,1992:251).

Özellikle, yüksek enflasyon sonucunda fonlarda meydana gelen aşınma ve fonların etkin olarak işletilmemesi gibi nedenlerle, kapitalizasyon yöntemi değişik biçimlerde uygulanmaktadır.

2.4.4.4. Uygulamada Sosyal Güvenlik Finansman Yöntemleri

Buraya kadar olan kısımda sosyal güvenliğin finansman yöntemleri çeşitli özellikleriyle teorik olarak incelendi. Dünya genelinde, finansman yöntemleri açısından uygulamada varolan durum gelişmiş ülkeler, gelişmekte alan ülkeler ve Türkiye biçiminde bir gruplandırma yapılarak ortaya konulacaktır.

Gelişmiş ülkeler açısından Avrupa ülkelerine bakıldığında, yüzyılın başından itibaren benimsenen yasal sigorta programlarının esas olarak Alman modeline dayanarak kurulduğu ve kapitalizasyon yöntemini uyguladıkları görülmektedir. Bu programlar kapsamalarını genişlettikçe finansmana yaklaşımlarının esasındaki genel kurallar da değişmiştir.

İkinci Dünya Savaşı süresince ve sonrasında varolan enflasyon, biriken sermayenin gerçek değerini önemli düzeylere düşürerek, sosyal güvenlik programları için önemli karşılıklar biriktiren ülkeleri sarsmış ve gelişmiş ülkelerin bir çoğu, fon biriktirme (kapitalizasyon) yöntemine dayanan finansman yöntemlerini terk etmişlerdir. Bununla beraber, gelişmiş ülkelerin çoğunluğu genellikle tamamlayıcı veya mesleki programlar olarak bilinen ikinci ve üçüncü basamak emeklilik programlarında tam kapitalizasyona dayanan finansmanı korumuşlardır.

İkinci Dünya Savaşını hemen izleyen yıllarda, gelişmiş ülkelerin bir çoğundaki yasal sosyal güvenlik programları özellikle dağıtım yöntemi gibi fon birikimi miktarını azaltan finansal yöntemlerle ilgili bir eğilim içerisine girmişlerdir. Ancak, İsveç, Japonya, Kanada ve Amerika Birleşik Devletlerini kapsayan bir kaç ülke, yasal emeklilik programlarında karma yöntemi seçmişlerdir (Butare, 1994:19-20).

Gelişmekte olan ülkeler açısından 1983'de Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yapılan bir çalışmadan elde edilen bilgiler, 35'i Afrika, 32'si Amerika, 27'si Asya ve Okyanusya'da olan 94 gelişmekte olan ülkenin, teorik olarak karşılık fonları oluşturmaya elverişli olan uzun süreli risklere karşı koruma sağlayan yasal programlara sahip olduğunu göstermektedir.

Değişik nedenlerden dolayı, gelişmekte olan ülkelerdeki yasal emeklilik programları genellikle, bir fon birikimine yol açan kapitalizasyonun değişik biçimlerine dayanan finansman yöntemlerini seçmişlerdir. Bunun temel nedenlerinden birisi, bu ülkelerin çoğunluğunun ekonomik büyümeyi sağlayacak yeterli sermayeye sahip olmamaları olup, ne vergileme ne de gönüllü tasarruflar sermaye oluşumuna yeterince katkıda bulunmaktadırlar. (Butare, 1994:23).

Gelişmekte olan ülkelere bir örnek teşkil etmesi açısından, Latin Amerika ülkelerindeki sosyal güvenlik sistemleri incelendiğinde, başlangıçta ilk emeklilik programlarında tam olmasa bile en azından kısmi fon biriktirme yönteminin uygulandığı belirtilmektedir. Ancak ilerleyen süreçte, finansmanda dağıtım yönteminin benimsenmesinde güçlü baskı yaratan, ayrılan karşılıkların dekapitalizasyonuna katlanmak durumu ile karşılaşmışlardır. Bunun nedenlerinden birisi, esas olarak hükümet tahvillerinin oluşturduğu finansal yatırımların gerçek değerinin, nominal getirileri enflasyonla aynı hızda ilerlemede başarısızlığa düştüğü zaman meydana gelen aşınmadır. Diğer bir neden de kamu projelerine yatırım yapma zorunda bırakılması sonucu, karşılıkların önemli bir bölümünün gerçek getiri oranının düşük hatta negatif olduğu kanıtlanan kamu yatırım projelerine tahsis edilmesiyle ortaya çıkan, fonların etkin kullanılmaması durumudur (Mackenzie,1995:10). Bunların sonucunda, Latin Amerika ülkelerinde de dağıtım yöntemine dayanan finansman yönteminin uygulanmasına geçilmiştir.

Uygulanan finansman yönteminin türünü belirleyen unsur ayrılan karşılıkların durumu olduğundan dolayı, ülkemizde üç büyük sosyal güvenlik kurumunda hangi sigorta kollarında hangi yöntemin uygulanması gerektiği ve uygulandığı, ayrı ayrı ayrılan karşılıkların durumu incelenerek açıklanacaktır.

Emekli Sandığı'nda, durum incelendiğinde, kurulduğunda karşılıklar ayrılmasının öngörülerek kapitalizasyon finansman yönteminin benimsendiği ve fon sistemi oluşturulduğu görülmektedir. Ancak 1971 yılında 1425 sayılı kanunun geçici 146. maddesi ile bu sistemden sapma olmuştur. Kapitalizasyon finansman yönteminin gerektirdiği karşılıklar uygulamada ayrılmamaktadır. Böylece, Emekli Sandığına ait özel bir durum olarak çıkarılan yasalarla sağlanan devlet garantisi ile fiilen dağıtım yönteminin geçerli olduğu söylenebilir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 137. maddesine göre her hesap yılı sonunda o yılın gelirlerinden şu karşılıkları ayırmak zorunludur:

- Matematik karşılık
- Ödenmiş primler karşılığı
- Diğer karşılıklar
- Olağanüstü karşılıklar

Sosyal Sigortalar Kurumu'nca kapsanan sigorta kolları incelendiğinde; iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında uzun dönemli yardımlar açısından daha çok kapitalizasyon yöntemine yaklaşan karma bir yöntem, kısa süreli yardımlar açısından ise dağıtım yönteminin uygulandığı görülmektedir. Hastalık ve analık sigortasında ise dağıtım yöntemi uygulanmaktadır. Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında tam bir kapitalizasyon yönteminin uygulanması gerekmekte ise de başlangıç yılları hariç bunun öngörüldüğü biçimde gerçekleşmediği görülmektedir.

1479 sayılı Bağ-Kur Kanununun 79, maddesi de her yıla ait gelirlerden matematik karşılık, ödenmiş primler karşılığı, diğer karşılıklar ve olağanüstü karşılıkların ayrılmasını öngörmektedir. Bağ-Kur'ca kapsanan yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları için de uygulanan finansman yöntemi bu durumda kapitalizasyon yöntemi olmaktadır.

Ancak, karşılıkların gerektiği miktarda ayrılmaması ve gittikçe anlamını yitirmeye başlaması gözönüne alındığında, öngörülen kapitalizasyon yönteminin tam olarak uygulanamadığı görölmektedir.

Bu açıklamalar ışığında Türkiye'de, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri incelerken belirtilen nedenlerden dolayı çoğu ülkede terk edildiği açıklanan kapitalizasyon yönteminin, ağırlıkta olduğu karma bir finansman yönteminin uygulanmakta olduğu sonucuna varılabilir. (Dilik,1992:253-254; Güzel / Okur, 1992:77-78).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN EKONOMİK ETKİLERİ

Sosyal güvenlik fonları, bu kuruluşlarının zorunlu tasarruf yoluyla elde ettiği birikimlerdir. Elbette bu birikimlerin büyük meblağlara ulaştığı inkar edilemez. Ancak bunların saklanması ve işletilmesi çok önemli ve zor bir görevdir. Gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler de dahi ortak davranış, mali sıkıntı içinde bulunan hükümetlerin bunlara göz dikmesi tehlikesidir. Yönetimin yeteneksiz oluşu fonları kaybetme tehlikesini gündeme getirir. Yine bu fon birikimlerinin nerelere ne miktarda yatırılacağı büyük bir sorundur. Çözüm ve sorumluluk yine hükümetlerin üzerine düşmektedir. Ülkeler gelişme yolunda elinden geleni yapacaktır.

Sosyal güvenlik harcamaları, iktisadi gelişmeyi sağlamakla birlikte, beşeri sermayeye yapılan bir yatırım olarak fertlerde şahsi tatmin ve yarından emin olma garantisi yaratan, ekonomideki talep istikrarını sağlayan, gelirin adil dağılımını sağlayarak milli gelirden alınan faydayı en yüksek seviyeye çıkaran bir fonksiyon icra etmektedir.

Bu çerçevede sosyal güvenlik sisteminin işleyişinin, finansman açıklarının ve fonlarının temel ekonomik göstergelere doğrudan etkileri mevcuttur.

3.1 SOSYAL GÜVENLİĞİN SERMAYE BİRİKİMİ VE TASARRUFLAR ÜZERİNE ETKİLERİ

Sosyal güvenlik sistemi emeklilik, malullük, ölüm gibi bir çok nedenden dolayı ortaya çıkan gelir kayıplarına ve gider artışlarına karşı bir güvence sağlamaktadır. Bu programlar olmadan önce bu tehlikelere karşı tek güvence bireysel tasarruflardı. Ancak, bu risklere karşı güvence sağlamada bireysel tasarrufların yetersiz kalması, lonca üretim sistemindeki orta sandıklardan, modern sosyal güvenlik programlarından, katılım esasına dayanan sosyal sigortaya kadar sosyal güvenlik programlarının ortaya çıkmasını gerekli kılmıştır. Gelişim süreci içinde sosyal güvenlik incelendiğinde de toplu tasarruflarla, bireysel tasarrufların yetersizliğini ortadan kaldırma amacının temel felsefe olarak belirlediği görülmektedir. (Pechman,1981:37; Alper,1986:158).

Tasarrufları mobilize eden geleneksel tasarruf kurumlarıyla birlikte yarı mali kurumlar içinde tasnif edilmeye başlanan sosyal güvenlik kurumlarının tasarrufları mobilize etme yeteneği kabul edilmekle birlikte, sistemce yaratılan tasarrufların toplam yurt içi tasarrufları artırıp artırmadığı tartışılmaktadır (Özşuca,1990:2).

Makro ekonomik açıdan yurtiçi tasarrufları, özel gönüllü tasarruflar ve zorunlu kamusal tasarruflar biçiminde iki kısma ayrılmakta ve sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla oluşan tasarruflar zorunlu kamusal tasarruflar arasında yer almaktadır (Dündar,1976: 61-62).

Sosyal güvenlik sisteminin gerçek tasarruf mobilize etme potansiyeli, yaratılan fonların öncelikle sosyal karşılık ödeme ve sigorta kesenekleri rejimlerinde yapılacak değişikliklerden zarar görmeden

kalmasını sağlayabilme ve fonların gerçek değerini aşındıran enflasyonun tahrip edici etkilerinden koruyabilme olanaklarına bağlı olmaktadır. Sosyal güvenliğin bireylere emeklilik geliri garanti etmesinin emeklilik döneminde gerekli olan gönüllü tasarrufları azaltabileceği, ayrıca sigortalıların ölümü durumunda, geride kalan bağımlılarına gelir bağlanması da miras bırakmak amacıyla tasarruf yapılmasını gereksizleştirebileceği öne sürülmektedir. Sosyal güvenlik keseneklerinin ise vergi dışında kalmasıyla hükümetlerin dolaysız vergi gelirlerini artırma olanağını engelleyebileceği, dolayısıyla da kamu tasarruf olanaklarını azaltabileceği diğer bir tartışma konusu olarak belirmektedir. Böylece sosyal güvenlik sisteminin mobilize edeceği tasarrufların yanı sıra, özel ve kamu tasarruflarında ortaya çıkabilecek olası değişmelere bağlı olarak, ekonomide oluşan net tasarruflar belirlenecektir. (Özşuca,1990:53,132).

Sosyal güvenlik kurumlarına gelir-gider dengesini sağlamak için seçilen finansman yöntemi, tasarruflar ve sermaye birikimi düzeyini etkileyen belirleyici bir öge olarak ortaya çıkmaktadır. Seçilen finansman yöntemine bağlı olarak tasarrufların değiştiği tartışılmaktadır.

Tartışmanın temel konusu dağıtım yöntemine dayanan kamu sosyal güvenlik sistemlerinin tasarrufları ve sermaye birikimini düşürdüğü buna karşın, kapitalizasyon yöntemine dayanan özel sosyal güvenlik sistemlerinin tasarrufları ve sermaye birikimini teşvik ettiği konusunda odaklanmaktadır (Butare,1994: 25-27; Thompson,1983:14).

Samuelson (1958), geliştirdiği tüketim borçlanma modeliyle, dağıtım yönteminin kapitalizasyon yöntemine göre ekonomik olarak daha uygun olduğunu belirtmektedir. Samuelson, dağıtım modelinde, nüfus ve emek gücü arttığı sürece alınan keseneklerin yapılan sosyal gelir ödemelerinden, kapitalizasyon yöntemine göre daha yüksek olacağını öne

sürmektedir. Samuelson'ın sermaye birikimi olmadığını varsayarak kısmi denge içinde değerlendirmede bulunduğu belirtilmektedir.

Buna karşılık, diğer bir görüş, dağıtım yöntemine dayanan bir sosyal güvenlik sisteminin uzun dönem etkilerini incelemek amacıyla bir genel denge modeline dayanmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin Neo-Klasik genel denge büyüme modeli çerçevesinde, uzun dönemde bireysel tasarrufu artıracak ancak kısa dönemde (kısmi denge modelinde) azalışlar ortaya çıkacağı belirtilmektedir.

Butare (1984) bir yayınında, bu konuda Feldstein (1974), Cartwright (1984), Palmer (1987), Munnell (1981), Barro (1974) ve Broadway ve Clark (1986)'ın yaptıkları çalışmaların sonuçlarını şu iki noktada özetlemektedir:

- Dağıtım yöntemine dayanan sosyal güvenlik programlarının geçmişteki bireysel tasarruf düzeylerini azalttığı tezini destekleyen çok az kanıt vardır.
- Özel emeklilik programlarındaki çalışmalar, emeklilik fonlarındaki sermaye birikimi sonucunda tasarruflarda bazı artışlara yol açıldığını ileri sürmektedirler (Butare, 1994:27).

Sosyal güvenlik sistemi ile birlikte özel tasarrufların ne düzeyde etkilendiğini, finansman kaynakları, sosyal güvenlik geliri ödemeleri ve nüfus kapsamı açısından belirtmek yararlı olacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynağı olarak hangi kaynaktan finanse edildiği önemli olmaktadır. Finansman kaynakları (vergi veya prim) içinde dolaylı ve dolaysız vergilerin ağırlığına, daha doğrusu

finansman temelini tüketim veya gelir olmasına bağı olarak, özel tasarruflar farklı etkilenecektir.

Sosyal güvenlik sistemini finanse eden yükümlölüklerin görelili gelir düzeyleri de sosyal güvenlik sisteminin özel tasarruflar üzerindeki etkisini büyük ölçüde belirleyen bir etkidir. Kuramsal olarak, sosyal güvenlik sistemini finanse edenlerin çoğunluğunun üst gelir diliminde bulunmaları, özel tasarrufları azaltıcı; alt gelir diliminde bulunmaları ise özel tasarrufları artırıcı yönde etki yapacaktır.

Özel tasarrufların milli gelir düzeyinin bir fonksiyonu olarak milli gelir düzeyindeki artışlara bağı olarak artması beklenir. Milli gelir düzeyi dışında da, sosyal güvenlik kurumlarının ödediğı sosyal gelirlerin de özel tasarrufları artırıcı yönde etkide bulunması beklenmektedir.

Sosyal güvenlik kurumları, sigortalılara telafi amacı taşıyan ödemelerde bulunmaktadır. Sosyal ödemelerin telafi amacı taşıması, bu ödemelerin minimum ölçüler içinde olmasını gerektirmektedir. Sosyal güvenlik minimum bir geçim düzeyini sağlama amacından uzaklaştığı ölçüde özel tasarruflar olumsuz etkilenecektir. Sosyal güvenlik gelirinin minimum bir geçim düzeyi sağlayacağı bilinci ise özel tasarrufları teşvik edecektir. Sosyal güvenlik sisteminin yol açtığı yeniden gelir dağılımına bağı olarak da özel tasarruflar etkilenecektir.

3.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN MİLLİ GELİR ÜZERİNE ETKİLERİ

Sosyal güvenliğin milli gelir üzerinde ve milli gelirin de sosyal güvenlik üzerinde önemli etkileri mevcuttur.

Sosyal güvenlik harcamaları kişinin geliriyle yakından ilgilidir. Zira fert başına milli gelir arttıkça: sosyal güvenliğin milli ekonomiden alacağı pay dolayısıyla sosyal harcamalar da artacaktır. Bu da sosyal güvenlik kurumlarından sağlanan hizmetlerinin uygulama alanının genişletilmesini sağlayacaktır.

Aslında temel nokta, sosyal güvenliğin mevcut mali yapısı ile bunları karşılayan ekonomik kaynaklar arasındaki ilişkidir.

Bir kamu hizmeti olarak sosyal güvenliğin iktisadi önemi, onun milli gelirdeki payı ile de ölçülebilir. Ancak bu münasebetin bir sebep-sonuç olarak belirlenmesi zordur. Aynı şekilde, genel olarak güvenlik problemine bakış ülkeden ülkeye farklılık arz eder.

Belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, ülkeler için iyi organize edilmiş ve bütün toplumu kapsayan bir sosyal güvenlik sisteminin gerekliliğinin, günümüzde tartışma götürmez bir realite olduğudur.

Aynı şekilde günümüzde, sosyal güvenlik sistemi vazgeçilemez (vazgeçilmesi imkansız olan) bir kamu hizmeti hüviyeti ile milli gelir/bütçe içinde önemli bir paya ulaşmaktadır. Ancak, bir maliyet unsuru olarak sosyal güvenlik, ucuz olmayan bir kamu hizmetidir.

Ancak yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları, analık sigortası ve iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası gibi sigorta kollarının artık fert

başına milli gelir ile bağlantısı kesinleşmiş, adeta her ülke için bir zaruret olarak uygulanır olmuştur. Ancak bu sigortaların kurulması ve yaygınlaştırılması, “muhtaçlara kurtarma” sağladığı anlamına gelmez.

Şu bilinen bir gerçektir ki milli gelirden sosyal güvenliğe ayrılan pay, başka üretim alanlarındaki harcamalardan vazgeçmektir. Bu bağlamda milli gelirle sosyal güvenliğin kapsamı arasında yakın bir ilişkinin varlığı kuşkusuzdur.

Halk içinde yapılan tartışmalarda sosyal güvenliğin iktisadi maliyetinden söz edilmekte; ancak güvensizliğin iktisadi maliyeti gündeme getirilmemektedir. Çünkü sosyal güvenliğin iktisadi maliyeti derhal ve belirli şekillerde görülürken; güvensizliğin iktisadi maliyeti uzun devrelerde ve ortaya çıkar.

Milli gelirdeki sosyal güvenlik payı, diğer bütün paylar gibi nispi önemine binaen belirlenir. Farklı harcama kalemleri farklı öneme sahipken; sosyal güvenliğin kalemleri içinde de farklılıklar söz konusu olabilir. Yani, öncelikler belirlenir ki, bu bir zarurettir. Zira, kaynak talebe oranla sınırlı ve kıttır. Bütün talepler karşılanamayacağından ihtiyaçların aciliyet ve önemine göre önceliklerin belirlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Az gelişmiş ülkelerin güç kararlarından biri de, şüphesiz, milli gelirden sermaye yatırımlarına ayrılacak payın tespitidir

Milli gelirden sosyal güvenliğin aldığı pay; ülkede sosyal güvenliğe verilen önemi açıklaması anlamında bir gösterge olarak kabul edilebilir.

Tablo 9’da da görüldüğü gibi gelişmekte olan ülkelerin gelir kaynaklarını daha çok, mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler, gelir vergisi ve vergi dışı gelirler oluştururken, gelişmiş ülkelerin gelir

kaynaklarını ağırlıklı olarak gelir vergisi ile sosyal güvenlik primleri oluşturmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler ağırlıklı olarak prodüktif harcamalara ağırlık verirken, gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik harcamaları önemli bir harcama kalemi olarak görülmektedir.

Tablo 9. Ülkelerin Gelir Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Gelirleri

Sanayileşmiş Ülkeler	Pay	Gelişmekte Olan Ülkeler	Pay
Gelir Vergisi	36.7	Gelir Vergisi	23.3
Uluslar arası ticaret Vergileri	1.3	Uluslar arası ticaret Vergileri	14.5
Diğer vergiler	1.7	Diğer vergiler	2.1
Vergi dışı gelirler	9.4	Vergi dışı gelirler	21.4
Mal/hiz. Üzerindeki vergiler	17.2	Mal/hiz. Üzerindeki vergiler	29.7
Sosyal Güvenlik Primleri	33.7	Sosyal Güvenlik Primleri	9.1
Kaynak : YAZGAN, İktisatçılar, 289			

Bu bağlamda, 1992 yılında bazı Avrupa ülkelerinde GSYİH'nin %20-40'ı sosyal güvenliğe ayrılırken, Türkiye'de bu rakam %4.9 olarak gerçekleşmiştir. Açıktır ki, sosyal güvenliğe ayrılan payın artması için milli gelirin yükselmesi gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde yapılan harcamalar öncelikli ihtiyaçlara yöneldiğinden, bu ülkeler sosyal güvenlik ihtiyacını asgari düzeyde karşılayabilmektedir.

3.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN EMEK ARZI ÜZERİNE ETKİLERİ

Sosyal güvenlik sistemlerinin emek arzı üzerinde iki etkisi olduğu söylenebilmektedir (Alper,1986:112).

Öncelikle sosyal güvenlik programları mecburi olarak prim tahsili yaparak fertlerin kullanılabilir gelirini azaltmaktadır. Bu durumda fertlerin çalışma maliyeti yükselerek, boş zaman maliyeti düşmektedir. Fertler

ödenen primler karşılığında uğrayacakları tehlikelere karşı sonunda ivaz alacaklarını bildiklerinden çalışmayı tercih edecekler, ancak bu primleri diğer vergiler olarak değerlendirdiklerinde çalışma saatlerini azaltacaklardır. Ancak bu her zaman yaşanan bir durum değildir.

Sosyal güvenliğin emek arzına ikinci önemli etkisi, fertlerin çalışma hayatlarının uzunluğunu tespit etmesi ile ortaya çıkar. Sosyal güvenlik ivazı alabilme hakkının belirli yaşlarda emekli olabilme şartına bağlanması ve emekliliği teşvik eden unsurlara sahip olması da fertleri çalışmayı ve emeklerini arz etmeyi düşündükleri süreden daha önce emekli olmaya teşvik edebilir.

Verilen ivazların miktarı, fertlerin ihtiyaçları, fertlerin yaşları, sosyal güvenliğin emek arzına etkisini etkiler.

Sosyal Güvenliğin ferdi seviyede emeklilik teşvik etkisi makro seviyede işgücüne iştirak oranının düşmesine yol açar.

Fertlerin tehlikeye düştüklerinde kendine ve ailesine sosyal güvenlik programlarınca sağlanan bir garantinin olması kişiyi verimle çalışmaya teşvik eder. Ayrıca tedavi edici sağlık hizmetleri de emeğin arz edilmesinde olumlu bir etkindir (Dündar,1976:66).

Sosyal güvenliğin emek arzına etkisini ortaya koymak üzere yapılan çok sayıdaki teorik ve ampirik çalışmalarda genellikle negatif bir etkinin varlığının daha kuvvetli olduğu, sosyal güvenliğin emek arzını azalttığı vurgulanmaktadır.

3.4. SOSYAL GÜVENLİĞİN ENFLASYON ÜZERİNE ETKİLERİ

En basit şekliyle enflasyon genel fiyat düzeyinin sürekli artması ve para değerinin düşmesidir.

Bilindiği üzere enflasyon çok sayıda paranın, az sayıda mal ve hizmetin peşinden koşmasından doğar.

Sosyal güvenlik fonlarının enflasyonu etkilemesi ve enflasyonun sosyal güvenlik fonlarını etkilemesi yönlerinden iki türlü etki ortaya çıkmaktadır. Enflasyonla mücadelede, enflasyonun sosyal güvenlik ve gelir harcamalarına etkisi dikkat çekicidir.

Sosyal güvenlik fonlarının toplanmasında kullanılan primlerin enflasyonu etkilemesine bir örnek olarak; brüt ücret artışlarında, memur maaşlarında ya da işçi ücretlerinde bir artış, prim oranlarını yükseltecektir. Eğer teorik gelişmeler, ekonomik yönden de aynı şekilde gerçekleşirse, ücret artışları ekonomideki verimlilik artışını karşılayacak para değerinde bir değişiklik olmayacaktır. Yazık ki ekonomik gerçekleşme bu şekilde olmayacak ve ücret artışları, nominal gelirleri artıracak, paranın reel değerini düşürecektir. Burada ücret artışları, üretimin ortalama verimliliğini aştığından talebi etkileyip yükseltecek ve artan toplam talebi karşılayan üretim artışı sağlanamadığından da enflasyonist eğilimi ve fiyatları yükseltecektir.

Ücretlerde artış olmaksızın yapılan prim artışları ise sosyal güvenlik primlerinin fiyat mekanizması yolu ile piyasaya yansıtılan bölümü, öncelikle talep kısılması yaratacaktır. Sosyal güvenlik primleri işçi açısından talebi kısıcıcı, dolayısıyla enflasyonu hafifletici, bu toplanan

primlerin ekonomiye tekrar dönüşü sırasında ise ekonomik istikrar politikasından bağımsız olarak hareket edildiği için de genel olarak enflasyonu artırıcı yönde etki yaratacaktır (Öncel,1983:106-107).

Enflasyonla mücadelede çözüm yolu ise iki şekilde olacaktır. Bunlardan birincisi kısa dönemde toplam talebin arz düzeyine indirilmesidir. Burada bütçenin giderleri kısılarak, gelirleri artırılıp bir bütçe fazlası oluşturulur. İkincisi ise uzun dönemde toplam arzın toplam talep düzeyine çıkarılmasıdır. Bu da kamu harcamaları ve vergilerin selektif olarak artırılması, toplam arzın toplam talep düzeyine çıkartılması ile sağlanacaktır.

Genel fiyat artışlarıyla birlikte eğer ücretler fiyat artışlarına paralel artarsa sosyal güvenlik kuruluşlarının prim gelirleri ile oranlarına bağlı olarak artış gösterir. Vergi gelirlerinin de buna bağlı olarak artması ise devletin bu birikimi sosyal güvenlik alanına kanalize etmesi sonucunu yaratacaktır. Ancak toplanan bu fonların reel değerinde enflasyon nedeniyle düşme görülmesi de olağandır. Bu nedenle enflasyonist dönemlerde prim tahsilatının hızlandırılması ve toplanan primlerin verimli bir şekilde kullanılması önem taşır. Buna bağlı olarak reel değerdeki azalma, prim ödeyicilere de ya prim ödeme oranları düşürecektir. Kısaca enflasyon prim tahsilatı nedeniyle kısılacak, buna bağlı olarak istikrar tedbirlerine riayet edilmeden tekrar ekonomiye dönen fonlar yoluyla artacaktır.

Ancak sosyal güvenliğin finansmanında fon biriktirme metodu olarak biriktirme(kapitalizasyon) metoduna göre dağıtım metodunun yani fon biriktirmeden her dönemin giderinin bir önceki dönemin gelirleri ile karşılanmasının, fonların enflasyondan etkilenmesini önleme yönünden belirli bir üstünlüğünden söz edilebilir. Kapitalizasyon yöntemi ile elde likit olarak tutulan fonlar değer kaybına uğrayacaklardır. Yine her an kullanıma

hazır bir kaynak özelliği taşıyan sosyal güvenlik fonlarının, özellikle gelişmekte olan ülkelerde cazipliği, enflasyona rağmen kapitalizasyon yönteminin kullanılması olayı ile açıklanabilir. Fonlar bu ülkelerde ucuz yollu bir kredi muamelesi görürler.

Sosyal güvenlik fonlarının, sigortalıların,sağlık, konut, kültür, ve yaşama düzeylerinin geliştirilmesinde kullanılması birinci amaç olmalıdır. Ancak henüz gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikimi sıkıntısı olduğu göz önüne alınırsa önceliğin, fonların gelişme için kullanılması amacına terk edilmesi, gelişmiş bir ülkede sosyal refahın bu yolla sağlanacağı beklentisi sonucu olacaktır.

Genellikle hükümetler uygulamada bu fonları borç olarak alabilirler. Burada devlet ihraç ettiği bonoların karşılığında bu işlemi gerçekleştirir. Ancak bu birikimlerin geri ödenmesi devletin izleyeceği iyi bir ekonomi politikası sonucu para değerinde hızlı iniş, çıkışlara yer vermeden güvenli bir vergi politikası sonucu olacaktır. Sonuçta gerçek hak sahibi olan zorunlu prim tahsilatının yapıldığı, orta halli iştirakçilere karşı devletin, bu arada tahsilinde aracılık yapan kurumun çok büyük sorumluluk taşıdığı unutulmamalıdır. Yapılan yatırımların devlet tahvillerine ya da devlet eliyle ve güvencesiyle diğer alanlara aktarılması en güvenilir yatırım ve kazanç yolu olacaktır.

3.5. SOSYAL GÜVENLİĞİN YENİDEN GELİR DAĞILIMI ÜZERİNE ETKİLERİ

Sosyal güvenlik kavramı çeşitli açılardan değişik biçimlerde tanımlanabilmektedir. Bu bağlamda sosyo-ekonomik açıdan sosyal güvenlik zorunlu bir tasarruf, sigorta ve gelirin yeniden dağılımı programlarının birleşimi olarak kabul edilmektedir. Bunlar arasında tasarruf ve sigorta fonksiyonları öncelikli ve ağırlıklıdır. Gelirin yeniden dağılımı fonksiyonu ise ilk iki fonksiyonun bir sonucudur ve etkinliği ilk iki fonksiyonun etkinliği ile doğru orantılıdır. Sosyal güvenlik içinde yer alan sosyal yardım programları ise gelirin yeniden dağılımı üzerinde doğrudan etkilidir. (TOBB, 1994: 36).

Sosyal güvenlik, birincil derecede meydana gelmiş olan gelir dağılımını sonradan yeniden dağıtan en önemli araçlardan biridir. Sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde özel kesimden kamu kesimine, kamu kesiminden özel kesime ve kamu kesiminin kendi içinde hazine ile sosyal sigortalar arasında olmak üzere üç yönde gelir akımına yol açtığı görülmektedir. Bu gelir akımları, devlete ödenen dolaylı ve dolaysız vergiler ve sosyal sigortalara ödenen işçi ve işveren primleri aracılığıyla özel kesimden kamu kesimine; hazineden bireylere yapılan sosyal güvenlik ödemeleri ile kamu kesiminden özel kesime; devletin işveren olarak ödediği primler, sosyal sigortaya yapılan devlet katkısı ve kullanılan sosyal sigorta fonlarına ödenen faizler ile de kamu kesiminin kendi içinde meydana gelmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde oluşan bu gelir akımları, bireylerin birincil gelir dağılımında değişikliklere neden olarak, yeniden gelir dağılımına yol açmaktadır. (DPT GD ÖİKR,1995: 335; Yazgan, 1975:71-78).

Gelir dağılımını gerçekleştirmenin iki temel gayesi vardır ve geniş anlamda sosyal güvenlik her iki gayenin gerçekleşmesine hizmet eder. Birinci amaç, bireylerin değişik sebeplerden dolayı, iradeleri dışında karşılaşmış oldukları tehlikeler sonucunda meydana gelen gelir kayıplarını karşılamaktır. Burada önemli olan gelir eşitleyicilik unsuru olup, primlerle finansman ve sağlanan yardımlarda belirli şartların aranması sosyal güvenliğin bu özelliğini doğurur ve sosyal güvenlik gelir kaybına uğrayanlara gelir akımı sağlayarak bu fonksiyonu görür. İkinci önemli amaç ise sosyal adaletin gerçekleştirilmesi olup; toplumun bir üyesi olarak bireyin tehlikeye uğradığı zaman ihtiyaçlarının esiri olmaması felsefesi, sosyal güvenliğin bu fonksiyonunu ortaya çıkarmıştır (Alper,1986:155; Yazgan, 1975:64).

Sosyal güvenlik sistemi kuşaklararası, kuşak içi ve zamanlar arasında olmak üzere üç tür gelir transferi gerçekleştirerek yeniden gelir dağılımına yol açar. Sosyal güvenliğin finansman yöntemi ve kaynakları bu üç tür transferin gerçekleşmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Kuşaklararası gelir dağılımı dağıtım esasına göre finanse edilen bir sosyal güvenlik programıyla sağlanabilir. Bugün çalışan kuşak, kendisinden önceki çalışan şimdi ise emekli yaşlı kuşağa yapılan sosyal güvenlik geliri ödemelerin ödedikleri primlerle karşılamaktadır. (Alper,1986: 156).

Kuşaklararası yeniden gelir dağılımı önemli bir oranda özellikle sosyal güvenlik sisteminin yeni uygulamaya başladığı dönemde görülmekte olup, genç kuşaktan yaşlı kuşağa gelir transferine yol açmaktadır (Özşuca,1990:106).

İktisadi büyüme hızı, nüfusun demografik yapısının değişmesi, çalışan nüfus / ivaz alan nüfus oranının değişmesi, prim ve ivaz seviyelerinin değiştirilmesi gibi faktörler kuşaklararası yeniden gelir dağılımında etkili olup, transferlerin negatif veya pozitif olmasını tayin

eder. (Alper,1986:156). Örneğin prim oranlarının yükseltilmesi, genç kuşakların gelir garantisini daha yüksek fiyata satın almaları neticesini doğurur. Böylece uzun süre yüksek prim ödeyecek genç kuşaktan, kısa süre yüksek kesenek ödeyen veya hiç ödemeyen yaşlı kuşağa gelir transfer edilmiş olmaktadır. Prim oranları sabit tutulurken karşılık oranları yükseltirise genç kuşaklar için gelir garantisinin fiyatı görece olarak ucuzlatılmış olur. Bu durumda da yaşlı kuşaktan genç kuşağa doğru bir transferden söz edilebilir (Özşuca,1990:106; Yazgan,1975:92).

Kuşak içi yeniden gelir dağılımı, tehlikeye uğramayandan tehlikeye uğrayanlara doğru gerçekleşir. Kuşak içi gelir dağılımında, beklenen karşılıklar ile ödenen primler arasındaki ilişkinin sağlayacağı kazanca bağı olarak gelir yeniden dağılmaktadır. Bireyin ödediği sosyal güvenlik primlerinin, beklenen sosyal güvenlik karşılıklarının iskonto edilmiş bugünkü değerinden daha büyük veya küçük o birey yönünden yeniden gelir dağılımını, başkalarına veya başkalarından bireye doğru transferler olduğunu göstermektedir. İskonto edilmiş bugünkü değerlerin birbirine eşit olması, bireyin gelirinin değişmediğini ima etmekte, dolayısıyla bireyin kendi çalışma döneminden yaşlılığına doğru bir gelir transferi olduğunu ve sosyal güvenlik sisteminin yeniden gelir dağılımı yönünden yansız olduğunu, bireyden gençliğinden alınanların yaşlılığında faiziyle birlikte geri ödeneceğini göstermektedir (Özşuca,1990 :104).

Kuşak içi yeniden gelir dağılımı bireylerin tehlike ile karşılaşma olasılıklarının birbirinden farklı olması, prim ve karşılıklarda taban ve tavan uygulamaları beklenen yaşam uzunluğu, istihdama katılma yaşı, medeni durumu, bağımlıların sayısı ve sosyal gelir alınmaya başlanan yaş gibi etkenlere bağı olarak değişmektedir (Alper, 1986:156; Özşuca,1990:105).

Zamanlar arası transfer, sistemin finansman yöntemi ve kaynaklarına bağı olmaksızın bireysel çerçevede gerçekleşmektedir.

Kısaca sosyal güvenlik programlarının, bireyin çalışma yıllarında prim ödeyerek yaptığı tasarrufları, tehlikeye uğradığı zaman sosyal güvenlik geliri olarak ona geri vermesi, bize birey açısından zamanlararası transferi göstermektedir (Alper, 1988:156).



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMLERİ VE EKONOMİK ETKİLERİ

Sosyal güvenlik sistemlerinin tamamlayıcı bir parçası olarak özel emeklilik sistemleri ortaya çıkmıştır.

Uygulamalara göre bu sistemler zorunlu veya gönüllülük esasına dayanmakta olup, ağırlıklı fon biriktirme yöntemi ile gerçekleştirilmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin ekonomiye olan etkileri incelendikten sonra bu bölümde, günümüzde sosyal güvenlik sistemi içindeki yerini giderek attıran özel emeklilik sistemlerinin kaynağı, yapısı ve ekonomik etkilerinin incelenmesi gerekecektir. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin ekonomideki yeri ve önemi konulu bu çalışmada, Türkiye’de de uygulamaya konan bireysel emeklilik sisteminin de ilerleyen yıllarda ekonomideki payının artacağı varsayılırsa burada fonların ekonomik etkileri de varolan sosyal güvenlik sisteminin ekonomik etkileri kadar önem taşıyor hale gelecektir.

Aşağıda, özel emeklilik sistemlerinde biriken fonları yöneten kurumsal yatırımcıların profili hakkında bilgi verilecek, emeklilik sisteminin kaynağı olan kişisel tasarrufların dağılımı incelenecektir.

4.1. DÜNYADA VE ÜLKEMİZDE KURUMSAL YATIRIMCI SEKTÖRÜ

4.1.1. Dünyada Kurumsal Yatırımcı Sektörü

Yatırım fonları, yatırım ortaklıkları, hayat sigortaları, özel emeklilik fonları ve diğer kurumsal yatırımcılar bireysel tasarrufların oluşturdukları kaynakları sermaye piyasalarına kanalize ederek, bu piyasaların ve dolayısıyla ülke ekonomilerinin sağlıklı ve istikrarlı gelişmesine önemli katkıda bulunurlar.

Ülkelerin ekonomik kalkınma süreçlerine bakıldığında, söz konusu kurumların portföy büyüklükleri ile ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasında sıkı bir korelasyon bulunduğu görülür.

Tablo 10: Hane Halkı Tasarruflarında Sermaye Piyasası Ürünlerinin Payı

<u>ÜLKE</u>	<u>1976</u>	<u>1996</u>
A.B.D	%74	%85
Fransa	%35	%66
Almanya	%38	%57

Kaynak : Kurumsal Yatırımcılar Derneği

Gerek devletçe sağlanan vergisel desteğin, gerekse bu enstrümanların özünde var olan işlevselliğin etkisiyle, finansal varlıkların enstrümanlara göre dağılımında, sermaye piyasası araçlarına doğru ciddi bir yönelme olduğu görülmektedir. Özellikle OECD ülkelerinde nüfusun yaş ortalamasındaki artış paralelinde emeklilik finansal ürünleri ve yatırım fonlarına talep artışı ve iletişim alanındaki gelişmelerin getirdiği sürat paralelinde piyasa dalgalanmalarından yararlanma olanağı sağlayan sofistike ürünlere yönelik dikkati çekmektedir.

4.1.2. Emeklilik Sistemi Büyüklükleri ve Yatırım Fonları

Kurumsal Yatırımcı kavramı içinde büyük bölümü emeklilik fonları oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelere baktığımızda tasarrufların büyük çapta emekliliğe yönelik fonlardan oluştuğunu görüyoruz. Bu fonlar, ülkelerin ekonomik gelişmelerinde şart olan uzun vadeli kaynaklardır. Aşağıdaki tablo'da 1996 yıl sonu itibariyle bazı OECD ülkelerinde emekliliğe yönelik fonları ile GSYİH oranı verilmektedir.

Tablo 11 : OECD Ülkelerinde Emeklilik Fonları (1996)

ÜLKELER	TOPLAM FON (MİLYAR \$)	TOPLAM FON/GSMH (%)
İTALYA	36,3	3,0
ALMANYA	136,3	5,8
HOLLANDA	345,7	87,3
İNGİLTERE	861,9	74,7
JAPONYA	1.919,7	41,8
A.B.D	4.303,0	58,2

Kaynak : www.culife.uk

Bu fonların uzun vadeli yapısı, büyüklüğü ve kurumsal yatırımcı kimliği ile sermaye piyasalarındaki etkinliği ekonomik gelişmenin itici gücünü oluşturmaktadır.

A.B.D. emeklilik sisteminde, 2000 yıl sonu itibariyle, oluşan büyüklük 12.3 trilyon dolar seviyesindedir. Bunun % 20'si yatırım fonlarında olup, kalan bölüm ise emeklilik fonları, sigorta şirketleri, bankalar ve aracı kuruluşlar tarafından yönetilmektedir.

A.B.D. de 2.5 trilyon dolar aktif değer toplamı olan emeklilik yatırım fonları, toplam yatırım fonlarının % 35'ini oluşturmaktadır. Toplam yatırım fonları içerisinde hisse senetleri ağırlığı % 57, buna karşılık emeklilik

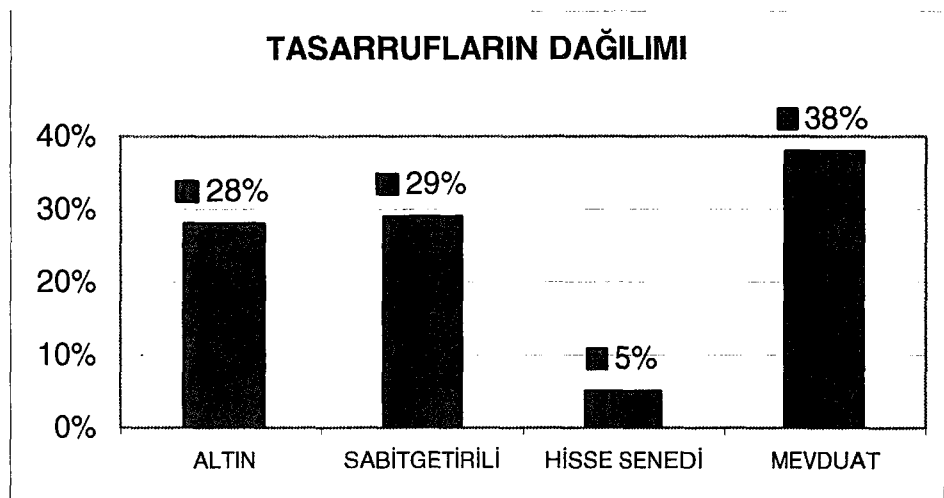
yatırım fonları içersindeki hisse senetleri ağırlığı % 67'dir. Emeklilik yatırım fonlarının % 16'lık bölümü ise sabit getirili kıymetlerden oluşmaktadır. Buradan da görüleceği gibi; emeklilik fonlarından sermaye piyasalarına önemli büyüklükte fon aktarılmaktadır.

Dünyadaki yatırım fonu toplam değeri, 2000 yıl sonu itibariyle, 12.2 trilyon dolar olup, bunun 7.2 trilyon dolarlık bölümünü (% 59) A.B.D. deki yatırım fonları oluşturmaktadır.

4.1.3. Ülkemizde Kurumsal Yatırımcı Sektörü

Gelişmiş ülkelerde tasarruflar sermaye piyasası araçlarına yönelirken, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan kaynak kıtlığı bu ülkelerdeki tasarrufların büyüklüğü ve dağılımını olumsuz etkilemektedir. Ülkemizde tasarruf sahipleri döviz ve TL mevduat , sabit getirili menkul kıymet, altın ve hisse senedi gibi enstrümanları tercih etmektedirler.

Grafik 2: Hane Halkı Tasarruflarının Dağılımı (2000)



Kaynak : Kurumsal Yatırımcılar Derneği.(2001)

Türk halkı birikimlerini döviz veya altın gibi ekonomiye katkısı olmayan enstrümanlarda tutmaya devam etmektedir. Ülkemizde tasarruf amacıyla tutulan altın mevcudunun 60 milyar dolar seviyesinde olduğu tahmin edilmektedir.

Kronik enflasyon, ekonomik istikrarsızlık, mevzuatın ve özellikle vergi düzenlemelerinin sık ve geriye dönük değiştirilmesi bir güvensizlik ortamı yaratmakta; bu da sermaye piyasalarımızı olumsuz etkilemektedir.

Bilindiği üzere, yatırım fonu katılma belgelerinden elde edilen gelirler bireyler yönünden geçici olarak 2002 yıl sonuna kadar beyan dışı bırakılmıştır. Yeni bir düzenleme yapılmadığı takdirde belirtilen tarihten itibaren yatırım fonları vergiye tabi olacaktır.

Halen birçok banka ve aracı kuruluş önemli eleman, donanım, yazılım ve kuruluş giderlerine katlanarak, yüzlerce yatırım fonu kurmuşlardır. Bu fonların pazarlanabilmesi, özlemi duyulan makul bir kurumsal yatırımcı portföy büyüklüğüne ulaşabilmesi, gerekli vergi düzenlemelerinin yapılması ile ilintilidir.

Ülkemizde kurumsal yatırımcı portföy büyüklükleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 12: Türkiye’de Kurumsal Yatırımcı Portföy Büyüklüğü (Milyon \$)

	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>%</u>	<u>2000</u>	<u>%</u>	<u>2001</u>
A Tipi Yatırım Fonları	229	527	130	754	43	415
B Tipi Yatırım Fonları Yatırım Ortaklıkları	876	1.740	99	2.099	21	2.027
Yatırım Ortaklıkları	64	157	145	116	-26	50
Gayrimenkul Yat.Ort.	384	783	104	460	-41	239
TOPLAM	1.550	3.200	107	3.420	7	2.731

Kaynak: Kurumsal Yatırımcılar Derneği

2000 yıl sonu toplam rakamına hayat sigortalarının portföylerini oluşturan 1.1 milyar dolar ilave edildiğinde kabaca 4.5 milyar dolar seviyesinde bir kurumsal yatırımcı tabanı büyüklüğüne ulaşılmaktadır. Bu büyüklük GSMH ile kıyaslandığında ülkemiz için oran % 2, yakın komşumuz Yunanistan için % 22’dir.

4.1.4. Ülkemizde Sermaye Piyasalarının Önündeki Engeller

Sermaye piyasalarının gelişmesi etkileyen faktörleri aşağıdaki başlıklarda sıralamak mümkündür.

- Kişi başına düşen milli gelirin çoğu gelişmekte olan ülkelere düşük oluşu,
- Halkın tasarruf yetersizliği,
- Yatırımcı kültürünün oluşmaması,
- Kronik enflasyon, gelir dağılımındaki dengesizlik, ekonomik istikrarsızlık,
- Krizlerin yarattığı güvensizlik ortamı,

- Mevzuatın ve vergi uygulamalarının sık ve geriye dönük değişmesi,
- Kurumsal yatırımcı ve fonların yaygınlaşamaması.

Sermaye piyasalarını olumsuz etkileyen başlıca faktör kurumsal yatırımcı tabanı yetersizliğidir. Ülkemiz gayri safi milli hasılası dikkate alındığında, halen uzun vadeli fon yaratma potansiyelinin yüksek olduğu, bunun için kurumsal yatırımcı tabanının yayılması yönündeki her adımın teşvik edilmesi gerektiği görülmektedir.⁷

4.2. ÖZEL EMEKLİLİK TÜRLERİ

Özel emeklilik sistemleri dünyanın çeşitli ülkelerinde gelişimlerini sürdürürken, değişik sosyal, ekonomik ve kültürel yapıların etkisi altında şekillenmiştir. Özel emeklilik sistemleri;

- Varlıkların kurum içi veya kurum dışı portföy yönetimiyle değerlendirilmesi,
- Fon yönetimi,
- Plan sahiplerinin sigortalanması ya da sigortalanmaması
- Enflasyon endekslemesinin yapılması veya yapılmaması,

⁷ www.finansonline.com

- Sadece bir şirketin çalışanlarına yönelik kurulmuş olması
- Tüm çalışanlara açık veya belirli bir yaşı doldurmuş tüm bireylere açık olup olmamasına göre ayırt edilebilir.

Bazı ülkelerde, özel emeklilik sistemleri kamu sosyal güvenlik sistemini tamamlamak üzere kurulurken, bazılarında kamu sosyal güvenlik sisteminin yerini almak üzere kurulmaktadır. Yine bazı ülkelerde özel emeklilik sistemlerine katılım, devlet tarafından zorunlu tutulurken, bazılarında katılım isteğe bağlıdır.

Bu tasarım çeşitliliği içinde en önemli ayırım, özel emeklilik planlarının yükümlülüklerinin hesaplanmasında ele alınan yöntemlerdir. Buna göre belirlenmiş fayda esaslı (maaş esaslı) ve belirlenmiş katkı esaslı (prim esaslı) yöntemler, fonlama modelinin iki ana türünü oluşturur. (Ergenekon,2000:101)

- Yükümlülüklerin, çalışma süresi ve/veya nihai maaş düzeyi ele alınarak hesaplanan maaş esaslı emeklilik planları
- Yükümlülüklerin , çalışanların ödedikleri katkı payları esas alınarak hesaplanan prim esaslı emeklilik planları

4.2.1. Belirlenmiş Fayda Esaslı Emeklilik Planları (Maaş Esaslı Emeklilik Planları) – (MEEP)

Maaş esaslı emeklilik planlarında emeklilik döneminde sağlanacak gelirin düzeyi başlangıçta tespit edilmektedir.

Bu yöntemde maaş,

- a) Her çalışma yılına karşılık belirli bir miktar gelire hak kazanma
- b) Çalışma döneminin sonundaki aylık gelirin belirli bir yüzdesine hak kazanma,
- c) Ya da bu iki yöntemin birleşiminden oluşan bir metoda göre hesaplanmaktadır.

Bu sistemde öncelikli hedef olarak bir emeklilik geliri belirlenir. Bu hedeften hareketle, katılımcının emeklilik dönemi süresince toplam ödeyeceği tutar hesaplanır. Bu tutara denk gelecek ödeme ise katılımcıdan aylık ya da yıllık olarak tahsil edilir. (Ergenekon,2000:121)

MEEP'lerin avantajları;

- Çalışanların süre sonunda emekliliklerinde ellerine geçecek olan gelirin düzeyini net olarak gösterilebilmesi,
- Bu programlara uygulanan işveren katkısının, genç çalışanlar için düşük, emekliliği yakalamış çalışanlar için yüksek olması, şirketlere uzun süre bağlılıkla çalışacak personel kazandırması,
- Çalışma süresi arttıkça ücret/maaş sağlanacak emeklilik gelirin de artması ve buna bağlı olarak çalışanları aktif çalışma hayatlarında aynı işyerinde çalışmaya teşvik etmesi.

Programın yukarıda sayılan avantajlarını güçlendiren bir diğer özelliği de, işten ayrılma durumunda fon birikimlerinin, emeklilik tarih ya da yaşına kadar dondurulmasıdır. Ancak aynı konudaki uygulama işten

ayırılma durumunda, çalışanın emeklilik fonlarını alamaması veya dokunamaması şeklinde düzenlenirse ciddi bir dezavantaj olmaktadır. Maaş esaslı emeklilik programları,

- Karmaşıklık,
- Demografik değişimlerden etkilenmek,
- Politik müdahalelere açık olmak,
- İş değiştirme durumunda kalan çalışanların emeklilik hesaplarında biriken tasarrufları transfer etmekte zorluklarla ve değer kayıplarıyla karşılaşılması,
- Emeklilik maaşının hesaplanmasında, son kazanılan ücret/maaş düzeyinin önem taşıması sebebiyle özellikle düşük gelirli çalışanlar açısından risk teşkil etmesi

gibi birtakım dezavantajlara sahip olması yüzünden, katkı payı esaslı emeklilik planları ön plana çıkmıştır.

4.2.2. Katkı Payı Esaslı Emeklilik Planları(Prim Esaslı Emeklilik Planları)-(PEEP)

Basitliği, şeffaflığı, demografik değişikliklerden etkilenmemesi ve politik müdahalelere kapalılığıyla ön plana çıkan bu sistem, 20. yüzyılın son çeyreğinde hem en çok tercih edilen emeklilik planı olmuş, hem de emeklilik fonlarının global ölçüde yaygınlaşıp büyümesinde etkin rol oynamıştır.

Şili, Avustralya, İsviçre, Danimarka ve Singapur'da emeklilik planlarının katkı payı esaslı olarak düzenlenmesi zorunlu tutulmuşken, ABD, İngiltere, Belçika, Kanada, Almanya ve İrlanda başta olmak üzere birçok ülkede katkı payı esaslı emeklilik planlarına yönelişler hızlanmıştır. KEEP'lerde her katılımcı programa yatırılan primler ve birikiminin getirisi ölçeğinde, kendi emeklilik tasarrufundan sorumludur. Katkı payları toplanarak emeklilik dönemine kadar finansal piyasalar başta olmak üzere, verimli alanlarda değerlendirilmektedir. Emeklilik dönemine ulaşan katılımcılar, yatırmış oldukları katkı paylarını yatırım gelirleri ile birlikte almaya hak kazanmaktadır. Katkı payı esaslı emeklilik planları belirli bir çalışan grubuna hizmet vermek üzere kapalı statüde, yada isteğe bağlı katılımlara cevap verecek şekilde uygulanabilirler. Katkı esaslı emeklilik planlarında primler, sabit yada değişken olarak tespit edilebildiği gibi, sadece çalışanlardan, sadece işverenden yada her ikisinden birden kesilebilmektedir. Bu sistemde katılımcılara, emeklilik döneminde sağlanacak gelir, katkı paylarının miktarına ve yatırımların getiri oranına bağlı olmaktadır. Bu nedenle çalışana herhangi bir emeklilik geliri taahhüt edilmemektedir. Yatırımların performansı, emeklilere ödenecek maaşların tespitinde belirleyici olduğundan, bu husus özellikle katılımcılar açısından önem taşımaktadır (TÜSİAD,1996:24).

PEEP'lerin avantajları

- Devletin sosyal güvenlik sistemini sürdürmesinin maliyetlerinin giderek yükseldiği son dönemde, sistemin bu maliyetleri azaltması,
- Bir çok ülkede bu programlara vergi avantajı uygulanması,

- Çalışan işten ve içinde bulunduğu sistemden ayrılırken birikimlerini alabiliyor ve devredebiliyor ise programın bu özelliği çalışanlar için çok ciddi bir avantaj sağlamaktadır,

PEEP'lerin dezavantajları

- Eğer çalışan işten ve içinde bulunduğu sistemden ayrılırken birikimlerini alamıyor ve devredemiyor ise bu durum çalışanlar için çok ciddi bir dezavantaj olmaktadır.

4.3. ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMLERİNİN MAKRO EKONOMİK FONKSİYONLARI

Özel emeklilik sistemlerinin temel işlevi olan emeklilik döneminin finansmanını sağlamak üzere emeklilik varlıklarının değerlendirilmesi aşamasında bazı ikincil fonksiyonlar da ortaya çıkmaktadır. Anca bu ilave fonksiyonlar gözönünde bulundurulurken, özel emeklilik sistemlerinin ana ve asli fonksiyonunun, emeklilik döneminde kullanılmak üzere birikim oluşturmak olduğu unutulmamalıdır (Aydın,2000:26)

Özel emeklilik sisteminin makro ekonomik etkileri;

- Tasarrufların artırılması,

- Finansal piyasaların gelişimi,
- Özelleştirme sürecine etkisi,
- Emek piyasalarına etkisi olmak üzere dört ana başlık altında toplanabilir:

4.3.1. Tasarrufların Arttırılması

Özel emeklilik sistemleri aracılığıyla emeklilik dönemleri için birikim yapan katılımcılar, bir yandan kendi geleceklerini güvence altına alırken, bir yandan da ulusal tasarruf düzeyinin artmasına yardımcı olurlar.

Böylece özel emeklilik sistemleri yoluyla düzenli ve uzun vadeli tasarruflar arttıkça, bu tasarrufların yatırımcılar için kaynak oluşturmasıyla ekonomik büyüme sağlanmaktadır. Ekonomik büyüme beraberinde refah seviyesinin artışı getirecektir.

Uzun vadeli tasarrufların artması:

- Tüketime azalarak fonların artmasına,
- Faizlerin ve enflasyonun düşmesine,
- Yatırımlar ve büyümenin teşvik edilmesine yol açmaktadır.

Emeklilik dönemleri için tasarrufta bulunan bireyler özel emeklilik fonlarıyla, mikro bazda kendi ekonomik çıkarları ve gelecekleri için hareket ederken, makro ekonomik bazda özel tasarrufların ve ulusal tasarruf düzeyinin artmasına katkıda bulunmaktadır.

Özel emeklilik fonları, bir ülkede özel tasarrufları aşağıdaki etkiler ile arttırmaktadır:

- Bireysel hesaplarda emeklilik tasarruflarının birikmeye başlamasından sonra emeklilik dönemi için tasarruf yapılmasının gerektiğine ilişkin bireylerin farkındalığının artması
- Emeklilik fonu varlıklarının yüksek getiri elde etmesi, bireyleri daha fazla tasarruf yapmaya teşvik etmesi,
- Özel emeklilik fonlarının, tüm çalışanlara zorunlu tutulması durumunda, bireylerin erken yaşlardan itibaren emeklilik için tasarruf yapma disiplinine girmelerini sağlaması,
- Dağıtım sisteminden fonlama sistemine geçişin, vergilerin artırılması suretiyle finanse edilmesi halinde bireylerin tüketim seviyelerinin düşmesi,
- Reform sonrası artan büyüme hızının kişi başına geliri artırması suretiyle zorunlu harcamaların gelir içindeki payını düşürerek insanların tasarruf kabiliyetini artırması.

Sermaye birikimi sağlayan düzenli ve uzun süreli tasarruflar arttıkça ekonomide büyüme kaydedilir. Bu durum beraberinde aşağıdaki etkileri getirmektedir:

- Artan tasarruflar, yatırım araçlarına (sermaye piyasalarına) yönlendirilmekte,

- Bu yatırımlar ekonomiye canlılık getirmekte,
- Daha fazla yatırım yapılması sağlanmakta ve ekonomide bir büyüme etkisi yapmakta
- Bunun doğal sonucu olarak her neslin kendisinden önceki nesilden daha fazla gelir elde etmesini sağlamakta
- Tasarruflar artmaktadır.

4.3.2. Finansal Piyasaların Gelişimi

Özel emeklilik fonu yatırımlarının, sermaye, para, döviz ve türev piyasalarının gelişiminde etkin bir rolü vardır. Özel emeklilik fonları, istikrarlı ve uzun dönemli yatırımlar olduğu için sermaye piyasalarındaki dalgalanmanın düşürülmesinde etkili olarak, istikrarlı bir büyümenin sağlanmasında önemli rol oynarlar.

Özel emeklilik programlarının amacı; makul risk sınırları içinde yüksek getiri sağlamaktır. Bu yüzden emeklilik fonları, yatırım yaptıkları varlıklarda uzun vadede kar etmeyi hedeflemeleri nedeniyle “sabırlı sermaye” olarak nitelendirilirler. Uzun vadede en yüksek getiriyi sağlayan yatırım araçlarının hisse senetleri olması ve hisse senetlerinin kısa sürede yüksek risk- yüksek getiri kurallarının uzun dönemde düşük risk-yüksek getiri özelliği kazanması, onları emeklilik fonları için en cazip yatırım aracı haline getirmektedir.

Bireylerin emeklilik tasarruflarının yönetiminde bir finansal aracı konumunda bulunan emeklilik programları, bu görevlerini yerine getirirken, sermaye piyasalarında yer alan kurumlardan yoğun bir hizmet ve ürün

talebinde bulunur. Bu da sermaye piyasalarını daha verimli, kaliteli, hızlı, dikkatli ve efektif hizmet vermeye yönlendirir. Bu yönlendirmenin doğal sonucu olarak sermaye piyasalarındaki kurumlar arası rekabeti artırır. Onları daha etkinleştirerek ekonominin büyümesini sağlamaktadır.

Amacı, emeklilik tasarruflarına makul risk sınırları çerçevesinde yüksek getiri sağlamak olan bu programlar, fonlarını verimli yatırım alanlarına yönlendirmek durumundadırlar. Fonların uzun vadede yüksek getiri sağlanacak alanlara yatırılması hedef olunca yenilikçi ve ileri teknoloji sektörleri ile her sektörde gelişme potansiyeli taşıyan KOBİ'ler emeklilik programları açısından önemli yatırım alanları olmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak da özel emeklilik programlarının sermaye piyasaları yoluyla ekonomiye kaynak aktarımını güçlendirmekte ve ekonominin en fazla büyümeye muhtaç olduğu sektörleri fonlamaktadır.

Özel emeklilik sistemi ile sermaye piyasaları arasında dinamik bir etkileşim bulunmaktadır. Emeklilik fonlarını sermaye piyasalarını etkinleştirmekte, rekabeti arttırmaktadır. Sermaye piyasaları da özel emeklilik fonlarının ortaya çıkması, etkin bir hale gelip yaygınlaşması için itici güç olmaktadır.

4.3.3 Özelleştirme Sürecinin Etkinleştirilmesi

Özel emeklilik fonları, büyük miktarlarda ve uzun vadeli yatırım yapabilme kapasitesine sahip olmaları nedeniyle özelleştirme aşamasındaki kamu kurumlarının menkul kıymetlerini de bir yatırım aracı olarak değerlendirirler. Özelleştirme aşamasındaki kurumların özel emeklilik fonları tarafından satın alınması, bir yandan özelleştirilen kurumlara yerel talep yaratırken, diğer yandan bu kurumlara yapılacak yatırımın uygun olup olmadığını tespit etmek için emeklilik fonları tarafından yapılan değer tespit analizleri sonucu, özelleştirmenin en verimli

değerler üzerinden yapılması sağlanır. Böylece özelleştirme sürecinde şeffaflık sağlanmış olunur.

4.3.4. Emek Piyasasının Yeniden Düzenlenmesi

Özel emeklilik sistemi, emek piyasasının yeniden düzenlenmesi sürecinde de aşağıda belirtilen etkileriyle rol oynamaktadır:

- Özel emeklilik sistemlerinin sermaye piyasasına yaptığı yatırımlarla, sermayenin mülkiyeti çalışanlara geçmekte, bir anlamda tabana yayılmaktadır.
- Ayrıca profesyonel fon yöneticileri tarafından en verimli sektör ve şirketin menkul kıymetlerine dolaylı olarak sahip olan çalışanlar, bireysel birikimleriyle sahip olamayacakları derecede çeşitlendirilmiş bir yatırım portföyünden, tasarrufları oranında pay almaktadır.
- Özel emeklilik sistemleri, çalışanların kurum kültürünü benimsemesini sağlayarak, motivasyonu artırır ve daha verimli çalışmaya teşvik eder.
- Vergi teşvikleri nedeniyle, çalışanların, özel emeklilik programlarından tasarrufta bulunması diğer alternatiflere göre daha avantajlı hale gelmektedir.
- Özel emeklilik sistemleri, çalışanları, ekonominin işleyiş mekanizmasına daha fazla entegre ederek, ekonominin kararlılığından daha fazla pay almasına imkan verir.

- Ayrıca özel emeklilik sistemleri ekonominin dinamik bir büyüme sağlamsı konusunda bürokrasi, çalışanlar ve işverenler arasında fikir ve çıkar birliği yaratarak, sağladığı yüksek gelir ile bu büyümenin sonuçlarından çalışanları daha fazla yararlandırmaktır.



BEŞİNCİ BÖLÜM

ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN TÜRKİYE UYGULAMASI : 4362 SAYILI BİREYSEL EMEKLİLİK YASASI, DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI ve 3417 SAYILI ZORUNLU TASARRUF SİSTEMİ UYGULAMASI

4362 sayılı yasa ile uygulamaya konan Bireysel emeklilik sistemi,

- Yaşlılıklarında veya aktif çalışma yaşamlarının sonunda bir ek gelir sağlamaya yönelik,
- Katkıların her bir katılımcı adına ayrı hesaplarda takip edildiği ve herkesin kendi birikimleri oranında gelir alacakları,
- Kamunun gözetim ve denetiminde ancak bütünüyle özel şirketler tarafından yapılan
- Gönüllü katılıma dayalı, kamu emeklilik sistemlerini tamamlayıcı bir emeklilik sistemidir.

5.1. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN AMACI

Gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre oluşturulan bireysel emeklilik sisteminin amacı;

- Kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeyinin yükseltilmesi,
- Ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması,
- Ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulmasının sağlanmasıdır. (Aydın,2001:1-3)

5.2. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Mevcut sosyal güvenlik sistemine tamamlayıcı fonksiyon icra edecek olan bireysel emeklilik sistemi, gönüllü katılıma ve belirlenmiş katkı esasına göre faaliyet gösterecektir. Dağıtım esaslı sosyal güvenlik

sisteminde mevcut emeklilerin giderleri aktif olarak çalışanlardan kesilen primlerle karşılanmaktadır.

Öte yandan fonlama modeli çerçevesinde işleyecek olan bireysel emeklilik sisteminde, katılımcılardan toplanan katkı payları bireysel hesaplarda kayıt altına alınarak, emeklilik döneminde tasarruflar ve tasarrufların yatırıma sevk edilerek fonlanmasından elde edilen birikim, katılımcılara toplu para veya emekli maaşı olarak ödenecektir. Bu durumda emeklilik döneminde elde edilecek gelir, düzenli olarak tasarrufta bulunan tutarın miktarıyla ve bu tasarrufların yatırımlara yönlendirilmesiyle elde edilecek getiriyle doğru orantılı olacaktır. Portföy yönetim şirketinin, bireysel hesaplarda yöneteceği tasarruflar katılımcı tarafından da günlük bazda takip edilebilecektir. Esneklik ve seçenek serbestisi üzerine kurulan sistem, emeklilik tasarruflarının bireyin en değerli birikimi olduğunu dikkate almaktadır. Bu nedenle sistem, her türlü riske karşı güvence altına alınarak devletin etkin işleyen bir düzenleme, denetim ve gözetim mekanizmasıyla izlenecektir.

5.3. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN TEMEL UNSURLARI

Emeklilik Şirketi: Bireysel emeklilik tasarruf ve yatırım sistemi kanununa göre kurulan ve bireysel emeklilik sisteminde faaliyet göstermek üzere ruhsat almış şirkettir.

Katılımcı : Emeklilik sözleşmesine kendi nam ve hesabına taraf olan gerçek kişidir.

Bireysel Emeklilik Aracısı: Bir sözleşmeye dayanarak, sürekli olarak şirketin emeklilik sözleşmelerine aracılık eden veya bunları şirket adına yapan kişidir.

Bireysel Emeklilik Hesabı : Emeklilik sözleşmesi çerçevesinde katılımcı nam ve hesabına ödenen katkılar ve bu katkılara ilişkin her türlü getirinin katılımcı bazında izlendiği hesaptır.

Emeklilik Yatırım Fonu: Şirket tarafından emeklilik sözleşmesi çerçevesinde alınan ve katılımcı adına bireysel emeklilik hesaplarında izlenen katkılarının, riskin dağıtılması ve inançlı mülkiyet esaslarına göre işletilmesi amacıyla oluşturulan malvarlığıdır. Süresiz olarak kurulan fonun tüzel kişiliği yoktur.

Portföy Yöneticisi: Sermaye Piyasası Kurulu'ndan portföy yöneticiliği yetki belgesi almış, emeklilik şirketlerinin emeklilik fonlarını yönetmek üzere anlaşma yaptığı SPK tarafından uygun görülen portföy yönetim şirkettir.

Saklayıcı : Fon portföyündeki varlıkların saklandığı, SPK tarafından uygun görülen saklama kuruluşudur.

5.4. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

a. Emeklilik Sözleşmesi

Katılımcının, bireysel emeklilik sistemine girmesini, sistemden ayrılmasını, emekli olmasını, katkılarının ödenmesini, bu katkıların bireysel emeklilik hesaplarında izlenmesini, fonlarda yatırıma yönlendirilmesini, katılımcı veya lehdarına yapılacak ödemeleri, tarafların diğer hak ve yükümlülüklerini düzenleyen bir sözleşmedir.

Emeklilik sözleşmesinin tarafları, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip ve emeklilik şirketleri nezdinde açılacak bireysel emeklilik hesaplarına katkı yapan katılımcı ve emeklilik şirkettir. Katılımcılar adına açılan bireysel emeklilik hesaplarına katkı payının tamamını veya bir bölümünü ödeyen kişilerde katılımcıyla birlikte taraf sıfatını taşır.

b. Emeklilik Sözleşmesi Taraflarının Hak ve Yükümlülükleri

Bireysel emeklilik sözleşmesiyle katılımcılara emeklilik tasarruflarına yön verebilme olanağı tanınmıştır. Bireysel emeklilik sisteminin sağladığı yapısal esnekliklerden faydalanarak katılımcı, emeklilik sözleşmesinde öngörülen şartlara göre açılan bireysel emeklilik hesaplarına katkı payı öderken, katkı payını emeklilik planlarında belirtilen fonlar arasında paylaştırabilir, dahil olduğu emeklilik planını değiştirebilir yada birikimlerini başka bir şirkete aktarabilir.

c. Fon Seçimi

Katılımcı emeklilik tasarruflarının değerlendirilme sürecinde tercihte bulunma hakkına sahiptir. Emeklilik şirketi, risk-getiri düzeylerinde en az üç fon kuracaktır. Katılımcı, katkı payını bu fonlar arasında paylaşırma hakkına sahiptir. Böylece katılımcı sisteme dahil olduğu ilk yıllarda, katkı payını getiri oranı daha yüksek olan dolayısıyla daha riskli ve daha agresif fonlarda değerlendirilmesini tercih edebilecekken, emeklilik yaşının yaklaştığı dönemlerde ise daha ihtiyatlı davranıp, getirisi düşük bununla birlikte daha az riskli fonlarda değerlendirebilecektir. Ancak fon seçimi konusunda birtakım sınırlamalar mevcuttur. Bu sınırlamalara göre katılımcı katkı payının en az %30'unu en az %90'ını Hazine Bonosu ve Devlet Tahvillerinin oluşturduğu fonlara yönlendirmek zorundadır. Diğer sınırlama ise katkı payının en fazla %15'i en az %90'ını yabancı borçlanma araçlarının oluşturduğu fonlara yönlendirebilir. Emeklilik şirketi emeklilik hakkı kazanılmasından asgari üç yıl önce, katılımcıların birikimlerinin mali piyasalardaki risklerden etkilenmesini önlemek amacıyla orta ve düşük risk düzeyine sahip fonlara geçişini sağlamak üzere katılımcıya yazılı uyarıda bulunmak zorundadır.

Katılımcı, emeklilik planlarını, katkı payı dağılım oranlarını veya tutarlarını emeklilik planlarında belirtilen fonlar arasında yılda en çok dört kez olmak üzere değiştirebilir.

d. Birikimlerinin Başka Şirkete Aktarımı

Katılımcı, emeklilik sözleşmesinin yürürlük tarihinden itibaren, en az bir yıl geçtikten sonra, bireysel emeklilik hesabındaki birikimlerinin başka bir şirkete aktarılmasını talep edebilir. Yazılı bildiri mevcut şirkete yapıldıktan sonra en geç yedi iş günü içinde birikimlerin her hangi bir kesinti yapmaksızın yeni şirkete gönderilmesi gereklidir. Bu uygulama ile

emeklilik şirketleri arasında rekabet yaratılması ve dolayısıyla katılımcıların emeklilik fonlarının getiri oranından veya sunulan hizmet kalitesinden memnun olmadıklarında bu haklarını kullanarak en kaliteli hizmeti alabilmesi amaçlanmıştır.

e. Katkı Payı Ödemeye Ara Verme

Bireysel emeklilik sözleşmesiyle katılımcıya sağlanan bir esneklik de katılımcının katkı payı ödemeye ara verebilmesidir. Katılımcının ödeme yapmaya verdiği dönemin emeklilik süresine dahil edilebilmesi için, bu döneme karşılık gelen asgari katkı payı toplam tutarının ödenmesi şarttır.

Katkı paylarının hemen yatırıma yönlendirilmesi enflasyonist bir ortamda katılımcı açısından çok önemlidir. Bireysel emeklilik sistemi bu konuyu da güvence altına almıştır. Buna göre katılımcının ödediği katkı paylarının şirkete intikalinden sonra en geç iki gün içinde yatırıma yönlendirilmesi zorunludur.

f. Kesintiler

Emeklilik şirketi bireysel emeklilik hesapları nezdinde ödenen katkı paylarını toplayıp, yatırımlara yönlendirirken, yönetim ve fon işletim giderleri için bazı masraflar yapmaktadır. Bireysel emeklilik mevzuatı, katılımcılardan tahsil edilecek, giriş aidatı, yönetim ve fon işletim giderlerini belirleyerek sabitlemiştir.

Böylelikle katılımcı başlangıçta katkı payından veya fonundan ne oranda kesinti yapılacağını bilme olanağına sahiptir. Bu kesintiler üç ana başlık altında toplanmaktadır.

- Yönetim Gideri : Katkı payının en fazla %8'i
- Fon İşletim Gideri : Günlük olarak fonun net varlık değerinin yüz binde on'u
- Giriş Aidatı : Bireysel emeklilik sistemine ilk kez katılması sırasında veya yeni bir bireysel emeklilik hesabı açtırması halinde, emeklilik sözleşmesi teklif formunun imzalandığı tarihte geçerli olan asgari ücretin aylık tutarını aşmamak şartıyla giriş aidatı alınabilir.

Giriş aidatının bir kısmının veya tamamının ödenmesinden sonra emeklilik sözleşmesi teklifinin şirket tarafından kabul edilmemesi durumunda yapılan ödemeler hiçbir kesinti yapılmaksızın iade edilir. Katılımcının emeklilik sözleşmesi yürürlüğe girmeden vazgeçmesi durumunda emeklilik şirketi emeklilik sözleşmesi teklif formunda belirtilmiş olması kaydıyla masraf kesintisi yapabilir.

g. Emeklilik

Katılımcı sisteme giriş tarihinden itibaren en az on yıl sistemde bulunmak koşulu ile 56 yaşını tamamladıktan sonra emekliliğe hak kazanır.

Emekliliğe hak kazanan katılımcı, bireysel emeklilik hesabındaki birikimlerinin bir kısmının veya tamamının tek seferde ödenmesini ya da yapacağı yıllık gelir sigortası sözleşmesi hükümlerine göre kendisine ömür boyu emeklilik maaşı bağlanmasını talep edebilir. Emeklilik maaşı aylık, üçer aylık veya yıllık olarak ödenebilecektir.

Birikimlerin kısmi olarak alınması halinde, alınmayan kısım katılımcının isteğine bağılı olarak emeklilik fonlarında değeriendirilebilecektir. Katılımcının emeklilik veya toplu para talebinin şirkete ulaşmasından itibaren en geç yedi iş günü içinde talebe ilişkin işlemin yapılması zorunludur.

h. Vefat ve Maluliyet Durumu

Katılımcının sistemde iken vefat etmesi durumunda, varsa lehdarı yoksa kanuni mirasçıları katılımcının bireysel emeklilik hesabındaki birikimlerin ödenmesini talep edebilir.

Katılımcı sistemde iken maluliyet durumunun ortaya çıkması halinde de bireysel emeklilik hesabındaki birikimleri ödenmesine ilişkin hususlar, yapılan emeklilik sözleşmesinde açıklanmalıdır.

Hem maluliyet hem de vefat durumunda , sistemden çekilen birikimler emeklilik hakkı kazanmış katılımcılara sağlanan vergi avantajlarına tabi olurlar.

i. Sistemden Ayrılma

Katılımcı, emeklilik için gereken süre dolmadan istediğı bir anda bireysel emeklilik hesabında birikmiş olan tutarı alıp, sistemden çıkabilir. Katılımcının ayrılma talebinde bulunması halinde bireysel emeklilik hesabındaki birikimler emeklilik sözleşmesi hükümlerine göre ödenir. Katılımcı sistemden emeklilik hakkı elde etmeden ayrıldığı için emeklilere sağlanan düzeyde vergi avantajından yararlanamaz.

j. Emeklilik Şirketinin Görevleri Sorumlulukları Yetkileri

Emeklilik tasarruflarının bireyin en değerli birikimi olduğu dikkate alınarak emeklilik şirketlerinin kuruluşu, görevleri ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre emeklilik şirketinin kuruluşu,

- Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlığın iznine tabidir.
- Anonim şirket şeklinde kurulmak zorundadır.
- Şirket sermayesinin 20 trilyondan az olmaması, ödenmiş sermayesinin asgari 10 trilyon lira olması ve kalanın üç yıl içinde ödenmesinin taahhüt edilmiş olması gerekmektedir.
- Kurucular, yönetim kurulu ve genel müdürün son on yılda görev aldıkları mali kurumlara ilişkin bilgileri de kapsayan ayrıntılı özgeçmişleri bulunmalıdır.
- Yönetim kurulu en az beş kişiden oluşur.
- Genel müdür ve yardımcılarının lisans düzeyinde öğrenim görmüş ve genel müdürün en az on, yardımcılarının en az yedi yıllık deneyime sahip olmaları gereklidir.

k. Emeklilik Yatırım Fonları

Emeklilik şirketi katılımcıların katkı paylarını yatırıma yönlendirmek amacıyla en az üç ayrı fon kurmak zorundadır. Fonların kuruluş izni Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından verilir. Değişik risk

derecelerine sahip yatırım araçlarından oluşması gerekli bu fonların sayısı daha fazla da olabilir.

Katılımcının risk profilini belirleyerek bu fonlardan hangisinin katılımcıya daha uygun olacağını tavsiye edebilmek için “risk getiri profili formu” doldurulur. Katılımcı önerilen fonu seçebileceği gibi, risk getiri profili formu sonucunda belirlenen fon / fonların dışında da seçim yapma hakkına sahiptir.

Katılımcı başlangıçta belirlediği fonları değiştirerek şirketin yönettiği diğer fonlara geçmeyi talep edebilir. Bireysel Emeklilik Gözetim Merkezi tarafından denetlenen bu fonların yönetimi, portföy yönetim şirketleri tarafından gerçekleştirilir. Fonlarda oluşan birikimlerin saklanması görevi ise Takasbank’tadır.

I. Bireysel Emeklilik Aracıları

Bireysel emeklilik ürünlerinin bireysel emeklilik aracıları tarafından gerçekleştirilir. Bireysel emeklilik aracılarının sahip olması gereken özellikler yönetmelikle belirlenmiştir. Yönetmeliğe göre bireysel emeklilik aracılarının;

- 4 yıllık üniversite veya yüksekokul veya 2 yıllık sigortacılık MYO mezunu olması
- Hazine Müsteşarlığı’nın açmış olduğu sınavda başarılı olması
- Bireysel Emeklilik Aracıları Yeterlilik Sınavı’nda başarı göstermiş olmak

- Kanun yürürlüğe girmeden önce sektörde 2 yıldır çalışan lise mezunları da en geç 3 yıl içerisinde sınava girmek koşuluyla, bireysel emeklilik aracısı olabilirler.
- Bireysel Emeklilik Aracıları Sicili'ne kayıt olmak zorunluluğu bulunmaktadır.

m. Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu

Danışma Kurulu, bireysel emeklilik sistemine ilişkin politikaları belirlemek, bu politikaların gerçekleştirilmesi için alınması gereken önlemler konusunda önerilerde bulunmak ve mevzuat düzenlemeleri hakkında tavsiye niteliğinde karar almakla görevlidir.

Danışma Kurulu, Hazine Müsteşarının başkanlığında, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından görevlendirilecek en az genel müdür düzeyinde birer temsilciden oluşur.

5.5. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNDE GÜVENLİK MEKANİZMALARI, GÖZETİM VE DENETİM

Emeklilik ve sigortacılık faaliyetleri ; - *Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı*, - *Hazine Müsteşarlığı*, - *bağımsız aktüeryal denetim*, - *bağımsız dış denetim*, - *şirket içi denetim başlıkları altında*, çok net olarak belirlenmiş prensiplere uygun olarak denetim ve gözetime tabidir.

a. Faaliyet Sırasında Denetim : Gözetim ve denetim, şirketlerin emeklilik, fon yönetimi ve diğer sigortacılık faaliyetlerini yürüttükleri her aşamada gerçekleştirilebilir.

b. Yerinde Denetim : Şirketlerin emeklilik ve sigortacılık faaliyetleri yılda bir kez olağan olarak denetlenir. Hazine Müsteşarlığı gerekli gördüğü her zaman denetim yapabilir.

c. Bağımsız Dış Denetim : Şirket mali yönden, bağımsız dış denetleme kuruluşları tarafından yılda en az bir kez denetlenir.

d. Şirketin İç Denetimi : Şirketin faaliyetlerinin iç denetim prosedürlerine uygun olarak işleyişi şirket denetçileri tarafından denetlenir. Sonuçları içeren raporlar yılda en az bir kez şirketin yönetim kuruluna ve varsa fon kuruluna intikal ettirilir.

e. Aktüeryal Denetim : Şirket emeklilik ve sigortacılık faaliyetleri ile ilgili olarak her yıl sonu itibarıyla bir aktüer tarafından yapılacak olan aktüeryal denetime tabidir.

Bu gözetim ve denetimleri gerçekleştirecek olan kuruluşlar aşağıdaki gibidir :

Hazine Müsteşarlığı : - Şirket kuruluşları, faaliyet izinleri, iflas, tasfiye ve devir, - Emeklilik Ürünleri, - Bireysel emeklilik araçları, - Emeklilik faaliyetlerinin günlük gözetim ve denetimi , - Katılımcıların ve kamuoyunun bilgilendirilmesi, ile ilgili konularda gözetimi ve denetimi gerçekleştirir.

Sermaye Piyasası Kurulu : - Emeklilik yatırım fonlarının faaliyetleri, - Portföy yönetim şirketleri kuruluş ve faaliyet ruhsatları, - Saklama kuruluşlarının faaliyetleri, - Fonların günlük gözetim ve denetimi, - Katılımcıların ve kamuoyunun bilgilendirilmesi görevlerini yürütür.

Emeklilik Gözetim Merkezi : Hazine Müsteşarlığı, şirketlerin faaliyetlerinin günlük olarak gözetim, denetim , katılımcılara ait bilgilerin saklanması, kamuyu ve katılımcıları bilgilendirme ile istatistik üretimi ve fonksiyonlarının yürütülmesini sağlamak amacıyla Emeklilik Gözetim Merkezi'ni görevlendirir.

Emeklilik Gözetim Merkezi'nin SPK ve Takasbank tarafından emeklilik yatırım fonlarına ilişkin üretilen bilgileri ve gözetimi tamamlayıcı bir rolü vardır. Ayrıca aracılardan sınavını gerçekleştirme görevi Emeklilik Gözetim Merkezinin görevidir.

Takasbank ve Benzer Saklama Kuruluşları: Türkiye'de Takasbank'ın saklama hizmeti verdiği para ve sermaye piyasası araçları fon adına Takasbank nezdinde saklanır. Bunun dışında kalan para ve sermaye piyasası araçlarının saklanması konusunda şirket, saklayıcının erişimine olanak tanıyacak şekilde ve saklayıcı ve SPK tarafından uygun görülmek koşuluyla bir başka saklayıcıdan saklama hizmeti alınabilir. Saklayıcı; - Fon varlıklarının Saklanması, - Katılımcı bazında kayıt ve bilgilendirme, - Fon birim değerlerinin hesaplanması, - Fonlara ilişkin günlük gözetim ve denetim verilerinin sağlanması, görevlerini yerine getirir. Şirketler arası ve fonlar arası virman işlemleri Takasbank'ın kontrolündedir.

5.6. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNDE VERGİLEME REJİMİ

4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile de kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olmak üzere, sisteme katılacak iştirakçilere emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi; ekonomiye uzun dönemli kaynak yaratarak istihdamın artırılması hedeflenmiştir. Bu yolla bireysel emeklilik sisteminin başarılı olması işsizliğin azalmasına katkıda bulunarak sisteme prim ödeme gücü olmadığı için katılamayanlara da dolaylı olarak katkı sağlanmış olacaktır.

Devlet bu tamamlayıcı sosyal güvenlik sisteminin başarı ile işlemesi için kural koyucu ve denetleyici olma dışında emeklilik şirketleri ve iştirakçilere vergi kolaylığı da sağlamaktadır.

Vergilendirme sürecini, üç aşama olarak ele alıp değerlendirmek uygun olacaktır.

5.6.1. Birikim Aşaması ve Vergileme

Bireysel Emeklilik Kanunu ile yapılan düzenlemeye göre ücretli çalışan, bağımsız çalışan, yada her hangi bir işte çalışmayan herkesin bu sistemden yararlanması mümkün bulunmaktadır. Vergi desteği getiren yeni düzenlemelerde de bu husus göz önünde tutulmuştur.

a) Ücret Geliri Elde Edenler

Gelir Vergisi Kanunu'nun 63. maddesinde 2 ve 3 no. lu bentlerde, değişiklik yapılmıştır. 2'nci bentte yapılan değişiklikle "Kanunla kurulan emekli sandıkları ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20. maddesinde belirtilen sandıklara ödenen aidat ve primler herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın ücretlilerin vergi matrahının tespitinde indirim konusu yapılabilecektir.

3'ncü bentteki düzenleme ise, bireysel emeklilik primlerini de kapsayan yenilikler getiren düzenlemelerdir. Buna göre "Sigortanın, emeklilik sözleşmesinin Türkiye'de kain ve merkezi Türkiye'de bulunan bir sigorta veya emeklilik şirketi nezdinde akdedilmiş olması şartıyla; ücretlinin şahsına, eşine ve küçük çocuklarına ait hayat, ölüm, kaza, hastalık, sakatlık, işsizlik, analık, doğum ve tahsil gibi şahıs sigorta poliçeleri için hizmet erbabı tarafından ödenen primler ile bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları aşağıda belirtilen sınırlar dahilinde, vergi matrahının tespitinde indirim olarak dikkate alınacaktır.

Maddeye göre indirim konusu yapılacak prim, aidat ve katkıların toplamı, primlerin ödendiği ayda elde edilen ücretin %10'unu (bireysel emeklilik sistemi dışındaki şahıs sigorta poliçeleri için ödenen primlerde, ödendiği ayda elde edilen ücretin %5'ini) ve yıllık olarak asgari ücretin yıllık tutarını aşamaz.

Ücretlinin ödediği prim yanında işveren tarafından ücretli adına bireysel emeklilik sistemine ödeme yapılabilecektir. Kanununun getirdiği düzenlemeye göre işverenin gelir veya kurumlar vergisi matrahından indirilebilen bu tür ödemelerle ücretlinin ödediği prim toplamı yukarıdaki oranı ve haddi aşamayacaktır.

Bu oranı ve tutarı ihtiyaca göre değiştirmek üzere **Bakanlar Kurulu'na** yetki verilmiştir. Düzenlemeye göre Bakanlar Kurulu bu oranı %20 oranına kadar (bireysel emeklilik sistemi dışındaki şahıs sigorta poliçeleri için %10 oranına kadar) arttırmaya; ve belirlenen haddi asgari ücretin yıllık tutarlarının 2 katını geçmemek üzere yeniden belirlemeye yetkilidir.

b) Yıllık Beyanname Verenler

Benzer değişiklik Kanunun 6'ncı maddesi ile yıllık beyanname ile gelirlerini beyan eden sigortalılar için getirilmiştir.

Beyana tabi gelir elde eden ve bu gelirleri üzerinden yıllık beyanname vererek vergi ödemek durumunda olan sigortalıların gelirlerinin şahıs sigortaları için %5'i, bireysel emeklilik ödemeleri dolayısıyla %10'u vergi matrahından indirilebilecektir. Ancak burada da yapılacak prim veya katkı ödemelerinden indirim konusu olabilecek tutar asgari ücretin yıllık tutarını aşamayacaktır.

Mükellef şahsına, eşine ve küçük çocuklarına ait hayat, ölüm, kaza, hastalık, sakatlık, analık, doğum ve tahsil gibi şahıs sigorta primleri ile bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları indirim konusu yapılabilecektir.

Sigortanın veya emeklilik sözleşmesinin Türkiye'de kain ve merkezi Türkiye'de bulunan bir sigorta veya emeklilik şirketi nezdinde akdedilmiş olması, prim ve katkı tutarlarının gelirin elde edildiği yılda  denmiş olması gerekir. Ödenen bu tutarlar daha önce yıllık beyannameye dahil edilmeyen ücretlerin vergilenmesi sırasında indirilmişse ayrıca yıllık beyannamede gösterilen gelirden indirilemez.

Öte yandan eşlerin veya çocukların ayrı beyanname vermeleri halinde bunlara ait prim ve katkı payları kendi gelirlerinden indirilir.

Bakanlar Kurulu'na tanınan %10 oranını ve %20'ye yıllık asgari ücret tutarını 2 katına kadar arttırma yetkisi G.V.K. 63'ncü maddede olduğu gibidir.

Düzenlemelerden görüleceği üzere bireysel emeklilik iştirakçilerine diğer sigortalılara göre daha fazla avantaj sağlanmıştır.

5.6.2. Biriken Fonların Getirilerine Uygulanan Vergi- Yatırım Aşaması

İştirakçiler tarafından ödenen katkı paylarından oluşan fonların emeklilik şirketlerince oluşturulan fonlarda değerlendirilmesi dolayısıyla doğan fon gelirlerinin vergiye tabi tutulmaması görüşü benimsenmiştir. Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 8'nci maddesine eklenen e) alt bendi ile "Emeklilik yatırım fonlarının kazançları" kurumlar vergisinden istisna edilmiştir. Ayrıca bu kazançlar bendin parantez hükmü (Bu kazançlar, G.V.K.'nın 94'ncü maddesine göre tevkifata tabi tutulmaz) ile gelir vergisi kesintisine de tabi olmayacaktır.

5.6.3. Emeklilik Ödemelerine Uygulanan Vergi-Geri Ödeme Aşaması

Yapılmış olan düzenlemeye göre bireysel emeklilik şirketlerinin iştirakçilerle yapılan sözleşmede belirtilen süre veya kanuni sürelerin dolması halinde iştirakçilere sağladığı gelirler veya süre dolmadan belirli şartlarda yapılan ödemelerin vergilendirilmesi özel bir rejime bağlanmıştır. Tüzel kişiliği haiz emekli sandıkları, yardım sandıkları ile emeklilik ve sigorta şirketleri tarafından

- 10 yıl süreyle prim aidat veya katkı payı ödemededen ayrılanlara yapılan ödemelerden %15
- 10 yıl süreyle katkı payı ödemiş olmakla birlikte bireysel emeklilik sisteminden emeklilik hakkı kazanmadan ayrılanlar ile diğer sandık ve sigortalardan 10 yıl süreyle prim veya aidat ödeyenlere ve vefat, maluliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemelerden %10,
- Bireysel emeklilik sisteminden emeklilik hakkı kazananlar ile bu sistemden vefat, maluliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemelerden %5 stopaj kesilecektir.

İstisnalar

İştirakçilere sözleşmede belirtilen sürenin dolması yada diğer nedenlerle yapılan ve menkul sermaye iradı sayılan toplu ödemeler yada aylık ödemelerin vergilendirilmesi sırasında bu gelirlerin bir bölümünün vergi dışı tutulması hedeflenmiştir. G.V.K.'na mükerrer 21. madde olarak eklenen madde hükmüne göre;

- Bireysel Emeklilik Sisteminden emeklilik hakkı kazananlar ile bu sistemden vefat, maluliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemelerin %25'i
- Türkiye'de yerleşik ve merkezi Türkiye'de bulunan diğer sigorta şirketlerinden 10 yıl süreyle prim ödeyenler ile, vefat maluliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle sistemden ayrılanlara yapılan ödemelerin %10'u,

- Tek primli yıllık gelir sigortaları sonucunda yapılan ödemelerin tamamı gelir vergisinden istisnadır.

5.7. DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI

Değişen ekonomi koşulları, dünya genelinde sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasını son 20 yılın gündemine oturtmuştur. Gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanması ile sosyal güvenlik sistemi aktif pasif dengelerinin bozulmaya başlaması, gelişmekte olan ülkelerde ise daha nitelikli güvenlik hizmeti verilmesi amacı yeniden yapılanmanın gerekçesini oluşturmuştur. Dünyada emekliliğe yönelik sosyal güvenlik konusunda çok basamaklı sistemler tercih edilmektedir. Birinci basamakta, zorunlu katılıma dayalı, sosyal devlet olmanın gereği olarak her bireye asgari bir gelir sağlama amaçlı emeklilik sistemi, ikinci basamakta zorunlu veya isteğe bağlı olarak, çoğunlukla işyeri bazlı emeklilik sistemi, üçüncü basamakta ise bireylerin emekliliğe yönelik gönüllü tasarruflarını düzenleyen emeklilik sistemi söz konusudur.

Bu alandaki güncel gelişmeler fon esasına dayalı sistemler ile bireysel emeklilik hesapları etrafında yoğunlaşmaktadır. Katılımcılara emeklilik fonlarını kontrol etme ve yatırım tercihlerini yapma olanağı ve sorumluluğu verilmektedir.

Son yirmi yılda bireysel emeklilik sistemlerini uygulamaya koyan bazı ülkeler ve toplanan fon büyüklükleri aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Ancak sosyal güvenlik sistemini reforme eden ülkelerin herbirinin farklı mikro ve makro ekonomik koşullar altında bulunması ve sosyo kültürel yapılarının değişiklik göstermesi nedeniyle, birçok farklı uygulama ortaya çıkmıştır. Şili, İngiltere ve Polonya modelleri, özel emeklilik alanında belli başlı üç alternatifi oluşturmaktadır.

Tablo 13 : Bazı Ülkelerde Bireysel Emeklilik Sistemlerinin Gelişimi

ÜLKELER	REFORM YILI	FON TUTARI (Milyon \$)
Şili	1981	32.663
Peru	1993	1.871
Kolombiya	1994	2.459
Arjantin	1994	12.503
Meksika	1997	6.889

Kaynak: Ergenekon, 2000

5.7.1. Şili Modeli

Dünyada özel emeklilik alanında en radikal değişim Şili’de yaşanmıştır. Şili’nin, dağıtım modeline dayalı sosyal güvenlik sistemi yerine, fonlama modeline dayalı bireysel emeklilik sistemi getirilmiştir. Reform sonrasında yeni üye girişi durdurulan sosyal güvenlik sisteminin, aktif, pasif tüm mevcut sigortalıların vefatıyla 2000’li yılların ikinci çeyreğinde kendiliğinden ortadan kalkması beklenmektedir.

Şili sosyal güvenlik sistemi reformu tüm Latin Amerika ülkelerinde yaşanan dış borç ve bankacılık sistemi krizine rağmen, sonraki yıllarda ülkenin ekonomik kalkınmasına önemli katkılar sağlamıştır. 2002 yılının sonunda Şili’nin, ABD, Meksika ve Kanada’nın oluşturduğu NAFTA’ya (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Alanı) kabul edilmiş olması da bunun somut bir göstergesidir. (Aydın,1997:9)

Şili'nin yeni sosyal güvenlik sisteminin temel felsefesi, bireylerin ekonomik olarak üretken oldukları dönemdeki çabalarının sonucunda oluşturacakları tasarrufların, kendi tercihleri doğrultusunda seçecekleri özel emeklilik kurumları tarafından değerlendirilmesidir. Yeni Şili sosyal güvenlik sisteminde devlet, sistemin denetim, gözetim ve ilgili her türlü hukuki düzenlemesini yapmaya devam etmektedir. Ayrıca devlet eski sistemden yeni sisteme geçişin finansmanını sağlamakta, yeni sistemde minimum bir emeklilik ödemesi garanti etmekte ve 1981'den beri yeni üye almayan eski sistemi de devam ettirmektedir.

Sonuç olarak Şili'de sosyal güvenlik sisteminin gelişimi ve işleyişi kişilerin tercihlerine, piyasa koşullarına ve özel şirketlere bırakılmaktadır. Şili sosyal güvenlik sisteminin başarısı üzerine son yıllarda Arjantin, Peru, Kolombiya, Meksika gibi çeşitli Latin Amerika ülkeleri bu yeni sosyal güvenlik sistemini kendi ülkelerinde uygulamaya başlamışlardır. Ayrıca Macaristan, Litvanya ve Polonya gibi evvelce merkezi planlamaya dayalı ekonomi düzeniyle yönetilen ülkeler de sosyal güvenlik sistemlerini yenilerken Şili modelinden yararlanmışlardır (Aydın,1997:9).

5.7.2. İngiltere Modeli

1993 yılında aktif/pasif sigortalı oranının 4.3* olduğu İngiltere'de 2040 yılı itibarıyla bu oranın 3'e gerileyecek olması, henüz demografik bir baskı yaşamayan bu ülkenin gelecekte de sosyal güvenliğinin sürdürülemez bir konuma düşmeyeceğini göstermektedir. İngiltere'de sosyal güvenlik sistemi üç basamaktan oluşmaktadır. Zorunlu devlet güvencesi içeren birinci basamak, dağıtım sistemi esasıyla çalışan, çalışanlardan ve işverenlerden toplanan primlerle finanse edilen ve sigortalılara belirli miktarda emeklilik, maluliyet, hastalık, analık ve işsizlik geliri sağlamakta olan Ulusal Sigorta, Ulusal Sigortayı tamamlama üzere

kurulan kazanç düzeyine bağlı olarak toplanan primlerle finanse edilmekte ve çalışma döneminde elde edilen kazançla orantılı bir emeklilik geliri sağlamakta olan, Kazanca Bağlı Emeklilik Aylığı Planı'ndan oluşur. (State Earnings – Related Pension Scheme –SERPS).

İkinci basamak gönüllü olarak işveren tarafından oluşturulan tamamlayıcı meslek sigortalarını içerir. Sigorta şirketleri, bankalar, emeklilik fonu aracı kurumları, aktüeryal danışmanlar, muhasebeciler veya işverenler tarafından yönetilmektedir. Bu tip planların çoğunda gönüllü katılım ve fonlama yöntemi kullanılır.

Üçüncü basamak ise bireysel özel emeklilik planlarını kapsar. Bireysel özel emeklilik planları belirlenmiş katkı esasına dayanan ve devlet sisteminin dışındaki tercihleri kapsamaktadır. Çalışanlar, katkı payı esaslı bu sistemde varolan vergi muafiyetinden de faydalanarak , çalışma hayatları boyunca bireysel emeklilik hesaplarına düzenli ödeme yapabilmektedirler.

5.7.3. Polonya Modeli

Polonya, 40 yıllık merkezi planlamaya dayalı ekonomik düzen sonrası, serbest piyasa ekonomisine geçiş yapmıştır. Polonya'da eski emeklilik sisteminin zayıflığı, bu alanda devletin bir tekel olması ve sistemin aktüeryal dengesizlik içinde olmasına dayanmaktadır. Bu zayıflık öyle bir boyuta ulaşmıştır ki, emeklilik harcamaları hükümetin bütçesinde en büyük gider kalemini oluşturarak bütçe desteği alır hale gelmiştir. Bu durum 1999 yılında Polonya'da bir reform yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Polonya'da sosyal güvenlik sistemi, emeklilik fonlarının üç ana grup altında toplanmasıyla yeniden yapılandırılmıştır.

* 4.3 aktif sigortalıya karşılık 1 pasif sigortalı olması durumu

- Birinci grup, dağıtım sistemi ile finanse edilen ve katılımın zorunlu olduğu genel sosyal güvenlik sistemidir.
- İkinci ve üçüncü gruplar, katılımın gönüllü olduğu fonlama sistemi ile çalıştırılan sosyal güvenlik sistemleridir.

Polonya'da sosyal güvenlik sistemine hem işçiler hem de işverenler katkıda bulunmak zorundadırlar. İşçi ve işverenler katkıda bulunmak zorundadırlar. İşçi ve işverenler, emeklilik ve maluliyet için eşit oranda prim öderler.

5.7.4. OECD Ülkeleri

Bu ülkelerden bir bölümü, dağıtım esaslı temel emeklilik gelirini, fonlamaya dayanan özel emeklilik hesaplarıyla tamamlayan bir sistem kurarken, diğer bölümü sosyal güvenlik sisteminin sunduğu emeklilik aylığı hizmetinin bir kısmının özel emeklilik sistemine transfer edebilmesine olanak sağlayan reformlar yapmıştır. İsviçre, Almanya ve İtalya özgün uygulamaları nedeniyle kısaca el alınacaktır.

İsviçre : İsviçre'de 25 Haziran 1982'de çıkartılan bir yasa ile tüm işverenlere çalışanları için emeklilik programı kumaları zorunluluğu getirilmiştir. İkinci emeklilik geliri kaynağını oluşturan bu programlar ile devletin sağladığı standart emekli maaşının toplamı çalışanların son kazançlarının %60'ına eşit düzeyde bulunmaktadır. Belirli bir düzeyde emeklilik geliri elde edebilmek için özel emeklilik ve sosyal güvenlik sistemleri arasında entegrasyon kuran uygulamalar İsviçre'deki yapıyı teşkil etmektedir.

Almanya : Demografik değişimden kaynaklanan finansman krizinden çıkılamayacağının anlaşılması üzerine, sosyal güvenlik

sisteminin ilk kez uygulandığı Almanya'da da, 2001 yılında tamamlayıcı nitelikte bir özel emeklilik sistemi kuruldu. Devletin denetim ve gözetimini üstlendiği sistem gönüllü katılım esasına dayanmaktadır.

İtalya : Sosyal güvenlik sisteminin dağıtım sistemine dayalı olmaktan çıkartılıp zaman içerisinde katkı payı esaslı planlara dönüştürmeyi hedefleyen İtalya'da, 1995 yılında gerçekleştirilen reformla, serbest meslek sahipleri dahil tüm çalışanlar tek bir emeklilik programı altında toplanmıştır. Emeklilik maaşı ile tüm çalışma hayatı boyunca toplanan primler arasında bağlantı kurulmuş, emeklilik yaş sınırı korunmakla birlikte esnekleştirilmiştir.

5.8. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

4362 sayılı yasayla uygulamaya konan bireysel emeklilik sistemi gönüllü katılıma dayanan ve sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olan bir özel emeklilik türüdür. Türkiye'de uygulanmaya başlamasıyla birlikte bireysel emeklilik sistemine beklentilerin yükselmesi dikkati çekmektedir. Mevcut hayat sigorta şirketlerinden bazıları emeklilik şirketlerine dönüşmüş ve bireysel emeklilik pastasından pay almaya çalışmaktadır.

Aşağıdaki tabloda bireysel emeklilik sisteminin, buraya kadar anlatılan, sosyal güvenlik sistemi ile ilişkisi, mevcut sosyal güvenlik sistemi karşısındaki konumu özetlenmiştir.

Tablo 13: Bireysel Emeklilik ve Sosyal Güvenliğin Karşılaştırılması

Bireysel Emeklilik Sistemi	Sosyal Güvenlik Sistemi
Sosyal Güvenlik Sisteminin tamamlavıcısıdır.	
Gönüllü katılım esasına dayanır.	Zorunlu katılım esasına dayanır.
18 yaşını dolduran herkes sisteme dahil olabilir.	18 yaşının altında olanlar belirlenen esaslar çerçevesinde sisteme dahil olabilir.
Sigortalıların birikimleri fonlarda değerlendirilir.	Sigortalıların birikimleri fonlarda değerlendirilmez.
10 yıl sistemde kalmak, 10 yıl asgari katkı payını ödemek ve 56 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir.	
Emeklilik hakkı elde edenler toplu para yıllık gelir ve maaş alabilir.	Prim iadesi ve getirilerin toptan ödenmesi yapılamaz.
Katılımcı katkı payının getirisini alarak sistemden ayrılabilir.	Birikimlerini alarak sistemden ayrılma hakkı bulunmamaktadır.
Fon ve portföy yönetimi hazine ve kurulun denetimindedir.	Devlet denetçileri ve iç denetim organlarınca denetlenmektedir.
Şirketler bağımsız denetim kurumları tarafından denetlenir.	Bağımsız dış denetim yapılmamaktadır.

Sistemin Ücretli – Maaşlı – Serbest Çalışanlara Sağlayacağı Avantajlar :

- Sosyal güvenlik aylıklarının yanısıra ikinci bir emeklilik geliri,
- Vergiden muaf tasarrufta bulunma olanağı,
- Emeklilik döneminde ne düzeyde kaynağa ihtiyaçları olacağı konusunda bilgi ve farkındalık artışı,
- Emeklilik tasarruflarının değerlendirilme sürecinde tercihte bulunma hakkı,
- Emeklilik yaşı ve çalışılmayan dönemlere ilişkin esneklikler,
- Daha yüksek gelirli bir emeklilik dönemi içeren gelecek güvencesi.

şeklinde sıralanabilir.

Sistemin İşveren Kurumlara Sağlayacağı Avantajlar :

- Kurum kültürünü benimsetmek ve çalışanları kuruma bağlayabilmek,
- Vergi matrahından düşürülebilen bir harcama yapabilmek olanağı,
- Kriz dönemlerinde ödeme yapmaya ara verebilme esnekliği,

- Kayıt tutma ve fon yönetim işlemlerini, emeklilik tasarruflarının değerlendirildiği emeklilik şirketine devretme olanağı.

şeklinde sıralanabilir.

Sistemin Devlet ve Makro – Ekonomi Açısından Önemi :

- Vergisel kesintiler olmadan, yüksek verimlilikle değerlendirilen fonların zaman içerisinde daha yüksek vergi matrahı yaratmasıyla; orta ve uzun vadede kamu gelirlerinde artış,
- Türk sermaye piyasasının olanaklarının seferber edilmesiyle devletin sosyal fonksiyonlarında etkinleşme,
- Emekliler güvence altına alındıkça, muhtaç ve düşkünlere daha anlamlı düzeylerde sosyal yardımda bulunabilme olanağı,
- Yurt içi özel tasarruf düzeyinde artış,
- Fonların yatırıma dönüşmesi ile istihdam artışı,
- Verimli yatırım olanağı sunan özelleştirme sürecindeki kamu varlıklarının halkın emeklilik tasarrufları ile alınmasıyla mülkiyetin halk tabanına yayılması,
- Derinleşip gelişen finans piyasalarıyla kaynak tahsisinde etkinlik.

Sistemin Sermaye Piyasasına Sağlayacağı Avantajlar :

- Yerel kurumsal yatırım altyapısında gelişim,
- Piyasalarda gelişme ve derinleşme,
- Uzun vadeli yatırımların artmasıyla piyasalarda yaşanan dalgalanmalarda düşüş,
- İstikrar kazanan piyasaların yatırımcılar için daha güvenli bir yatırım ortamı sunması,
- Piyasalarda işlem gören menkul kıymetlerin risk/getiri oranında iyileşme,
- Artan bilgi birikimi transferi ve finansal yenilikler, şeklindedir.

Sistemin Sigorta Sektörüne Sağlayacağı Avantajlar :

- Emeklilik fonlarını yöneten kurumlar arasında yer alma olanağı,
- Emeklilik fonları alanında rekabetten kaynaklanan dinamizm, etkinlik ve verimlilik,
- Tüm emeklilik hesabı sahiplerini vefat ve maluliyet risklerine karşı sigortalama olanağı,
- Emeklilik hesaplarında biriken tasarrufların emeklilik döneminde yıllık gelir sigortasına çevrilmesi.

Bireysel Emeklilik Fonlarının Portföy Yönetimine Etkileri :

- Bireysel emeklilik sisteminde katılımcıların birikimlerini sürekli olarak izleyebilecek olmaları, diğer taraftan istediklerinde şirket değişikliği yapmalarına olanak tanınması rekabetçi bir portföy yönetimi anlayışını ön plana çıkaracaktır.
- Getiri hesaplamasında risk faktörünü de içeren standartların oluşturulması, fonların aktif varlık yapıları açısından doğru sınıflandırılması, kolay anlaşılır kıyaslama metotlarının uygulanmasıyla, katılımcıların yatırım tercihlerini doğru yapabilmelerine olanak sağlanacaktır.
- Bireysel emeklilik fonlarının sermaye piyasalarına yaptıkları yatırımlarda verimlilik ve risk faktörleri dikkatle araştırılmak durumundadır. Aracı kurumların araştırma-geliştirme çalışmalarına ağırlık vermeleri, portföy yönetim şirketlerinin verim artırıcı, maliyet düşürücü önlemler almaları, gelişmeleri sürekli ve dikkatli izlemeleri, her türlü teknolojik yenilikleri adapte ederek hızlı ve etkin hizmet vermeleri gerekmektedir.
- Sistemde katılımcıların bireysel emeklilik hesaplarındaki birikimlerini emeklilik şirketleri arasında serbestçe taşıyabilmeleri olanağı, şirketler arasında daha yüksek ve istikrarlı getiri sağlamak, daha etkin ve güvenilir hizmet sunmak, daha rekabetçi komisyon uygulamak anlamında portföy yönetim hizmetini gerekli kılacaktır.

Görüldüğü gibi bireysel emeklilik sisteminin ile ağırlıklı olarak ekonomiye ve sigorta sektörüne olumlu etkiler sağlaması mümkündür.

Ancak buraya kadar sistemin bazı konularda beklenen başarıyı gösteremeyeceği kuşkusu mevcuttur.

Vergi düzenlemelerinin somut anlamda bir teşvik olarak görülmemesi ve sigorta sektörüne güvensizlik sistemin başarıya ulaşmasının önündeki engellerden bazılarıdır.

Bakanlar kurulu yetkisindeki vergi teşviklerinin artırılması, sistemin başarıya ulaşması konusunda önemli bir adım olacaktır.

5.9 3417 SAYILI YASA İLE GETİRİLEN ZORUNLU TASARRUF SİSTEMİ UYGULAMASI

3417 sayılı yasa ile getirilen zorunlu tasarruf sisteminin amacı; çalışanların kazançlarından belli bir oranda kesinti yapıp, devlet ve işveren katkısı ile birlikte tasarruf bilincini artırıp, yurt içi toplam tasarrufları artırmak suretiyle istihdamı artırmaktır.

Aslında uygulamada devletin kendisine kaynak yaratmak amacıyla ortaya koyduğu bu sistem “zorlayıcı borç” şeklinde görünmektedir.

Kanunun uygulamasını gerçekleştiren kurul ve kuruluşlar;

- Bakanlar Kurulu
- Yüksek Planlama Kurulu (YPK)

- Haine Müsteşarlığı (01/01/1995' ten öncesine kadar Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı)
- T.C Ziraat Bankası
- Sosyal Sigortalar Kurumu'dur.

Zorunlu tasarruf sistemi uygulaması uygulayıcı kurumların kendi içindeki aksaklıklardan dolayı sorunsuz bir işlerliğe kavuşturulamamıştır.

Ziraat Bankası'ndaki teknik altyapı yetersizliği nedeniyle banka, her hak sahibi için bir hesap açma ve bunu izleme görevini sağlıklı bir şekilde yerine getirememiştir.

SSK, kendi prim alacaklarını takip edemez durumda iken, tasarruf kesintisi ve katkı paylarının takibini yapamamıştır.

Memurlar adına hangi kurumun tahsilat ve izleme yapacağı belirsiz bırakıldığından; devlet katkı paylarını ödemeyen ya da ödeyemeyen kamu kuruluşları olmuştur.

Zira T.C Ziraat Bankası'nın yaptığı kısmi bir çalışma sonucunda 221 Belediye ile 75 Kurum ve kuruluşun Ziraat Bankası'nda hesap açmadığı, 338 belediye ve 13 kurum ve kuruluşun açtıkları hesaba eksik ödeme yaptıkları belirlenmiştir.

Böyle bir yapıda sistemin aksamasına ve hak sahiplerinin mağduriyetine neden olan çok sayıda çözilemeyen sorun birikmeye başlamıştır. Bunlardan başlıca ikisi;

- Kestikleri katkılarının ve kendi işveren katkılarını hesaba yatırmayan çok sayıda kuruluşun varolması,
- Çalışanların iş değiştirmesi nedeniyle ortaya takip edilemeyen hak kayıplarının çıkmasıdır.

1996 yılı sonu itibariyle sistemde, 1,694,525 memur, 921,125 kamu kesiminde çalışan işçi, 2,181,220 (10 kişiden daha fazla işçi çalıştıran özel işyerlerinde faaliyet gösteren) özel kesimde çalışan işçi, 202,475 sözleşmeli personel olmak üzere toplam 4,999,345 kişi aktiftir. Rakamlara bakıldığında katılımcıların %60'a yakınının kamu kesimi çalışanları olduğu görülmektedir. Bu da özel kesimde ciddi bir eksik gösterim sorunu olduğunu kanıtlamaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, zorunlu tasarruf sisteminin gerçekte kamu finansman açıklarının düşük maliyetlerle azaltılmasına yönelik olduğunu uygulamalar göstermiştir. Fonun büyük bölümü (1990 ve öncesi için) TEK Tahvillerine %35 faizli , Kamu Ortaklığı Fonu Gelir Ortaklığı Senetlerine %30 getirili, devlet tahvili alımında kullanılan kısmın da %55 getirili olduğu ve bunların hepsinin cari faiz hadlerinin altında olduğu, bu arada devletin o dönemde bankalar sistemine tahvil satışını ancak vergi avantajları ile yapabildiği ve dolaylı maliyetinin %90'lara ulaştığı göz önüne alınırsa, zorunlu tasarruf sisteminin devlet için ne denli ucuz kaynak olduğu daha net anlaşılmaktadır. Ayrıca hesabın 1995 yılı başından itibaren Hazine Müsteşarlığı'na geçmesinden sonra hesaptaki paranın Hazine Müsteşarlığı'nın verilerine göre sadece Devlet Tahvili ve Hazine Bonosunda değerlendirilerek nemalandırıldığı dikkate alındığında devlet borçlanması için ucuz bir kaynak olduğu daha iyi anlaşılmaktadır.

Zorunlu tasarrufun yanında diğer fonların bir işlevi de kamu borçlanmasının vade yapısını uzatarak politik yönetimi kısa vadede

rahatlatmak olmuştur. Zira zorunlu tasarruf hesabında biriken paraların TEK Tahvillerinin 2-9 yıl vadeli, Kamu Ortaklığı Fonu borçlanma senetlerinin 10 yıl vadeli ve devlet tahvillerinin 4 yıl vadeli olduğu dikkate alındığında, zorunlu tasarruf sisteminin kamu borçlanmasının uzun vadeye yayılmaya çalışılmasındaki rolü iyice anlaşılmaktadır. Oysa bilindiği gibi ülkemizde kamu kurumlarının sabit faizlerle 2 yıllık vadelerle bile borçlanmaları zordu. Kamu borçlanmasının büyük bir bölümü bir yıl ve daha düşük vadeli idi. Zorunlu tasarruf sistemi sayesinde; hem piyasa faiz hadlerinin altında hem de enflasyonist bir ortamda olabilen vadelerin 2 – 10 kat üstünde vadelerle kaynak sağlanmıştır.

Tablo 14'ten de görüldüğü gibi aslında iki sistemin de tasarrufları artırma amacı taşıdığı halde ne derece farklı olduğu görülebilir. Bireysel emeklilik sisteminde fonların etkin yönetimi olmazsa olmaz koşullardan biri sayılmıştır ve yasalarla bu etkinliğin denetimi güvence altına alınmıştır.

Zorunlu tasarruf sisteminde ise tam bir etkinsizlik söz konusudur. Tamamı devlet kağıtlarında değerlendirilse bile, cari faiz hadlerinin neredeyse yarısı kadar bir getiri ve 10 kat daha fazla vadelerle devletin kendisine kaynak sağlaması söz konusudur.

Bireysel emeklilik sisteminde kişinin fon seçiminde katkı payının %30'u kadar tutar devlet kağıtlarının oluşturduğu fonlara yönlendirilmek zorundadır. Bu uygulamada devletin kendisine kaynak yaratma amacıyla olduğu söylenebilir. Ancak yaratılacak olan bu kaynak zorunlu tasarruf sistemindeki gibi son derece adaletsiz rakamlarla elde edilecek bir kaynak olmayacaktır. Bireysel emeklilik sistemi ile yaratılacak olan kaynağın devlete sağlayacağı fayda vade açısından olacaktır.

Tablo 14: Bireysel Emeklilik Sistemi ve Zorunlu Tasarruf Sisteminin Karşılaştırılması

Bireysel Emeklilik Sistemi	Zorunlu Tasarruf Sistemi
Sosyal Güvenlik Sisteminin tamamlayıcısıdır.	Sosyal Güvenlik Sisteminin tamamlayıcısı değildir.
Gönüllü katılım esasına dayanır.	Zorunlu katılım esasına dayanır.
18 yaşını dolduran herkes sisteme dahil olabilir.	Yalnızca çalışanlar katılabilir. (10 işçi üzerinde işçi çalıştıran özel işyerlerinde ki çalışanlar katılabilir.)
Sigortalıların birikimlerini istediği fonlarda değerlendirir. (Minimum %30 u en az %90'ı Hazine Bonosu ve Devlet Tahvillerinden oluşan fonlarda değerlendirmek zorundadır.)	Devletin belirlediği yatırım araçlarında değerlendirilir. Amaç Kamu finansman açığını gidermek olduğundan etkin yönetimden bahsedilemez.
Kişi istediği zaman ayrılır ya da ödemeyi durdurabilir.	Kişi istediği zaman ayrılamaz, ödemeyi durduramaz.
Bağımsız dış denetim mevcuttur, (En az yılda bir kez)	Bağımsız denetim yoktur.
Katılımcı katkı payının getirisini alarak sistemden ayrılabilir.	Birikimlerini alarak sistemden ayrılma hakkı bulunmamaktadır.
Fon ve portföy yönetimi hazine ve SPK denetimindedir.	Fon ve portföy denetimi olmadığı gibi, bütçe dışında kaldığı için bütçe denetimi de yoktur.
Şirketler bağımsız denetim kurumları tarafından denetlenir.	Bağımsız dış denetim yapılmamaktadır.

SONUÇ

Çağdaş uygarlığın ortak bir sorunu ve ulaşılması gereken bir hedef olan sosyal güvenlik, bugünkü anlamında ve yapısında olmasa da en eski çağlardan beri süregelen bir ihtiyaç olarak belirmektedir, Minimum gelir desteğini garanti etmek ve hayat standartlarındaki düşüşü azaltma gibi amaçlar çerçevesinde, sosyal güvenlik, ekonomik güvencesini ilk anda sarsabilecek belirli sosyal riskler karşısında bireyin ekonomik güvencesini sağlamaktadır.

Ekonomi ve sosyal politika ile sosyal güvenlik karşılıklı etkileşim içinde olup, ekonomik ve koşullar sosyal güvenlik sistemlerinin hazırlayıcı ve yönlendirici faktörleri olmuştur. Bu aşamada sosyal güvenlik sistemlerine bakıldığında, sosyal güvenliğin, gerek dar anlamıyla sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamalarından oluşan modern sosyal güvenlik teknikleriyle, gerekse geniş anlamıyla bir bakıma geleneksel sosyal güvenlik tekniklerinin tümünü ifade eden sosyal yardım ve tamamlayıcı tekniklerden Özel Sigortayı da kapsayacak biçimde karşılanmakta olduğu sonucuna varılmaktadır. Anayasa'da öngörüldüğü biçimde insan için bir hak, devlet için ise bir görev olarak belirtilen sosyal güvenlikle ilgili ilk düzenlemeler diğer bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de memur ve işçi gibi çalışanlarla ilgili olarak oluşmuştur.

Temel sosyal güvenlik müessesesi olarak sosyal sigortaların benimsenmesi, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin belirgin bir özelliği olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin temelde Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur üzerinde yapılandığını, bu kurumların özel bir konuma sahip bulunduğunu belirtebiliriz. Genel olarak ülkemizdeki duruma bakıldığında değişik

tarihlerde, değişik toplum kesimleri için oluşturulan sosyal sigorta kurumları norm ve standart farklılıkları nedeniyle, aralarında akılcı bir uyum sağlanamamış, dağınık bir organizasyon görünümündedir.

Sosyal güvenlik sistemimizin uygulanan finansman yöntemi; sosyal sigorta kurumlarımız ayrı ayrı ele alınarak incelenmiştir. Çünkü finansman yönteminin türünü belirleyen unsur ayrılan karşılıkların durumudur. Emekli Sandığında durum incelendiğinde, kurulduğunda karşılıkların ayrılmasının öngörülerek kapitalizasyon finansman yönteminin benimsendiği ve fon sistemi oluşturulduğu görülmektedir. Ancak, Emekli Sandığına ait özel bir durum olarak çıkarılan yasalarla sağlanan devlet garantisi ile fiilen dağıtım yönteminin geçerli olduğu söylenebilir.

Sosyal Sigortalar Kurumu incelendiğinde; uzun dönemli yardımlar aısından daha çok kapitalizasyon yöntemine yaklaşan karma bir yöntem, kısa süreli yardımlar aısından ise dağıtım yönteminin uygulandığı görülmektedir. Bağ-Kur tarafından kapsanan risklerde de belirlenen kapitalizasyon yöntemi olmaktadır. Ancak, karşılıkların gerektiği miktarda ayrılmaması ve gittikçe anlamını yitirmeye başlaması göz önüne alındığında, bu kurumlar aısından öngörülen kapitalizasyon yönteminin tam olarak uygulanamadığı sonucu çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik fonları ve kapsamı popülist yaklaşımların temel değişkenlerinden olmuştur. Bu nedenle sosyal güvenlik alanında reform, kurumların yaşadığı mali krizin çözümlenmesi ile tamamlanmış sayılmamaktadır. Popülist politikalar ve sigortacılık anlayışından uzak uygulamalar yanında, sosyal güvenlik alanına ayrılan kaynakların ve sunulan sigortacılık hizmetlerinin yetersizliği de ortadan kaldırılmalıdır.

Kaynak yaratmak bir yana, kaynak israfının yaşandığı mevcut sitemin varlığı, yine kamunun yönetimi ve denetiminde özel sektör

tarafından işetilen, ikinci ayak ve tamamlayıcı sosyal güvenlik uygulamaları ihtiyacını doğurmuştur.

Hatta bundan önce, mevcut kamu ağırlıklı sosyal sigorta kurumlarında şimdiye kadar yaşanan ve yaşanmakta olan özellikle mali ve idari sorunların temeli olarak ifade edilen, popülist kamu müdahalelerine imkan tanımayan özerkleşmeye gidilmelidir. Çünkü, özel sektör tabanlı tamamlayıcı bir sosyal güvenlik kurumunun tamamladığı sistemin hastalıklı olması, bu kurumların işlevlerini tam olarak yerine getirememesine sebep olacaktır.

Bu çerçevede 7 Ekim 2001 tarih ve 4362 sayılı Bireysel Emeklilik Yasası ile mevcut sosyal güvenlik sistemimize, tamamlayıcı bir sistem kurulmuştur.

Sistem, sosyal güvenliği ikame edici değil, tamamlayıcı ve gönüllü katılıma dayalı bir özel emeklilik sistemidir. Sistem kendi içinde kişisel tasarrufların, kişisel hesaplarda değerlendirildiği ve sigortacılık sektörü açısından bir dönüm noktasıdır. Bilindiği üzere Türkiye’de özel sigortacılık sektörünün, tüketiciler açısından pek parlak bir geğmişi olmaması ile birlikte insan kaynağı kalitesi de yeterli değildi.

Sistem, özel sigortacılık sektörünün mevcut sorunlarını da yasal düzenleme altına alarak iyileştirme amacı taşımaktadır. Kişilerin hesaplarını her an kontrol edebilmesi, başka şirkete fonların aktarımı gibi olanakların sunulması sektörün rekabet ortamında daha iyi sonuçlar vermesini sağlamaya yönelik uygulamalar arasında sayılabilir.

Sektördeki insan kaynağı açısından bakıldığında, bireysel emeklilik araçlarının 4 yıllık üniversite mezunu olma zorunluluğu, hem sektörün

kalitesini artıracak, hem de istihdam sağlama açısından ekonomiye faydalı olacaktır.

Sistemin gözetim ve denetimi çok yönlü ve değişik özerk kurumlarca yapılacağından, sigortacılık sektörünün geçmişindeki olumsuzlukların yaşanmaması için bir teminat olarak kabul edilebilir.

Sistemin ekonomiye sağlayacağı uzun vadeli fon kaynağı finansal piyasaların derinleşmesine öncü olabilir.

Ancak gönüllü katılıma dayalı bireysel emeklilik sisteminin kaynağını sağlayacak tasarruflar kişisel tasarruflardır. Bilindiği üzere tasarruflar gelirin tüketilmeyen kısmıdır. Bu açıdan bakıldığında sistemin bekleneni verememesinin önündeki bir engel, kişi başına düşen milli gelirin yeterli düzeyde olmaması şeklinde ifade edilebilir.

Sistemin dışındaki başka bir engel ise, daha önce de ifade edildiği gibi, özel sigortacılığın Türkiye'deki geçmişinin sorunlu olmasıdır. Yapılan yanlış uygulamalar ve düzenlemeler, kişilerin sektöre güvensiz bakmasına sebep olmaktadır.

Bireysel emeklilik sisteminin kendi içindeki en göze çarpan olumsuzluk; vergi teşviğinin yeterli görünmemesidir. Devletin, toplu para üzerinden %15'lere varan stopajları uygulamaya koyması, sağlanan vergi teşviğini (gelirin %10'u) yetersizleştirmektedir. Bakanlar Kurulunun yetkisini kullanarak vergi teşviğini %20'ye çıkarması beklenmektedir.

Türkiye'de bugüne kadar sosyal güvenlik kurumları üzerinden yapılan popülist yaklaşımlar, sosyal sigorta kurumlarını finansal açıdan ciddi anlamda zedelemiştir. Bireysel emeklilik sisteminin başarısının önündeki en büyük engel, sosyal sigorta kurumlarının siyasi, popülist

amaçlardan uzaklaştırmaktır. Sistem kendi içinde çok büyük sorunlar taşımamaktadır. Ancak Türkiye için yeni bir deneyim olan bireysel emeklilik sisteminin çok iyi tanıtılıp, ciddi bir bilinç aşılmalıdır. Aksi takdirde beklentilerin gerçeğe dönüşmesi ve sistemden sağlanacak avantajlar minimum seviyeye çekilmiş olur.



ÖZET

Araştırmanın konusu “Türkiye Ekonomisi’nde Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeri ve Önemi” şeklinde belirlenmekle birlikte Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde yeni eğilimlere de yer verilmiştir.

Sosyal güvenlik kavramının tarihçesi, Türkiye’deki gelişimi, finansman kaynakları, finansman yöntemleri ve yaşanan dar boğazlardan çıkış yolları üzerinde durulmuştur.

Ayrıca sosyal güvenlik sisteminin ekonomik etkileri, detaylı bir şekilde incelenmiş, sosyal güvenliğin ekonomideki olası olumsuz etkilerini yok etmek için alınması gereken önlemler tartışılmıştır.

Çalışmanın diğer bölümünde özel emeklilik sistemleri ve fonları hakkında bilgi verilmiş, bu sistemlerin dünyadaki uygulamaları ve etkileri üzerinde durulmuştur.

Dünya’da gelişmiş ülkelerin çoğu ve gelişmekte olan ülkelerin bazıları, sosyal güvenlik sorunlarından çıkış yolunu özel emeklilik modellerinde yakalamıştır.

Bu bilgi ışığında, Türkiye’de 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4362 sayılı “Bireysel Emeklilik Yasası” nın sosyal güvenlik sistemindeki yeri ve önemi araştırılmış, yasanın sağlayacağı avantajlar ve diğer ülke uygulamaları incelenmiştir.

SUMMARY

However the subject of the research has been determined as “the importance and the place of social security in turkish economics”, also new tendencies on turkish social security system have been mentioned.

The history of social security concept, its development period, financial resources, financing methods and the exceeding ways of economical crisis have been underlined.

Also, the effects of the social security system over the country economics have been searched in details and the ways to overcome the possible negative effects and the precautions that must be taken have been argued.

On the other part of the work, information about the private retirement and fonds are given, also application and the effects of this system in the world have been overhauled.

In the world most of the developed countries and some of the developing countries have found the way to exceed from the social security problems in private retirement models.

Within this context, the importance and the place of “personal retirement law”, which has taken effect 7 october 2001 with law number of 4362, within the social security system has been researched, also the advantages that the law will provide and other countrieses applications have been researched.

KAYNAKÇA

ALPER, Yusuf

1986 "Sosyal Güvenliğin İktisadi Tesirleri: Genel Bir Bakış",
Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, VII.2, Kasım:153-160.

1988 "Sosyal Refah Devleti ve Sosyal Güvenlik Harcamaları",
İşveren, XXVI.4, Ocak:19-24.

1990 "1990'lı Yılların Başında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin
Karşılaştığı Temel Problemler", Çimento İşveren, IV.6, Kasım:3-16.

1991 AT ve Sosyal Politika Ders Notları, Bursa: Uludağ Üniversitesi.

1996 "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı",
İşveren Dergisi, 23.5, Mayıs:20-29.

1999 Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK, BAĞ-
KUR), Bursa: Alfa Yayınevi, 2.Bası.

1999a "4447 Sayılı Kanunla Gelen Sürpriz İşsizlik Sigortası", İşveren
Dergisi, 38.1: 12-19.

AYDIN, Ufuk

2001 "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik, Sigortacı
Dergisi, IIV.3, Eylül:5-11.

2000 Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar,
Eskişehir: Doktora Tezi.

1998 "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme, Sebepler ve Uygulamalar",
Çimento İşveren Dergisi, XII.5, Eylül:4-16.

BUTARE, Theopiste

1994 "International Comparison of Social Security and Retirement Funds From the National Savings Perspective", ISSR, 17.2: 17-36.

COLLINS, Dareen

1975 The European Communities-The Social Policy of First Phase, Volume 2.

ÇELİKOĞLU, İlyas

1994 "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması", Uzmanlık Tezi, DPT:2355 : 24-56.

DİLİK, Sait

1972 Türkiye'de Sosyal Sigortalar İktisadi Açısından Bir Tahlil Denemesi, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

1980 "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, XXXV:14-16

1987 "Sosyal Sigortalarımız", Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi, XIV.1:7-11.

1991 Sosyal Güvenlik, Ankara: Kamu – Sen Yayınları.

1992 Sosyal Güvenlik, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

1993 "Sosyal Güvenliğin Finansmanı", TÜHİS, XIII.1, Kasım-Şubat: 16-22.

DPT GD ÖİKR

1995 Beş Yıllık Kalkınma Planı Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 6., Eylül-Ekim:283-341.

DÜNDAR, Faik Birol

1976 Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri, A.İ.T.İ.A Yayınları, Ankara: Kalite Matbaası.

EREGENEKON, Çağatay

1998 "Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye'deki Gelişime Global Bir Bakış", Milli Reasürans T.A.Ş Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması: 30-31

2000 Emeklilik Döneminin Finansmanı ve Özel Emeklilik Fonu Modelinin Türkiye'ye Uygulanabilirliği, Doktora Tezi, İstanbul.

ERSAN, Gürbüz

1975 Türkiye'de Sosyal Sigortaların Doğuşu ve Gelişimi, Sosyal Siyaset Konferansları, 25.Kitap, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

GÖNENCAN, Zahit

2001 "Osmanlı Döneminde Sosyal Güvenlik Sistemleri", Çimento İşveren Dergisi, XV.1: 14-22.

GÜLOĞLU, Tuncay

2000 "Sosyal Güvenlikte Yeni Eğilimler", Sosyal Siyaset Konferansları, Yayın:4223, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.

2000a Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları, Yayın no: 38, Ankara: TUIİS Yayını.

GÜZEL, Ali ve A.R. OKUR

1994 Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul:Beta Basım Yayın, 4.Bası

KAPAR, Recep

1999 “Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler”, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, DEÜ Yayını, I.1: 15-24

MACKENZIE, G.A

1995 “Reforming Latin Americas Old Age Pension Systems”, Finance and Development, XXXII.1, March: 10-13

ÖNCEL, Türkan

1983 Parafiskal Yükümlülükler, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 3115

ÖZŞUCA, Şerife T.

1990 Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

1994 Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Kriz, Sistemin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Görüşler, Ankara.

PECHMAN, Joseph A.

1981 “The Social Security System: An Overview”, The Crisis in Social Security: Problem and Prospects, Edited by Michael J.Boskin, Institute for Contemporary Studies, San Fransisco, California: 31-40.

SCHOME, Parthasarathi; SQUIRE, Lyn

1983 Alternative Mechanizm for Financing Social Security, World Bank Staff Working Papers, No: 625

SOYDEMİR, Selim

1993 "Sosyal Güvenlik Sitemi Üzerine Düşünceler", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XVII.154,Nisan:23-32.

TALAS, Cahit

1983 Sosyal Ekonomi, Ankara: Bilgi Yayınevi,6.Bası.

THOMPSON, Lawrence

1983 "The Social Security Reform Debate", Journal of Economic Literature, XXI, December: 1425-1467

TOBB

1994 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: TOBB Yayınları, 2.Baskı, No:264

TUNCAY, A.C

1994 Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul: Beta Basım Yayın, 6.Bası

TUNÇOMAĞ, Kenan

1990 Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım, 5. Bası.

TÜSİAD

1996 Emekli ve Mutlu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi, İstanbul

YAZGAN, Turan

1975 Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik, İstanbul: Fatih Gençlik Vakfı Matbaası.

1981 Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Meseleleri, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını.

1992 İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları, 1.Bası.