



Sosyal GÜVENCE Dergisi

CİLT: 1 / SAYI:3 YIL:1

Sahibi

Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği Adına

Ozan BARDAKÇI

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

İlker ŞİRİN

Yayının Türü : Ulusal Süreli Yayın

Yayının Aralığı : 4 Aylık

Dili : Türkçe ve İngilizce

Basım Yeri : Renk Grup Dijital Baskı ve
Reklam Hizmetleri Ltd. Şti. 0 (312) 342 31 98

Basım Tarihi : Mayıs 2013

ISSN : 2146-5649

Sosyal Güvence Dergisi. – Ankara : Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği, 2012 -.
c. : tbl., şkl., 24 cm.

ISSN 2146-5649

Sosyal Güvenlik – Dergiler – Türkiye
Sosyal Güvenlik – Hukuk ve Mevzuat – Türkiye
362.05

İletişim Bilgileri

Vezenar Sok. No: 11/A Harbiye, Dikmen Çankaya/ANKARA

Tel: +90 312 458 72 72

e-posta: obardakci@sgk.gov.tr



EDİTÖR

Tolga BAL

YAYIN KURULU

İlker ŞİRİN

Özlem GÖÇMEZ

Varol DUR

Ozan BARDAKÇI

Onur ÖZTÜRK

Şükran KAVLAK

M. Taha SÖKÜCÜ

Sevgi Deniz KÜÇÜK

Sosyal GÜVENCE Dergisi

Tüm hakları saklıdır. Bu Dergi'nin tamamı ya da Dergi'de yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı 5846 sayılı Yasa'nın hükümlerine Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği Yönetim Kurulu'nun izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayınlanamaz.

İçindekiler / Contents

Seçilen Ülkeler ve Ülkemizdeki Kayıt Dışı İstihdamın Karşılaştırılması ve Seçilen AB Üyesi Devletlerde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Örnekleri	1
Comparison of Unregistered Employment Rate in Turkey and Chosen Countries and EU Best Practices in Combating Unregistered Employment	1
Tamamlayıcı Sağlık Sigortasının Genel Görünümü ve Türkiye'deki Gelişim Süreci	20
General View of Complementary Health Insurance and the Development Process in Turkey.....	20
Türkiye - AB İlişkileri Perspektifinde Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hukuku Reformu	41
Social Security and Health Law Reform in the Perspective of Relations Between Turkey and European Union	41
KKTC Emeklilik Sisteminin Genel Durum Analizi	47
Overall Assessment of KKTC Pension System	47
Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Uygulanan Asgari Gelir Desteği Programlarının Genel Hak Kazanım Koşulları	96
The General Eligibility Conditions of the Guaranteed Minimum Income Schemes Implemented in the Member States of the European Union	96

Seçilen Ülkeler ve Ülkemizdeki Kayıt Dışı İstihdamın Karşılaştırılması ve Seçilen AB Üyesi Devletlerde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Örnekleri

Comparison of Unregistered Employment Rate in Turkey and Chosen Countries and EU Best Practices in Combating Unregistered Employment

Ahmet Serdar YAĞMUR*

Özet

Bu çalışmada öncelikle kayıt dışı istihdam tanımlanmıştır. Daha sonra aynı yıllarda aynı yöntem kullanılarak yapılan anketlere dayalı olarak seçilen ülkelerde kayıt dışı istihdam oranları incelenmiştir. Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde yapılan ve kayıt dışı istihdama yönelik detaylı bilgiler veren Eurobarometer anketine dayalı olarak AB üyesi ülkelerde kayıt dışı istihdama ilişkin detaylı bilgiler verilmiştir. Son olarak, AB üyesi ülkelerde kayıt dışılık ile mücadelede kullanılan yöntemler anlatılmıştır. Bu yöntemlerden kayıt dışı istihdam sorununun çözümüne sosyal tarafların katkısı, sektöre özel geliştirilen çözümler ve servis çekleri yoluyla ev hizmetlerinde çalışanların kayıt altına alınması Türkiye'de kayıt dışı istihdamın azaltılmasına katkıda bulunabilir.

Anahtar Kelimeler: kayıt dışı istihdam, kayıt dışılık ile mücadele

Abstract

In this study, unregistered employment is defined. Then, the unregistered employment rates which are based on the same year and prepared in the same method in chosen countries are examined. Based on the Eurobarometer survey, detail information about the unregistered employment in European Union (EU) countries is provided. Lastly, the best practices of EU countries in combating unregistered employment are presented. The contribution of social partners to solve unregistered employment problem, sectoral approach to the problem and service vouchers for domestic employees are some of the measures which can decrease unregistered employment rate in Turkey.

Key words: unregistered employment, combating unregistered employment

*Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ziyabey Cad. No:6 Balgat/ANKARA, ayagmur2@sgk.gov.tr, 0312 207 8519

1. Giriş

Kayıt dışı ekonominin yoğun olduğu Türkiye'de bu sorunun bir bileşeni olan kayıt dışı istihdam da ülkenin gelişmişlik seviyesi ile kıyaslandığında yüksek oranlarda gerçekleşmektedir. Kayıt dışılık, ekonomik ve mali açıdan birçok soruna yol açmaktadır. Bu sorunlar devlet açısından gelir kaybı ve kaybedilen bu gelirin vatandaşlara hizmet veya yatırım olarak geri dönememesidir. Kayıtlı çalışan firmalar ise kayıt dışı çalışan firmaların haksız rekabetine maruz kalmaktadır. Kayıt dışı istihdama sosyal açıdan bakıldığında ise kayıt dışı çalışanların sosyal güvenlik sisteminin getirdiği haklardan yoksun, çoğu zaman uygun olmayan şartlarda çalıştırıldıkları görülmektedir. Kayıt dışı istihdam edilenler sosyal risklere karşı korumasızdır.

Bu çalışmada öncelikle kayıt dışı istihdam kavramı yapılan farklı tanımlamalar ile uluslar arası bir perspektiften açıklanmıştır. Daha sonra Türkiye'nin orta nokta olarak kabul edildiği bir değerlendirme ile seçilen gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerdeki kayıt dışı istihdam oranları ve Türkiye'deki kayıt dışı istihdam oranları ilgili verilerde dikkate alınarak karşılaştırılmıştır. Son olarak Avrupa Birliği'ne (AB) üye devletlerde kayıt dışı istihdama ilişkin veriler ve sorunun çözümünde uygulanan yenilikçi iyi uygulama yöntemlerine yer verilmiştir.

2. Kayıt Dışı İstihdam

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kayıt dışı sektör ve kayıt dışı istihdam için kabul edilen tanımlamaları mevcuttur. ILO'nun 1993 yılında yaptığı tanımda kayıt dışılık üretimin yapıldığı işletmenin kayıtlı veya kayıtsız olmasına dayanmaktadır. İşletmelerin kayıt dışı sayılması için bu işletmelerin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmamaları, kendilerinden bağımsız olmayan kişilere veya ailelere ait olmaları, satmak veya değişimde kullanılmak üzere ürün veya hizmet üretmeleri ve tarım dışı faaliyetlerde bulunmaları gerekmektedir. 2002 yılında yapılan tanıma göre kayıt dışı sektörde istihdam, "kayıt dışı sektörde faaliyet gösteren işletmelerde yapılan çalışmaların hepsi ya da esas veya ikincil faaliyeti olduğuna bakılmaksızın belirli bir süre en az bir kayıt dışı sektör işletmede çalışan kişilerin tamamı" kayıt dışı istihdam kapsamına girmektedir. Bu tanım kayıt dışı istihdamın önemli bir kesimini dışarıda bırakmıştır.

Bu sebeple ILO 2003 yılında kayıt dışı işletmelerde çalışmadığı halde kayıt dışı çalışanları da tanım kapsamına almıştır. Bu geniş tanıma göre kayıt dışı istihdam işletmenin kayıtlı, kayıt dışı veya aile işletmesi olmasına bakılmaksızın yapılan bütün kayıt dışı çalışmalardır.¹

Kayıt dışı çalışma denildiğinde yasal mevzuata tabi olmadan çalışma akla gelmektedir. Çünkü bu şekilde çalışanlar tamamen veya kısmen iş yasalarına tabi değildir. Bir çalışmanın kayıtlı veya kayıt dışı olduğunu belirlemek için farklı göstergeler kullanılmaktadır. Bu anlamda sosyal korumaya, iş veya vergi yasalarına tabi olup olunmaması kayıtlı veya kayıt dışı çalışma olgusunu belirlemektedir. Bu tanımlar ışığında kayıt dışı çalışanlar; kayıt dışı işletmelerde kendi adına çalışanlar ve işverenler, aile işlerinde çalışanlar, kayıtlı veya kayıt dışı olduğuna bakılmaksızın herhangi bir işyerinde kayıt dışı çalışanlar olarak sınıflandırılabilir.

Kayıt dışı istihdam alanında yapılan araştırmalarda kullanılan tanımlar ILO'nun tanımlarında kullanılan göstergelerden farklılık arz etmektedir. Araştırmacılar, genelde yaptığı çalışmanın içeriğine göre kayıt dışı istihdamı tanımlarken farklı değişkenler kullanmakta ve bu değişkenler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Örneğin, bazı araştırmacılar kayıt dışının en yoğun olduğu sektörü kendi nam ve hesabına çalışanlar olarak varsaymış ve bu grup ve tanım üzerine yoğunlaşmıştır. Farklı araştırmacılar bir iş sözleşmesinin olmamasını kayıt dışı istihdam olarak tanımlamış araştırmalarını bu tanım ve değişken üzerine yoğunlaştırmıştır. Kayıt dışı istihdamın bu şekilde farklı göstergelere göre tanımlanmasının en önemli sebebi kayıt dışı istihdama ilişkin verilerin mevcut olup olmamasıdır. Kayıt dışı istihdamın ölçülmesinde genelde kullanılan yöntem hane halkı anketleridir. Sonuç olarak, kayıt dışı istihdamın tanımı, araştırmacıların yoğunlaştığı konuya göre değişebilmektedir. Bunun yanında kayıt dışı istihdamı belirleyen faktörler de araştırmacının amacına göre değişebilmektedir. Bazı araştırmacılar kayıt dışı çalışanların iş sağlığı güveliği ve sosyal güvenceden yoksun olmaları sorunundan hareketle yola çıkmakla birlikte, diğer bir grup araştırmacı ise daha çok kayıt dışı faaliyetler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Genellikle bu tanımlamalar iç içe geçmekle birlikte, her zaman bu durum söz konusu değildir. Değişik göstergeler göz önünde bulundurularak ölçülen kayıt dışı rakamları birbirine çok yakın olabilir. Unutulmaması gereken husus, çok farklı grupların bu rakamlar içinde temsil edilebileceğidir.

1 JÜTTING, J., PARLEVLİET J., XENOĞIANİT, "Informal Employment Re-loaded", OECD Development Centre, Ocak 2008, Working Paper No.266, s.11-12

Sonuç olarak, kayıt dışı istihdam tanımı bu tanımı yapan kişi veya kuruluşun üzerinde yoğunlaştığı göstergelere göre değişmekle birlikte bu olgunun çok yönlü olduğu kabul edilen bir gerçektir. Kayıt dışı alanında farklı göstergelere dayalı araştırmalar genellikle kayıt dışı istihdamın tek boyutunu yansıtmakla birlikte sorunun sürekliliği bu olgunun çok boyutlu olduğunu göstermektedir.²

Türkiye'de kayıt dışı istihdam denildiğinde bir işverene bağlı olarak çalışanların ya da kendi nam ve hesabına faaliyet gösteren kişilerin çalışmalarının Sosyal Güvenlik Kurumu'na ve Gelir İdaresi Başkanlığı'na bildirilmemesi anlaşılmaktadır. Kayıt dışı istihdam sonucu elde edilen gelir üzerinden ödenmesi gereken prim ve sosyal güvenlik kesintileri tahakkuk ettirilememekte ve ilgili Kurumlara ödenememektedir. Kayıt dışı istihdam üç şekilde meydana gelmektedir. Birincisi, kişilerin ilgili Kurumlara hiç bildirilmemesidir. Bu kayıt dışı istihdamın en yaygın ve devlet açısından en çok gelir kaybına sebep olan biçimidir. İkincisi, işverenlerin, ödemeleri gereken tutardan daha düşük sosyal güvenlik ve vergi kesintileri ödemek amacıyla çalışanların çalışmalarını ücret olarak eksik göstermesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Üçüncüsü ise çalışanların çalışmalarının, gün sayısı olarak eksik gösterilmesidir.³

3. Seçilen Ülkeler ve Türkiye'deki Kayıt Dışı İstihdam Oranlarının Karşılaştırılması

Çalışmada kullanılan kayıt dışı istihdama ilişkin verilerin anketler yoluyla elde edildiği unutulmamalıdır. Anket sonuçları, anket uygulanan kişilerin verdiği cevapların dürüstlüğü ölçüsünde gerçeği yansıtmaktadır. Kullanılan verilerin mümkün olduğunca karşılaştırılabilir olması amacıyla aynı tarihlerde ve aynı koşullarda uygulanan anketler esas alınmıştır.

3.1. Seçilen Düşük ve Orta Gelirli Ülkelerde Tarım Dışı Kayıt Dışı İstihdamın Türkiye'deki Kayıt Dışı İstihdam ile Karşılaştırılması

ILO'nun 2011 yılında yaptığı çalışma verilerine dayanarak düşük ve orta gelir düzeyine sahip 8 ülke ile Türkiye tarım dışı kayıt dışı istihdam rakamları, kişi başına düşen millî gelir ve kayıt dışı istihdamın cinsiyete göre dağılımı incelenerek karşılaştırılacaktır. Burada unutulmaması

2 a.g.e., s.13

3 SÜNGÜ, Yakup, "Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler", TÜHİD İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kasım 2007-Şubat 2008, Cilt 21, Sayı 2-3 s.116

gereken önemli bir husus seçilen ülkelerin nüfusları ve ekonomilerinin büyüklüklerinin birbirinden farklı olduğudur. Ayrıca, ülkelerin kişi başına milli gelirleri dolar olarak verilmekle birlikte paranın satın alma gücü ülkeden ülkeye değişmektedir.

Tablo 1: Seçilen Orta ve Düşük Gelirli Ülkelerde Tarım Dışı Çalışan Sayısı, Tarım Dışı Kayıt Dışı (%), Kişi Başı Milli Gelir, Fakirlik Sınırının Altında Yaşayan Nüfus

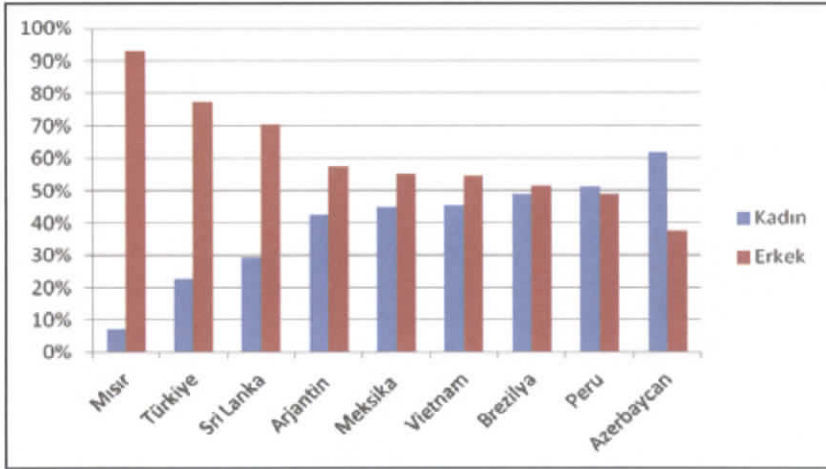
Ülke	Yıl	Tarım Dışı Kayıt Dışı Çalışan Sayısı (Bin)	Tarım Dışı Kayıt Dışı %	Kişi başı Milli Gelir Dolar (2010)	Fakirlik Sınırının altında yaşayan Nüfus %
Peru	2009	7.168	70,6	5.172	34,8
Vietnam	2009	17.172	68,2	1.174	14,5
Sri Lanka	2009	3.184	62,1	2.435	15,2
Meksika	2009	20.258	53,7	9.566	47,4
Mısır	2009	8.247	51,2	2.789	22,0
Arjantin	2009	5.138	49,7	9.138	-
Brezilya	2009	32.493	42,2	10.816	21,4
Türkiye	2009	4.903	30,6	10.399	18,1
Azerbaycan	2009	409	26,5	6.008	15,8

Kaynak: ILO İstatistik Departmanı, Statistical Update on Employment in The Informal Economy, Haziran 2011

Kayıt dışı istihdam rakamlarına bakıldığında Türkiye'deki tarım dışı kayıt dışı istihdam oranının (%30,1) kayıt dışı istihdamın en düşük olduğu Azerbaycan (%26,5) dışında diğer ülkelerden oldukça düşük olduğu gözlemlenmektedir. En yüksek tarım dışı kayıt dışı istihdam ise %70,6 ile Peru'da gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkeler kategorisine giren ve önemli ekonomiye sahip olan Güney Amerika ülkelerinden Brezilya, Arjantin ve Meksika'da tarım dışı kayıt dışılık %40'ın üzerindedir. Tablo 1'de kişi başına düşen milli gelir dolar bazında incelendiğinde, Türkiye'nin milli geliri Brezilya'nın ardından en yüksek miktara sahiptir. Kayıt dışı istihdam oranının en düşük olduğu Azerbaycan ise kişi başı 6.008 dolar milli geliri ile 4. sırada yer almaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi ülkelerin piyasalarına göre bu rakamın alım gücü değiştiği için miktara bakılarak kayıt dışı istihdam ve kişi başına düşen milli gelir arasında bir ilişki kurmak anlamsızdır. Bununla birlikte Brezilya ve Türkiye karşılaştırıldığında kişi başına düşen milli gelir rakamları birbirine oldukça yakındır. Fakat Türkiye'deki kayıt dışılık oranı Brezilya'ya göre oldukça düşüktür.

Yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfusun oranına bakıldığında en yüksek oran %47,4 ile Meksika'ya aittir. Türkiye için ise bu rakam %18,1 ile ortalamanın altındadır. Burada dikkat çeken husus ise Sri Lanka'ya ve Vietnam'a bakıldığında kayıt dışı istihdam yüksek, kişi başına düşen milli gelir diğer ülkelere kıyasla oldukça düşük olmakla birlikte fakirlik sınırının altında yaşayan nüfus oranının en düşük olduğu ülkeler %14,5 ile Vietnam ve %15,2 ile Sri Lanka'dır.

Grafik 1: Seçilen Ülkelerde Tarım Dışı Kayıt Dışı İstihdamın Cinsiyete Göre Dağılımı (%) -2009



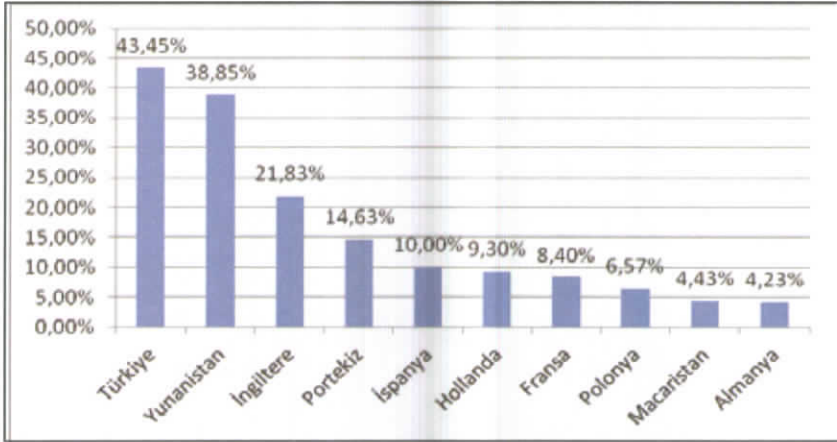
Kaynak: ILO İstatistik Departmanı, Statistical Update on Employment in The Informal Economy, Haziran 2011, Verileri Kullanılarak Hazırlanmıştır

Kayıt dışı istihdamın cinsiyete göre dağılımına bakıldığında Türkiye'de kayıt dışı çalışanların çoğunun erkek olduğu görülmektedir. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, Mısır'da toplam kayıt dışı istihdam içerisinde erkeklerin payı %93 ile en yüksekken erkek kayıt dışı istihdamının en düşük olduğu ülke %38 ile Azerbaycan'dır. Türkiye'deki kayıt dışı istihdam içerisinde erkeklerin payı %77 oranında gerçekleşmiştir. Türkiye bu ülkeler arasında Mısır'ın ardından kayıt dışı erkek istihdamının en yüksek olduğu ikinci ülkedir. Türkiye açısından bakıldığında bu durum kadınların işgücü piyasasına katılımıyla ilişkilendirilebilir. Genel olarak bakıldığında ise sadece Azerbaycan ve Peru'da kayıt dışı istihdam içerisinde kadınların payı yüksektir. Ayrıca Arjantin, Meksika, Brezilya ve Vietnam'da kadınların kayıt dışı istihdamdaki payı %40'ın üzerindedir.

.2. Seçilen AB Ülkelerindeki Kayıt Dışı İstihdamın Türkiye'deki Kayıt Dışı İstihdam ile Karşılaştırılması

Türkiye'nin de yer aldığı ve Avrupa ülkelerinde 2007 yılında yapılan Avrupa Sosyal Anketine göre çalıştığı halde iş sözleşmesi olmayanların kayıt dışı istihdam edildiği varsayımından hareketle anketin yapıldığı ülkelerde kayıt dışı istihdam Grafik 2'de oran olarak verilmektedir.

Grafik 2: Seçilen AB Üyesi Ülkelerde İş Sözleşmesi Olmadan Çalışanlar, 2007



Kaynak: Norveç Sosyal Bilimler Veri Servisleri: Avrupa Sosyal Anketi 2008 (Figure-8 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/13/48083643.xls>)

Grafik 2 incelendiğinde, Türkiye %43,45 oranında kayıt dışı istihdam ile ilk sırada yer almaktadır. Türkiye'nin ardından %38,85 oranı ile Türkiye gibi bir Akdeniz ülkesi olan Yunanistan gelmektedir. Yunanistan'ın ardından gelen İngiltere'de bu oran %21,83 civarında iken Portekiz'de %14,63 civarındadır. Geri kalan ülkelere bakıldığında bu oran %10'un altında gerçekleşmiştir. Seçilen ülkelerle Türkiye karşılaştırıldığında bu oran Türkiye'de oldukça yüksek gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki bölümde Türkiye'deki kayıt dışı istihdam rakamları seçilen düşük ve orta gelir grubuna giren ülkelerle karşılaştırılmış ve bu ülkelere göre Türkiye'deki kayıt dışı istihdam rakamı ortalamanın altında kalırken AB'ye üye ülkelerle karşılaştırıldığında kayıt dışı istihdam rakamı oldukça yüksektir. Bu çerçevede, Türkiye'deki kayıt dışı istihdam oranının gelişmekte olan ülkelere göre düşük AB'ye üye ülkelere göre yüksek olduğu söylenilenilebilir.

4.AB'ye Üye Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdamın Yapısı

Bu bölümde AB'ye üye devletlerde kayıt dışı istihdam “ücret karşılığı yapılan doğası gereği yasal ama devlete bildirilmeyen çalışmalar” olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanında yasal olarak bir yerde çalışmasına rağmen maaşının bir kısmını elden alanlar da elden aldıkları miktar itibarıyla kayıt dışı istihdam kapsamına girmektedirler.

Bu bölümde 2007 yılında AB üyesi 27 ülkede yapılan Eurobarometer anket çalışmasının sonuçları kullanılmıştır. Bu araştırmada Avrupa Birliği üyelerin sınıflandırılması açısından; Kıta Avrupası (Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya , İrlanda, Lüksemburg, Hollanda ve İngiltere), Doğu ve Orta Avrupa (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya), İskandinav Ülkeleri (Danimarka, Finlandiya ve İsveç) ve Güney Avrupa (Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Yunanistan, İtalya, Malta, Portekiz ve İspanya) olmak üzere 4 kısma ayrılmıştır. İngiltere ve İrlanda coğrafi olarak Kıta Avrupası içerisinde yer almamakla birlikte çalışmanın kolay anlaşılabilmesi amacıyla bu kategoriye dahil edilmiştir.

27 AB ülkesinde ankete katılanların %5'i anketin yapılmasından önceki 12 aylık sürede kayıt dışı olarak çalışmıştır. Kayıt dışı istihdamın şekli de ülkeden ülkeye değişmekle birlikte ankete katılanların kayıt dışı faaliyetlerinin %75'i kendi hesabına çalışılarak gerçekleştirildiği sadece %20'sinin ücretli çalışan şeklinde gerçekleştirildiği sonucu çıkmaktadır. Bununla birlikte Güney, Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde ücretli çalışanlar kayıt dışı istihdamın önemli bir bölümünü oluştururken Kuzey ve Kıta Avrupası'nda kendi hesabına çalışanlar kayıt dışı istidamın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Ülkeler arasında farklılık gösteren başka bir konu ise kayıt dışı istihdamın büyük bir bölümünün (%55) aile, arkadaş ve komşular için yapılan çalışmalardan meydana gelmesidir (Tablo 2). Bu durum genellikle Kıta Avrupası ve İskandinav ülkeleri için geçerli iken Güney, Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde daha az yaygındır. Bu da kayıt dışı istihdamın aynı zamanda aile ve toplumsal bağlarla da ilişkili olduğunu kanıtlamaktadır.

Tablo 2: AB'ye Üye Ülkelerde Çalışma Şekillerine Göre Kayıt Dışı İstihdam Son 12 Ay (%)

Ülkeler	Son 12 ayda % olarak kayıt dışı çalışma	Yapılan İşin Şekline göre % olarak			
		Şirketler İçin Ücretli Çalışanlar	Kendi Hesabına Arkadaş, Aile, Komşular İçin	Kendi Hesabına Diğer İşletme ve Kişiler İçin	Cevapsız
Kıta Avrupası					
Hollanda	13	18	62	15	5
Avusturya	8	14	58	16	12
Belçika	6	24	57	17	2
Fransa	6	13	70	12	5
Lüksemburg	5	7	72	16	5
İrlanda	4	15	48	23	14
Almanya	3	21	59	13	7
İngiltere	2	28	56	11	5
Doğu ve Orta Avrupa					
Letonya	15	18	41	31	9
Estonya	11	20	41	35	4
Çek Cumhuriyeti	7	23	66	3	8
Litvanya	7	15	43	42	-
Macaristan	7	33	39	24	4
Slovakya	6	16	53	28	3
Bulgaristan	5	50	22	18	-
Polonya	5	26	32	31	11
Slovenya	5	15	66	13	6
Romanya	4	12	57	19	12
Kuzey Avrupa					
Danimarka	18	16	68	13	-
İsveç	10	14	68	16	-
Finlandiya	4	9	89	2	-
Güney Avrupa					
Yunanistan	4	27	41	32	-
İspanya	3	29	41	30	-
İtalya	3	13	41	44	2
Portekiz	3	35	33	26	6
Malta	2	77	0	9	14
G.Kıbrıs Rum Kesimi	1	-	55	45	-
AB 27	5	20	55	20	5

Kaynak: Eurobarometer 2007

Kayıt dışı istihdama sektörel bazda bakıldığında, Kıta Avrupası'ndaki kayıt dışı istihdamın %44'ünün ev işleri, inşaat ve kişisel hizmet sektöründe meydana geldiği görülmektedir. Kayıt dışı istihdam, Doğu ve Orta Avrupa'da ise inşaat sektörü ve tarımda yoğunlaşmaktadır. Güney Avrupa'da ise kayıt dışı istihdamın %30'u ev hizmetlerinde çalışanlar arasında meydana gelmektedir. %17 gibi yüksek bir oranda kayıt dışı

istihdam ise genellikle mevsimlik çalışmaları kapsayan otel ve restoran sektöründedir. Kuzey Avrupa ülkelerinde inşaat sektörü %27 ile ilk sırada iken taşımacılık sektörü %11 ve ev hizmetleri %11'lik paya sahiptir (Tablo 3).

Tablo 3: AB Ülkelerinde Çalışılan Sektöre Göre Kayıt Dışılık (%) - 2007

Kayıt Dışı Çalışılan Sektörler	Kıta Avrupası	Doğu-Orta Avrupa	Kuzey Avrupa	Güney Avrupa	AB 27
Ev Hizmetleri	23	7	11	30	19
İnşaat	16	19	27	3	16
Kişisel Hizmetler	11	7	4	10	9
Otel ve Restoran	9	2	4	17	8
Tamir Hizmetleri	7	5	4	9	7
Sanayi	1	5	7	13	5
Tarım	2	9	2	3	4
Taşımacılık	2	4	11	2	3
Perakende	2	6	1	1	3
Diğer	17	15	20	7	15
Cevapsız	9	22	9	7	12
Toplam	100	100	100	100	100

Kaynak: Eurobarometer 2007

Avrupa Birliği'nde tüketicilerin kayıt dışı mallara ve servislere yönelme sebeplerinin incelenmesi kayıt dışı istihdamı anlamak açısından faydalı olacaktır. Yapılan çalışmada AB 27'de kayıt dışı mal ve hizmetlere yönelmenin en önemli sebebinin %44 ile düşük fiyatlar olduğu ifade edilmiştir. Ankete katılanların %73'ü düşük fiyatları ana sebep veya ikincil sebep olarak tanımlamıştır. Sadece kayıtlı çalışan firmaların servisinden memnun olmadığı için kayıt dışına yönelenlerin oranı %15'e tekabül etmekle birlikte kayıt dışılığı resmi olarak çalışan firmaların servislerinin iyi olmamasına bağlayanların oranı toplamda %24'tür. Kişileri kayıt dışılığa iten diğer bir sebep ise kişinin çevresindeki ihtiyaç sahibi insanlara yardım etmek amacıyla yaptığı harcamalardır. %10'a tekabül eden bir oranda kayıt dışılığın birincil sebebi olarak gelirin sosyal paylaşımı belirtilmiştir. Kayıt dışılığın birincil ve ikincil sebebinin gelirin sosyal paylaşımı olarak görenlerin oranı ise %16'dır. Oranlar AB ortalamasını yansıtmakla birlikte bölgeden bölgeye sebeplerin ağırlıkları değişmektedir (Tablo 4).

Tablo 4: AB’de Tüketicilerin Kayıt Dışı Mal ve Hizmetlere Yönelme Sebepleri (%)

Sebepler	Kıta Avrupası (%)	Doğu-Orta Avrupa (%)	İskandinav Ülkeleri (%)	Güney Avrupa (%)	AB 27 (%)
Fiyatların Düşüklüğü	44	47	44	44	44
Kayıtlı Ürünlerde Servis Yetersizliği	14	15	15	15	15
Sosyal Sebepler	11	7	8	8	10
Düşük Fiyatlar ve Kayıtlı Ürünlerde Yetersiz Servis	14	19	16	16	16
Düşük Fiyatlar ve Sosyal Sebepler	9	5	7	7	8
Kayıtlı Ürünlerde Servis Yetersizliği ve Sosyal Sebepler	3	2	4	4	3
Fiyatların Düşüklüğü, Kayıtlı Ürünlerde Servis Yetersizliği ve Sosyal Nedenler	5	5	3	3	5

Kaynak: Eurobarometer 2007

Kayıt dışılık üretici açısından incelendiğinde, AB genelinde %60 oranında kayıtlı ekonominin dışında kalmayı teşvik eden faktörler sebebiyle kayıt dışı kalındığı gözlemlenmektedir. %18 oranındaki kayıt dışı istihdamın istek dışı gerçekleştiği belirtilmektedir. %22 oranında ise her iki faktörün karışımı olarak nitelendirilmiştir. Kayıt dışılığa teşvik eden faktörler dolayısıyla kayıt dışılık %78 ile İskandinav ülkelerinde yaygındır. İstek dışı faktörler sebebiyle kayıt dışılığın oran olarak en yüksek olduğu ülkeler ise ortalama %28 ile Güney Avrupa ülkeleridir (Tablo 5).

Tablo 5: AB’de Üreticiler Açısından Kayıt Dışı İstihdam Sebepleri (%)

Sebebi	Kıta Avrupası (%)	Doğu-Orta Avrupa (%)	İskandinav Ülkeleri (%)	Güney Avrupa (%)	AB 27 (%)
Kayıtlı Ekonominin Dışında Kalmayı Teşvik Eden Faktörler	63	54	78	50	60
Kayıtlı Ekonomi Dışına İten İstek Dışı Faktörler	17	19	5	28	18
Her İki Faktör	20	27	17	22	22

Kaynak: Eurobarometer 2007

5. AB Ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Yöntemleri ve En İyi Uygulama Örnekleri

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan yöntemlerden biri denetim birimlerinin, denetimin yoğunlaşacağı sektöre ilişkin kamuoyunu bilgilendirmesidir. Burada amaç belirlenen sektörde kayıt dışı çalışanların uyarılması ve yakalanmalarının muhtemel olması dolayısıyla kayıtlı hale getirilmeleridir. Denetimlere yönelik başka bir uygulama ise çalışanların çalışan olduğunu doğrulayan kimlik kartlarını yanlarında bulundurma zorunluluğudur. İtalya’da uygulanan bu sistemde 10 kişiden az işçi çalıştıranlarda biraz farklı uygulanmakla birlikte kimliği olmayan kişilere 100-500 € arası kişi başı ceza kesilmektedir. Ayrıca Türkiye’de olduğu gibi İtalya’da da çalışanların işe giriş bildirimleri en az bir gün önce yapılmalıdır. Aksi halde, kişi başı 1200-1500 € arası ceza kesilebilecektir ve bu ceza bildirim geç yapıldığı her gün için 150 € artırılarak uygulanacaktır. İsveç’te bu sistem, inşaat sektöründe çalışan bazı firmaların ve sendikaların oluşturduğu grubun (İnşaat Sektöründe İşbirliği) öncülüğü ile kurulan gönüllü kayıt sistemine dayalı olarak 2007 yılında ID06 adlı bir proje ile uygulanmaya başlanmıştır. Bu grup 7 sektör organizasyonu ve 5 sendikanın katılımıyla kurulmuştur. Bu projede uyulması gereken kurallar şunlardır:

- İnşaat alanında bulunan herkes geçerli bir ID06 kimlik kartına sahip olmalıdır.

- Alt işverenler hesabına çalıştıkları işverenler tarafından önceden bildirilerek kayıt altına alınmalıdır.
- Çalışanlar günlük olarak kayıt yaptırmalı bu kayıtlar iki yıl süre ile saklanmalı ve devletin denetim elemanlarınca istendiği anda hazır bulundurulmalıdır.
- Asıl işverene inşaat sahasında sisteme kayıtlı olmayan kişi veya kişileri anında inşaat alanından uzaklaştırma hakkı verilmiştir.
- Asıl işverene kimlik kartı kontrolü yapma izni verilmiştir. Bu kontroller sırasında geçerli kimliği taşımayan kişiye asıl işveren 2009 rakamlarıyla 49 € ceza kesme hakkına sahiptir.⁴

Cezaların artırılmasının kayıt dışı istihdamı azaltacağı genel olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda bazı Avrupa ülkelerindeki uygulamalardan bahsetmek faydalı olacaktır. Avusturya'da 2007 yılında bu amaçla kayıt dışı istihdam için uygulanan ceza 3.630 €'dan 5.000 €'ya yükseltilmiştir. Kayıt dışı istihdamın organize olarak yapıldığı tespit edildiğinde 2 yıla kadar hapis cezası da verilebilmektedir. Slovakya'da kayıt dışı istidamın tespit edilmesi durumunda her gün için kayıt dışı istihdam edilen kişi başına yaklaşık olarak en fazla 3,30 € para cezası kesilirken bu miktar 2004 yılında 16.000 €'ya kadar kesilebilir duruma getirilmiştir. Cezaları artırmanın genel olarak kayıt dışı istihdamı artırdığı düşünülse de bazı yazarlar cezaların gereğinden fazla artırılmasının insanları kayıt dışına yönlteceği görüşünü savunmaktadırlar.

Genelde işverenler öncelikle maliyetleri düşürmenin yollarını aramaktadır. Bazı durumlarda ise bilgi eksikliği ve kayıt prosedürlerinin karmaşıklığı işverenleri kayıt dışı istihdama yönltebilmektedir. Örneğin, Portekiz Adalet Bakanlığı'nın başlattığı Simplex projesinin amacı idari ve yasal uygulamaların basitleştirilmesidir. Bu projenin başlattığı uygulamalardan birisi de şirket kurma sürecini kolaylaştıran "anında kurulan şirket"tir. Bu uygulama bir ofiste bir gün içinde şirket kurulmasına imkan vermektedir. Şirketin bu şekilde kurulması ile şirketin tüzel kişiliğini temsil eden kimlik, sürecin tamamlanması üzerine şirket kurucusuna verilmekte devlet otoritelerine yapılması gereken bütün bildirimler yapılmaktadır. 2005 yılı ve 2008 yılı Eylül ayı arasında, 59.068 yeni şirket kurulmuştur. Bir şirketin ortalama kuruluş süresi 1 saat 14 dakikadır maliyet ise 360 € civarındadır.

⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, "Measures the Tackle Undeclared Work in the European Union", 2008, s.15

⁵ a.g.e., s.24

Bu uygulamanın kayıt dışı istihdamı ne kadar azalttığı bilinmemekle birlikte bürokratik işlemlerin fazlalığını kayıt dışı istihdam sebebi görerek kayıt dışı kalanların bahanesini bu uygulama ortadan kaldıracaktır.⁶

Romanya'da "2007-2009 yılları için İnşaat Sektörü Sosyal Sözleşmesi" ülkede aktif olarak çalışanların üçte birinin kayıt dışı olduğunu ve bu sorunun önemini vurgulamıştır. "İnşaatçıların Sosyal Evi Programı" kayıt dışından kayıtlı istihdama geçişte çok faydalı olmuştur. Bu program 1998 yılında özel sektör girişimi ile inşaat sektöründeki sendikaların ve işveren örgütlerinin eşit katılımları ile oluşturulmuştur. Bu program kapsamında inşaat sezonunun durduğu soğuk mevsimlerde (1 Kasım-31 Mart tarihlerinde), daha önce kayıtlı çalışmış olanlara çalışmadıkları sürede yardım edilir. Programın üyeleri inşaat şirketleri ve inşaat malzemeleri üreticileridir. Programdan sağlanan yardıma hak kazanmak için öncelikle kayıtlı çalışılması ve sosyal güvenlik ödemelerinin yapılmış olması gerekmektedir. İşverenler toplam satışlarının %1,5'i oranında işçiler ise brüt maaşlarının %1'i oranında programa katkıda bulunurlar. 2008 yılı itibariyle programa üye 573 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşlar inşaat sektörü ve inşaat malzemeleri üretim endüstrisinin %40'ını temsil etmektedir. 2007-2008 kış sezonunda 102.387 kişi programdan sağlanan yardımlardan faydalanmıştır. Bu uygulama mevsimsel çalışmaların yoğun olduğu diğer sektörlerde de uygulanabilir. Uygulamanın en önemli özelliği sektör temsilcilerinin öncülüğü ile başlatılmasıdır.⁷

Polonya'da ekonominin büyüme oranı ve genç nüfusta artış dikkate alınarak mevcut büyüme oranı ile genç nüfusun önemli bir kısmının işe yerleştirilmesinin güç olmasından hareketle 2005 yılında hükümet "İlk İşletme Programı" adlı uygulama ile gençler arasında girişimciliği teşvik etmeyi amaçlamıştır. Bu programın amacı 25 yaşın altında orta öğretim mezunu ve 27 yaş altı üniversite mezunu gençler arasında girişimciliğin yaygınlaştırılmasıdır. Program dahilinde katılımcılara, kendi işletmelerini yürütebilme ve kendi hesaplarına çalışabilme konularında yardım sağlanmaktadır. Bu kapsamda, bir işletmenin kuruluşu ve yürütülmesi konularında eğitimler verilmekte ayrıca kredi ve destek sağlanmaktadır. Programın ne kadar etkili olduğu tam olarak ölçülmemiştir. Ama bu tarz programların varsayımı sağlanan destek sonucunda meydana gelen istihdam ve işlemlerin kayıtlı olacağıdır.

6 a.g.e., s.27

7 a.g.e., s.29

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan bir diğer yöntemde servis çekleri uygulamasıdır. Belçika'da yaygın olarak kullanılan bu yöntemde servis çekleri günlük kişisel hizmetler karşılığı kullanılmaktadır. Her çek 6,7 € değerindedir ve lisanslı firmalardan temin edilecek işsizler için bir saatlik çalışma karşılığı kullanılmaktadır. Başlangıçta bu firmalar işsizleri yarı-zamanlı ve geçici olarak işe almaktadırlar. 6 ayın sonunda ise bu şirketler bu kişileri sürekli iş sözleşmeli yapmalı ya da en azından bu kişi işsiz olarak kayıtlı ise yarı zamanlı sözleşme yapmalıdırlar. Lisanslı firmanın çalışanı ev temizliği, çamaşır ütü, alış-veriş, dikiş ve yemek pişirmek gibi işleri yapabilir. Hanehalkı ödemeyi servis çeki ile yapmaktadır. Şirketin fiyatı ile aradaki fark ise federal hükümet tarafından şirkete ödenmektedir. Ayrıca, hanehalkı kullandığı servis çekinin %30'unu vergi iadesi olarak geri alabilmektedir. Bu durumda hanehalkına servisin maliyeti bir saat için 4,69 € olarak gerçekleşmektedir. Belçika devleti bu yöntemi kullanarak 2005 yılında 25.000 kişilik bir istihdam sağlamayı planlamıştır. 2005 yılı sonu itibarıyla bu yöntem vasıtasıyla 28.933 kişilik bir istihdam oluşturulduğu tahmin edilmektedir. Bu şekilde istihdam edilenler 792 şirket aracılığıyla istihdam edilmiştir, bunların %41'i geçici istihdam bürosu, %25'i kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve %18'i de kamu kurumlarıdır. Bu yöntem ile işe yerleştirilenlerin %90'ının yarı-zamanlı çalışmakla birlikte genellikle yarı zamandan biraz daha fazla çalışmaktadırlar. 28.933 kişilik çalışma tam zamanlı çalışmaya çevrildiğinde 17.360 kişiye denk gelmektedir. Bu da toplam bu sektörde istihdam edilen kişi sayısında bir önceki yıla göre %70 artış olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte bu yöntemle çalışanların %49'unun daha önce bir işe sahip olduğu göz önünde bulundurulursa yeni iş oluşturma konusunda net etkisinin 9.000 kişi olduğu söylenebilir. 2005 yılı sonu itibarıyla bu yöntem ile çalışanların üçte ikisi tam zamanlı iş sözleşmesi ile çalışmaya başlamıştır. Bu yöntemin uygulandığı 2,5 yıl boyunca 200.000 hanehalkı servis çeki kullanmıştır. Yapılan çalışmalarda bu kişilerin servis çeki uygulamasının olmaması durumunda bu servisin sağlanmasında %25'inin kayıt dışı kalacağı tespit edilmiştir. Bu yöntemin uygulanması ile kayıt dışı istihdam kayıt altına alınmıştır. Ayrıca daha önce ev işlerinde çalışmaları dolayısıyla bildirilmemiş istihdamın bir kısmı da kayıt altına alınmıştır. Bu yöntemin brüt maliyeti (sağlanan destekler, personel giderleri ve vergi iadeleri) 303.2 milyon € olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte bu yöntemin kullanılması sonucu hükümetin işsizlik ödeneği harcamaları düşmüş, sosyal katkılarda ve gelir vergisi bildiriminde artışlar meydana gelmiştir.

2005 yılı itibariyle, bu fazlaların ise 93.1 milyon € olarak gerçekleştiği yöntemin net maliyeti ise 210 milyon € civarında meydana geldiği tahmin edilmektedir. Buradan şu sonuca varılabilir her tam zamanlı işe eşit servis çekinin maliyeti kişi başı 12.500 €'dur.⁸ Bu uygulama ilk bakışta Belçika için oldukça maliyetli görünmektedir. Fakat, bu uygulama sosyal devlet ilkesi ve Belçika'daki sosyal yardım sistemi ile birlikte düşünüldüğünde maliyetin görüldüğü kadar yüksek olmadığı sonucuna varılabilir.

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan en önemli yöntemlerden biri de bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleridir. 2005 yılı Kasım ayında, Danimarka Vergi Bakanlığı genç nüfusu bilgilendirmek amacıyla "Düşünün Herkes Kayıt Dışı Çalışırsa Neler Olabilir" adlı bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyası başlatmıştır. Kampanya kayıt dışı istihdamın ve vergi kaçakçılığının genç nüfus arasında daha fazla kabul gördüğünü kanıtlayan bazı araştırmalar neticesinde yapılmıştır. Kampanya toplumda hiç kimsenin vergi vermemesi sonucu neler olabileceğini gösteren konuşmanın olmadığı birkaç senaryonun gösterildiği reklamlardan oluşmaktadır. Bu reklamlarda harabeye dönmüş oyun alanları, kitabı olmayan kütüphaneler ve kapanmış hastaneler gösterilmiştir. Reklamın amacı insanların morallerini bozmak değil vergilerin ne amaçla kullanıldığını göstermektir. Bu reklamlar büyük şehirlerde afişler, gazete ilanları ve broşürler ile desteklenmiştir. Bu kampanyada ilköğretim son sınıf öğrencilerine yönelik 10 yıldır devam eden diğer bir bilinçlendirme girişimi ile de birleştirilmiştir. Bu kampanya denetimlerin artırılması yoluyla desteklenmiştir. Letonya'da da işçi ve işverenlere kayıtlı çalışmanın faydalarını vurgulayan "Çalışma Sözleşmeleri Çalışır" adlı bir kampanya yapmıştır. Bununla birlikte Letonya Gelir İdaresi 9.000 işvereni çalışmaların normal ücret üzerinden bildirilmediği ve bildirimlerin normal ücret düzeyine yükseltmesi konusunda uyarmıştır. 3.000 girişimciden de gelirlerinin neden bu kadar düşük beyan edildiği konusunda açıklama istenmiştir. Ayrıca vatandaşlara da maaşlarının olduğundan düşük gösterilmesi sonucu doğacak olumsuz sonuçları bildiren mektuplar gönderilmiştir.⁹

8 a.g.e., s.39

9 a.g.e., s.42

Türkiye açısından Sosyal Güvenlik Kurumunun yürüttüğü caydırıcılık ve teşvik uygulamaları arasındaki dengeyi sağlamayı amaçlayan önlemlerin, kayıt dışı istihdamda azalma eğilimini desteklediği görülmektedir. Son dönemde uygulanan yenilikçi politikalar arasında Türkiye ve AB tarafından ortaklaşa finanse edilen Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi Hibe Bileşeni yenilikçi bir uygulama olarak kabul edilmektedir. SGK tarafından ilk defa uygulanan hibe programı ile kayıt dışı istihdamla mücadele noktasında yerel aktörlerce ortaya konan fikirler desteklenmiş, bu aktörlerce (sivil toplum örgütleri, sendikalar, belediyeler, sanayi ve ticaret odaları vb.) hazırlanan projeler fonlanmıştır. Sosyal güvenliğin önemi bu aktörlerce dolaylı ama doğal bir yolla anlatılmış, kendi bölgelerinin sorunlarını en iy şekilde tespit edebilen hibe sahipleri tarafından yürütülen projeler oldukça somut sonuçlara ulaşmıştır. Uygulandığı 2010 Temmuz - 2011 Temmuz dönemi ve bu dönemin ardından kayıt dışı istihdam oranlarında yaşanan düşüşler ile hibelerin uygulandığı bölgeler arasında paralellik bulunmaktadır. Hibelerin yoğun biçimde uygulandığı dört alt bölgede (Güney Doğu Anadolu, Kuzey Doğu Anadolu, Doğu Karadeniz ve Batı Karadeniz) kayıt dışı istihdamın en yüksek oranda azaldığını TÜİK verileri doğrulamaktadır.¹⁰

6. Sonuç

Kayıt dışı istihdam toplumun her kesimi açısından mücadele edilmesi ve çözülmesi gereken bir sorundur. Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranı yıllar itibarıyla azalmakla birlikte, düşük ve orta gelirli ülkelere göre daha düşük gerçekleşirken AB'ye üye devletlere göre daha yüksek gerçekleşmektedir. AB üyesi ülkelerde de görüldüğü üzere, her ülke kayıt dışı istihdamla mücadelede farklı yöntemler kullanmaktadır. Kayıt dışı istihdamla mücadelede öncelikle kayıt dışı istihdamın sebeplerinin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Bu sebeplerin bilinmesi, çözüm yollarının ve kayıt dışı istihdamla mücadelede alınacak önlemlerin başarıya ulaşmasını sağlayacaktır.

Türkiye'de kayıt dışı istihdam verileri TÜİK'in yaptığı hanehalkı anketine dayanmaktadır. Bu ankette "esas işlerinden dolayı sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olup olunmadığı" sorusuna verilen cevaplar sonucu kayıt dışı istihdam rakamı belirlenmektedir. Bunun dışında ankette kayıt dışılığın sebebini belirleyen herhangi bir soru yoktur.

¹⁰ TÜİK, İşgücü İstatistikleri Veri Tabanı, 2010-2011

TÜİK hanehalkı anketine kayıt dışı istihdamın sebeplerini belirleyecek soru veya sorular konulması veya ülke genelinde kayıt dışı istihdamın sebeplerini belirleyecek geniş çaplı bir anketin yapılması sorunun çözümü için oldukça faydalı olacaktır.

Kayıt dışı istihdam sorununun çözümünde sosyal tarafların katkısı büyük önem taşımaktadır. Romanya ve İsveç örneklerinde, işçi ve işverenler sorunun çözümüne dahil olmuşlar ve sektöre özel çözümler geliştirmişlerdir. Ayrıca, ev hizmetlerinde çalışanlar, için Belçika'da uygulanan servis çeklerine benzer bir uygulama Türkiye'de de hayata geçirilerek bu kişiler kayıt altına alınabilir ve sosyal güvenlik kapsamındaki hizmetlerden faydalanabilirler. Zira, 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kanununun 6. Maddesinde ev hizmetlerinde (ücretle ve sürekli çalışanlar hariç) sigortalı sayılmamaktadır.

KAYNAKÇA

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITION, “Measures the Tackle Undeclared Work in the European Union”, 2008

ILO İSTATİSTİK DEPARTMANI, “Statistical Update on Employment in The Informal Economy”, ILO, Haziran 2011

JÜTTİNG, J., PARLEVLİET J., XENOĞİANİ T., Informal Employment Re-loaded, OECD Development Centre, Ocak 2008, Working Paper No.266,

SÜNGÜ, Yakup, “Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla yapılan Düzenlemeler”, TÜHİD İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kasım 2007-Şubat 2008, Cilt 21, Sayı 2-3 s.

YERELİ, Ahmet Burçin, KARADENİZ, Oğuz, Kayıt Dışı İstihdam, Odak Yayınevi, Ankara, 2004

TÜİK, İşgücü İstatistikleri Veri Tabanı, 2010-2011 7

Tamamlayıcı Sağlık Sigortasının Genel Görünümü ve Türkiye'deki Gelişim Süreci

General View of Complementary Health Insurance and the Development Process in Turkey

F. Özge VAROĞLU*

ÖZET

Sağlık hizmeti sunumunda ülkeler açısından ortak ve olması gereken hedef, kişilere en uygun şartlarda, kaliteli, etkin, eşit, kolay erişilebilir ve teknolojinin getirdiği yeniliklere uygun koşulların sağlanmasıdır. Ancak söz konusu durumda, sağlık harcamaları önlenemez şekilde artmaktadır. Gönüllü özel sağlık sigortası türlerinden birisi olan tamamlayıcı sağlık sigortası, dünya genelinde birçok ülkenin risk ve maliyet paylaşımı yoluyla sağlık alanında kamu üzerinde oluşan mali baskıyı dengeleyerek sosyal güvenlik sistemlerini rahatlatmak ve finansal sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla kullandığı bir araç ve alternatif bir model niteliği taşımaktadır. Bu çalışmada öncelikle Tamamlayıcı Sağlık Sigortasının tanım, kapsam, başlıca uygulanma nedenleri ve faydaları açısından genel görünümü ortaya konmuştur. Daha sonra bu görünümü desteklemek amacıyla Fransa, Almanya ve Hollanda örneklerinden bahsedilmiş, Türkiye'de tamamlayıcı sağlık sigortası uygulamasının gelişim süreci ve gelinen son durum değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Genel sağlık sigortası, tamamlayıcı sağlık sigortası, sağlık harcaması, cepten yapılan ödemeler

ABSTRACT

For countries, in the provision of health services, the aim which is common and supposed to be is to ensure that people have equal conditions, easy access, high quality and appropriate conditions brought about by technology innovations. However in such cases the increasing of health expenditures can not be prevented. The complementary health insurance which is a kind of voluntary health insurance has been using an alternative model to ensure financial sustainability and to relieve the social security systems by sharing of risks and costs in many countries throughout the world. In this study, firstly, definition, coverage, primary implementation reasons of complementary health insurances and in terms of benefits of it general view of complementary health insurance has presented. Then in order to support this general view French, German and Dutch example has been mentioned and improvement process of complementary health insurance in Turkey and current situation has been evaluated.

Keywords: Universal health insurance, complementary health insurance, health expenditures, out of pocket payments

* Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Ziyabey Cad. No:6 Balgat/ANKARA, fgokce2@sgk.gov.tr, 0312 207 8606

1- Giriş

Tüm dünyada, özellikle 1970'li yıllardan itibaren nüfus yapısının değişmesi, doğuşta yaşam beklentisinin artması ve nüfusun giderek yaşlanması, kişilerin eğitim düzeylerinin ve gelirlerinin artmasıyla beklentilerinin ve ihtiyaçlarının farklılaşması, tıbbi teknoloji alanındaki gelişmelere bağlı olarak maliyetlerin yükselmesi, sağlığın çok yönlü ve geniş kapsamlı bir alan olması sosyal refah devleti anlayışıyla birlikte ülkelerin sağlık hizmetleri sunumu ve dolayısıyla harcama miktarları üzerinde önemli bir baskıyla karşı karşıya gelmeleri sonucunu doğurmuştur.

Ülkeler, sağlık harcamalarını karşılayabilecekleri bir düzeyde tutmak ve mali sürdürülebilirliklerini sağlamak amacıyla prim oranlarının ve/veya vergilerin artırılması, sunulan sağlık hizmetleri kapsamının daraltılması, önleyici ve koruyucu sağlık hizmetlerine daha fazla önem verilmesi, fiyat tarifelerinin düşürülmesi, özel sigorta sektöründen yararlanılması gibi çeşitli araçlara ihtiyaç duymaktadır.

Özel sigorta sektörü, ülkelerin sağlık alanındaki harcamalarını risk ve maliyet paylaşımı yoluyla dengeleyerek kamu üzerinde oluşan mali baskıyı azaltan, sağlık hizmetleri sunumunda kapasite kullanımını artırarak maliyet avantajı sağlayan, daha geniş bir çerçevede hekim ve hastane seçme özgürlüğünün tanınmasıyla kişilerin memnuniyet düzeylerini artıran, kamu sağlık sigortasının sunduğu sağlık hizmetleri ile en uygun şartlar arasında oluşan farkı karşılayan esnek bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. (Çelik vd., 2003, s.33-34).

Sosyal güvenlik sistemleri, çok sayıda kişiye belli sayıda ve tanımlanmış risklere karşı asgari güvence sağladığından daha fazlasının tarafların isteğine uygun olarak özel sigorta sektöründen karşılanması, hem sosyal sigorta kuruluşlarının yükünü hafifleterek sosyal güvenlik sistemini rahatlatmakta hem de sigortalıların arzulanan kalite ve ölçüde hizmetten faydalanmalarını sağlamaktadır (Orhaner, 2000, s.49).

Özel sağlık sigortası türleri arasında yer alan tamamlayıcı sağlık sigortası

uygulaması da özellikle Avrupa ülkelerinin, sosyal güvenlik felsefesinin gereklerine aykırı düşmeden sosyal güvenlik sistemlerini rahatlatmak ve mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla başvurdukları önlemlerden birisidir.

2- Tamamlayıcı Sağlık Sigortası Nedir?

Kamu sağlık sigortası sistemleri genel olarak kişilerin karşılaştığı tüm sağlık risklerini karşılama olanağına sahip değildir. Diğer bir ifadeyle, kamu sağlık sigortası kapsamında sunulan sağlık hizmetleri ile en uygun şartlar arasında bir fark oluşmaktadır. Bu fark, karşılanmayan ya da kişilerin beklentileri karşısında yetersiz kalan alanlarda sağlık hizmetlerini alan kişi tarafından doğrudan cepten harcama yapılması ya da gönüllü özel sağlık sigortası kullanılması yoluyla ödenmektedir (Çelik vd., 2003, s.7-8).

Kamu tarafından sağlanan zorunlu sağlık sigortasının yanında ek bir seçenek olarak var olan gönüllü özel sağlık sigortaları ikame edici, destekleyici ve tamamlayıcı sağlık sigortası olmak üzere üç farklı şekilde uygulanmaktadır. Buna göre (Mossialos ve Thomson, 2004, s.16);

1) *İkame Edici Sağlık Sigortası*: Kamu sağlık sigortası sisteminin sunduğu sağlık hizmetlerini benzer şekilde kapsayan ve bu sistemi ikame eden niteliğe sahip bir özel sağlık sigortası türüdür.

2) *Destekleyici Sağlık Sigortası*: Sağlık hizmetlerine erişimi hızlandıran ve kamu sağlık sigortası sisteminin kapsamadığı sağlık hizmetlerini içine alarak tüketim seçeneklerini artıran bir özel sağlık sigortası türüdür.

3) *Tamamlayıcı Sağlık Sigortası*: Kamu sağlık sigortası sistemi tarafından kapsanmasına karşın belli bir tutarın üzerinde ödeme yapılmayan ya da sadece bir kısmı kapsanan sağlık hizmetleri ile kamu sağlık sigortası tarafından uygulanan katılım paylarını içeren bir özel sağlık sigortası türüdür.

Tamamlayıcı sağlık sigortası uygulamasıyla, sağlık hizmetlerinden

faydalanan kişiler, gerek ayakta tedavi kapsamında karşılanan sağlık giderlerinde kendilerinin ödemek zorunda olduğu tutarı gerekse yatarak tedavide sağlanan şartların iyileştirilmesi için vermeleri gereken farkı, tamamlayıcı sağlık sigortası aracılığıyla riski diğer kişilerle paylaşarak ödeme olanağına sahip olmaktadır (Çelik vd., 2003, s.38).

Tamamlayıcı sağlık sigortasının sağladığı faydalar, kamu sağlık sigortasının kapsamından büyük oranda etkilenmektedir. Geri ödeme oranları, ülkeden ülkeye ve ülkelerdeki çeşitli sigorta poliçesi alternatiflerine göre farklılık göstermektedir (Mossialos ve Thomson, 2004, s.66).

3- Tamamlayıcı Sağlık Sigortasının Kapsamı

Tamamlayıcı sağlık sigortası, genel olarak hastanede yatarak tedavi, ayakta tedavi, reçeteli ilaçların temini, hekim muayenesi, ambulans hizmeti, tedavi sonrası evde bakım, fizik tedavi ve benzeri sağlık hizmetlerini kapsamaktadır. Check-up, analık ve doğum hizmetleri, kronik hastalıkların tedavisi, ağız ve diş sağlığı tedavileri, psikiyatrik tedaviler, yurt dışında yapılan tedaviler, alternatif tıp ve benzeri sağlık hizmetleri de tamamlayıcı sağlık sigortası poliçelerinde yer alabilmektedir. Yaşlılıktaki tedaviler, estetik ameliyatlara, AIDS'e bağlı hastalıklar, alkol ve uyuşturucu kullanımına ilişkin tedaviler ile tehlikeli sporlardan kaynaklanan rahatsızlıklar ise kapsam dışında kalmaktadır (Çelik vd., 2003, s.39).

Tamamlayıcı ve destekleyici sağlık sigortası piyasasına ilişkin olarak bazı OECD ülkelerinin 2008 yılı için genel görünümünün yer aldığı Tablo 1 incelendiğinde tamamlayıcı sağlık sigortasının genel olarak tüm nüfusa yönelik uygulandığı ve tamamlayıcı sağlık sigortası kapsamında sağlanan sağlık hizmetleri açısından ülkelerin birbirine benzediği görülmektedir.

Tablo 1'e göre Fransa ve Hollanda'da 2006 yılında nüfusun % 92'si tamamlayıcı ve destekleyici sağlık sigortasından faydalanırken, bu oran Belçika'da %73, Danimarka'da % 56, İrlanda'da ise % 51 olarak gerçekleşmiştir.

Tamamlayıcı ve destekleyici sağlık sigortaları kapsamının ülkeden ülkeye

farklılık gösterdiği görülmele birlikte genellikle ağız ve diş sağlığı hizmetleri ile göz tedavileri, fizik tedavi, özel hastanede tedavi ve uzman hekim seçimi ile hastanede tek kişilik oda ve daha fazla konfor kapsama dâhil olan sağlık hizmetleri arasındadır. Fransa, İrlanda, Belçika ve Almanya'da katılım paylarının geri ödenmesi, Hollanda ve Macaristan'da ise önleyici sağlık hizmetleri ön plana çıkmaktadır.

Tablo 1: Bazı OECD Ülkelerinde Gönüllü Özel Sağlık Sigortaları Piyasasının Genel Görünümü (2008)

Ülke	Sigorta Türü	Erişim	Kapsam Örnekleri	Nüfus Kapsamı (%) (2006)	Toplam Sağ. Harc. (%) (2006)
Avusturya	Tamamlayıcı Sigorta	Tüm Nüfus	Diş ve göz tedavileri, fizik tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri, ev ziyaretleri, psikoterapi, kapsıca tedavileri, ilaçlar, tamamlayıcı ve alternatif ilaçlar	32,5	5,3
	Destekleyici Sigorta	Tüm Nüfus	Özel hastanelerde muayene, doktor seçimi, hızlı erişim, yatan hasta hizmetleri için günlük verilen nakit tutar.	0,5	
Belçika	Tamamlayıcı Sigorta	Tüm Nüfus	Katılım paylarının ve yatan hastalar için istenen ekstra faturaları geri ödenmesi.	73	5,4
Danimarka	Tamamlayıcı Sigorta	Tüm Nüfus	Göz ve diş tedavileri, psikoterapi, psikiyatrik hizmetler, tıbbi yardımlar, el ve ayak hastalıkları, kiropraktik (sinir sistemini düzenlemek amacıyla omurga, kemik ve kaslara müdahale etme yöntemi) tedavi hizmetleri.	35,7	1,5
	Destekleyici Sigorta	Tüm Nüfus	Doktor seçimi, özel hastane ve tanı hizmetleri, hızlı erişim.	22,3	
Fransa	Tamamlayıcı Sigorta	Tüm Nüfus	Katılım paylarının geri ödenmesi, diş ve göz tedavileri, isteğe bağlı prosedürler (göz düzeltme cerrahisi gibi).	92,0	12,8
	Destekleyici Sigorta	Tüm Nüfus	Özel oda, hastanede daha fazla konfor.		
Almanya		Tüm Nüfus	Diş tedavileri, ayaktan hastalar için katılım payları.		9,3
	Tamamlayıcı Sigorta	Devlet Memurları	Kamu tarafından tam olarak kapsanmayan sağlık hizmeti harcamalarının geri ödenmesi, ayaktan hastalar için katılım payları.	20,0	
	Destekleyici Sigorta	Tüm Nüfus	Özel hastaneler, uzman hekim seçimi, hastanede kalma için günlük ödenen ücret.		
Almanya	İkame Edici Sigorta	Serbest çalışanlar,	Kamu sağlık sigortasının sağladığı kapsam ile aynıdır.	10,0	
Hollanda	Tamamlayıcı Sigorta	Tüm Nüfus	Diş ve göz tedavileri, fizik tedavi, konuğuca tedavisi, bazı önleyici sağlık hizmetleri, kozmetik cerrahinin bazı türleri, tamamlayıcı ve alternatif ilaçlar, sınır ötesi hizmetler.	92,0	5,9
	Destekleyici Sigorta	Tüm Nüfus	Hastanede tek kişilik oda.		
Macaristan	Tamamlayıcı Sigorta	Tüm Nüfus	Fizik tedavi, önleyici sağlık hizmetleri, terapatik spa hizmetleri, tamamlayıcı ve alternatif ilaçlar, tıbbi malzemeler, ilaçlar.	8,3	1,2
	Destekleyici Sigorta	Tüm Nüfus	Hastanede daha fazla konfor.		
İrlanda	Tamamlayıcı Sigorta	Tüm Nüfus	Katılım paylarının geri ödenmesi.		8,4
	Destekleyici Sigorta	Tüm Nüfus	Kamu hastanelerinde ve özel hastanelerde yarı ya da tam özel oda, hızlı erişim	50,9	

Kaynak: E. Mossialos, S. Thomson, 2009, s. 16-18.

Aşağıda yer alan Tablo 2'de bazı OECD ülkeleri için gönüllü özel sağlık sigortası üyelerinin yaş, eğitim durumu, gelir ve çalışma statüsü gibi özelliklerine ilişkin bilgiler düzenlenmiştir. Tablo 2'ye göre bu kişilerin ortak noktaları iyi eğitilmiş ve yüksek gelirli olmalarıdır. Yaş aralığı ülkeler arasında farklılık göstermekle birlikte genel olarak çalışma yaşında olan

yetişkin bireylerin, Almanya'da ise tüm nüfusun kapsama dâhil olduğu görülmektedir.

Çalışma statüsü açısından bakıldığında ağırlıklı olarak kamu çalışanları, serbest çalışanlar, yöneticiler, işçiler ve çalışma hayatları sırasında özel sigortası olan kişilerin kapsamda yer aldığı anlaşılmaktadır. İtalya'da geniş ailelerin, İrlanda'da ise en az bir çocuklu çiftlerin özel sağlık sigortasını daha çok tercih ettiği, Almanya'da kapsama dâhil olan erkeklerin oranının kadınlara göre daha fazla, çocukların oranının ise tüm nüfusla kıyaslandığında daha az olduğu görülmektedir. Belçika'da ise kapsama dâhil olan çiftlerin oranının bekârlara göre daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir.

4- Tamamlayıcı Sağlık Sigortası Uygulamasının eşitli Bileşenleri

a- Poliçe eşitleri

Tamamlayıcı sağlık sigortası poliçeleri, bireysel poliçeler ve grup poliçeleri olarak ikiye ayrılmakta olup grup poliçeleri sigorta şirketleri için ön planda yer almaktadır. Bu durumun nedeni, grup poliçelerinin genellikle birim başına daha düşük maliyetle daha yüksek hacimli iş sağlaması, daha geniş, sağlıklı ve homojen bir grubu kapsamasıdır. Grup poliçelerinde, primler grupla ilişkili olarak belirlenirken, bireysel poliçelerde, primler daha çok riske göre uyarlanmakta ve dolayısıyla fiyatları daha yüksek olmaktadır (Mossialos ve Thomson, 2004, s.72).

b- Hizmet Sunucuları

Tamamlayıcı sağlık sigortası sunucuları, dağılımları ülkeden ülkeye önemli ölçüde değişmekle birlikte yasal statülerine, sağlık konusundaki uzmanlık derecelerine ve kr amaçlı olup olmamalarına göre meslek kuruluşları, yardım kuruluşları ve ticari şirketler olarak e ayrılmakta, katılımcılara geniş bir sağlık hizmet sunucusu seçeneği sunmaktadır (Mossialos ve Thomson, 2004, s.67, 83).

Tablo 2: Bazı OECD Ülkelerinde Özel Sağlık Sigortaları Tarafından Kapsanan Kişilerin Özellikleri (Değişik Yıllarda)

Ülke	Yaş	Eğitim Durumu	Gelir	Çalışma Statüsü	Diğer
Avusturya	30-40	İyi eğitilmiş	Yüksek gelirli	%50 serbest çalışanlar, %44 devlet memurları, %40 çalışanlar, %32 işçiler, %25 çiftçiler	-
Belçika	Çalışma yaşında olanlar	İyi eğitilmiş	Yüksek gelirli	Çalışanların %86,5'u (işveren vasıtasıyla), Devlet memurları	Çiftlerin oranı bekârlara göre daha yüksektir.
Fransa	30-80	İyi eğitilmiş	Yüksek gelirli	Çalışanlar ve vasıflı işçiler	-
Almanya	Hepsi	İyi eğitilmiş	Yüksek gelirli	Yüksek gelirli çalışanlar, serbest çalışanlar, kamu çalışanları ve çalışma hayatları sırasında özel sigortalı olan emekliler	Erkeklerin oranı kadınlara göre daha fazladır, çocukların oranı ise tüm nüfusla kıyaslandığında azdır.
İtalya	-	İyi eğitilmiş	Yüksek gelirli	Yöneticiler, profesyoneller, serbest çalışanlar	Geniş aileler
İrlanda	35-64	-	Yüksek sosyal sınıflar	Çalışanlar	En az bir çocuklu çiftler

Kaynak: E. Mossialos, S. Thomson, 2009, s. 31-34.

c- Primlerin Belirlenmesi

Tamamlayıcı sağlık sigortası primleri genel olarak gelirle ilişkilendirilmekte ve riskle orantılı olarak bir topluluk ya da grup temeline göre belirlenmektedir. Topluluk ya da grup ilişkili primlerin hesaplanmasında tanımlanmış grubun ya da topluluğun ortalama riski temel alınmaktadır. Riskle ilişkili primler, bireyin gelecekteki sağlık/hastalık riski değerlerine dayanmakta ve bu nedenle bir ya da birden çok risk faktörüne göre değişiklik göstermektedir. Bu yöntem primlerin uygulamaya konmasında kullanılmakta ve risk oranlarında kullanılan değişkenler maliyetleri ve erişimi etkileyebilmektedir (Mossialos ve Thomson, 2004, s.75).

ç- Vergilerin Rolü

Ülkelerde uygulanan vergi kanunları, kişilerin ve firmaların, sağlanan teşvikler ve alınan caydırıcı önlemler yoluyla tamamlayıcı sağlık sigortası poliçesi satın alma davranışlarına yansımaktadır.

Vergi teşvikleri genellikle vergiden kurtulma şeklinde gerçekleşirken, kişilere ve firmalara tamamlayıcı sağlık sigortası prim maliyetlerinin tümünü ya da bir kısmını, gelir ya da kurumlar vergisinden düşme olanağı vermektedir. (Mossialos ve Thomson, 2004, s.90).

Tamamlayıcı sağlık sigortası için kullanılan teşviklerden birisi de hasarsızlık indirimi olarak da tabir edilen ve hastalığı olmayan ya da az miktarda olan kullanıcıları teşvik eden, ödüllendiren ve sigorta şirketleri tarafından uygulanmakta olan yöntemdir (Mossialos ve Thomson, 2004, s.82).

5- Tamamlayıcı Sağlık Sigortasının Uygulanma Nedenleri Nelerdir?

Tamamlayıcı sağlık sigortasının uygulanmasında en önemli nedenler kamu sağlık harcamaları üzerindeki harcama baskısı ve cepten yapılan sağlık harcamaları olarak göze çarpmaktadır.

a- Kamu Sağlık Harcamaları Üzerindeki Harcama Baskısı

2001–2009 yılları arasında bazı OECD ülkelerinde, gayri safi yurtiçi hâsıla (GSYİH) içinde toplam sağlık harcamalarının izlediği seyir Tablo 3'te yer almaktadır. Japonya hariç olmak üzere, Tablo 3'te yer alan ülkelerin tümünde sağlık harcamaları yıllar içinde artış göstermiştir. ABD, İspanya, Polonya, İrlanda, Hollanda, Fransa ve Danimarka artışın en fazla gerçekleştiği ülkeler olarak göze çarpmaktadır. Sağlık harcamalarındaki bu artış ülke ekonomileri üzerinde önemli bir baskı oluşturmakta, sağlık hizmetlerinin kalitesinin ve kapsamının daralarak sağlık hizmetlerinden memnuniyetin azalması ihtimalini ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 3: Bazı OECD Ülkelerinde GSYİH İçindeki Yüzdesine Göre Yıllara Göre Toplam Sağlık Harcamaları (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ABD	14,3	15,7	15,7	15,7	15,7	15,8	16,0	16,4	17,4
Almanya	10,4	10,6	10,8	10,6	10,7	10,6	10,5	10,7	11,6
Avustralya	8,1	8,4	8,3	8,5	8,4	8,5	8,5	8,7	-
Avusturya	10,1	10,1	10,3	10,4	10,4	10,3	10,3	10,4	11,0
Belçika	8,3	8,5	10,0	10,2	10,1	9,6	9,7	10,1	10,9
Danimarka	9,1	9,3	9,5	9,7	9,8	9,9	10,0	10,3	11,5
Estonya	4,9	4,8	5,0	5,1	5,0	5,0	5,2	6,1	7,0
Fransa	10,2	10,5	10,9	11,0	11,1	11,0	11,0	11,1	11,8
Hollanda	8,3	8,9	9,8	10,0	9,8	9,7	9,7	9,9	12,0
İngiltere	7,2	7,6	7,8	8,0	8,2	8,5	8,4	8,8	9,8
İrlanda	6,7	7,1	7,4	7,6	7,6	7,5	7,7	8,8	9,5
İspanya	7,2	7,3	8,2	8,2	8,3	8,4	8,5	9,0	9,5
İtalya	8,2	8,3	8,3	8,7	8,9	9,0	8,7	9,0	9,5
Japonya	8,7	8,0	8,1	8,1	8,2	8,2	8,2	8,2	-
Kore	5,1	4,9	5,2	5,3	5,7	6,0	6,3	6,5	6,9
Polonya	5,9	6,3	6,2	6,2	6,2	6,2	6,4	7,0	7,4
Portekiz	9,3	9,3	9,8	10,1	10,4	10,1	10,0	10,1	-
Slovenya	8,6	8,6	8,6	8,4	8,4	8,3	7,8	8,4	9,3
Türkiye	5,2	5,4	5,3	5,4	5,4	5,8	6,0	6,1	-

Kaynak: OECD Health Data 2010, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA> (05.10.2011)

Sağlık harcamalarında gerçekleşen artışlar, kişi başına düşen sağlık harcamalarına da yansımaktadır. Tablo 4'te de belirtildiği üzere, 2000–2008 yılları arasında birçok ülkede kişi başına düşen sağlık harcaması yaklaşık iki kat ya da daha fazla artış göstermiştir. OECD ülkelerinin birçoğunda kişi başına düşen sağlık harcaması miktarı yakın değerlere sahipken Türkiye, Polonya ve Estonya gibi gelişmekte olan ülkelerde sağlık harcamalarının 2000–2008 yılları arasında iki kat artış göstermesine karşın harcama miktarının diğer OECD ülkelerine göre çok düşük seviyelerde kaldığı dikkat çekmektedir.

Tablo 4: Bazı OECD Ülkelerinde Kişi Başına Düşen Sağlık Harcaması

Ülkeler	Kişi Başına Düşen Sağlık Harcaması (ABD doları)	
	2000	2008
ABD	4703	7164
Almanya	2667	3922
Avustralya	2266	3365
Avusturya	2859	4150
Belçika	2478	4096
Danimarka	2377	3814
Estonya	523	1325
Fransa	2535	3851
Hollanda	2331	4233
İngiltere	1833	3222
İrlanda	1743	3796
İspanya	1529	2941
İtalya	2063	2836
Japonya	1969	2817
Polonya	584	1271
Portekiz	1507	2578
Slovenya	1451	2420
Türkiye	454	845
Yunanistan	1449	3010

Kaynak: WHO Health Data 2011, http://www.who.int/whosis/whostat/EN_WHS2011_Full.pdf (05.10.2011)

b- Cepten Yapılan Sağlık Harcamaları

Kamu sağlık sigortasının kapsamadığı hizmetler, kapsamasına rağmen belirli bir tutarın üzerinde ödeme yapmadığı hizmetler, katılım payı

aldığı hizmetler ve daha lüks hizmet talepleri için kişilerin karşı karşıya kaldıkları tutarların karşılanma yöntemlerinden birisi de cepten yapılan sağlık harcamalarıdır.

“Cepten yapılan sağlık harcaması, doğrudan hastalar ya da hane halkı tarafından sağlık hizmetleri için yapılan ödemelerdir. Cepten yapılan sağlık harcamaları birçok ülkede toplam sağlık harcamalarının büyüklüğü ve payı bakımından kamu tarafından yapılan sağlık harcamalarından sonra ikinci finansman kaynağıdır” (Bora Başara ve Şahin, 2008, s.321).

Tablo 5: Dünya Genelinde Gelir Gruplarında Özel Sağlık Harcamalarının İçinde Cepten Yapılan Sağlık Harcamalarının Payı

Gelir Grupları	Gelir Gruplarının Kişi Başına Düşen Sağlık Harcaması (%)	
	2000	2008
Düşük Gelir Grubu	87,4	85,7
Alt Orta Gelir Grubu	92,2	82,7
Üst Orta Gelir Grubu	71,3	70,0
Yüksek Gelir Grubu	38,9	38,0

Kaynak: WHO Health Data 2011, http://www.who.int/whosis/whostat/EN_WHS2011_Full.pdf (05.10.2011)

Gelir gruplarının cepten yapılan sağlık harcamalarında kişi başına düşen harcama miktarını gösteren Tablo 5'e göre gelir düzeyi düşük olan kişiler sağlık konusunda daha az güvenceye sahiptir ve dolayısıyla daha fazla cepten harcama yapmak zorunda kalmaktadır. 2008 yılında düşük gelir grubunda kişi başına düşen cepten sağlık harcaması oranı %85,7 iken yüksek gelir grubunda bu oran %38 olarak gerçekleşmiştir. Alt orta ve üst orta gelir grubu için sırasıyla %82,7 ve %70 olan oranlar da yüksek gelir grubuna göre oldukça fazladır.

Cepten yapılan sağlık harcamalarının yaygınlaşmasının ve sağlık sistemi finansmanının ana kaynaklarından biri haline gelmesinin eşitlik ve erişimde önemli derecede negatif etkiye neden olduğu bilinmektedir (Liu vd., 2005, s.70).

Tamamlayıcı sağlık sigortası uygulamasının ise kişilerin, belirli miktarlarda prim ödeyerek risk ve maliyet paylaşımı yoluyla cepten sağlık harcaması yapmasını engelleyici bir rol üstlenebileceği düşünülmektedir.

6- Tamamlayıcı Sağlık Sigortası Uygulamasında lke rnekleri

Tamamlayıcı sağlık sigortası konusunda dünya örnekleri göz önüne alındığında amaç, kapsam, fonksiyon ve sağlanan faydalar bakımından ortak noktalarda birleşilmiş olduğu açıkça görülmektedir. Bu lkeler arasında en önemli rnekleri Fransa, Almanya ve Hollanda oluşturmaktadır.

a- Fransa

Fransa kamu sağlık sigortası sistemi ağırlıklı olarak katılım paylarına dayanmaktadır. Hastalar, katılım paylarıyla aile hekimlerine ya da uzman doktorlara muayene oldukları, hastanede yatarak tedavi gördükleri, reçeteli ilaçları, göz­lk ya da diş protezi gibi tıbbi malzemeleri satın aldıkları zaman karşı karşıya gelmektedir. Katılım payı oranları, sağlık hizmetleri ve tıbbi malzemelerin türüne göre değişmektedir (Couffinhal ve Paris, 2003, s.3).

Katılım payı, kamu sağlık sigortasından faydalanan kişilerin yüksek oranda cepten harcama yapmasını zorunlu hale getirdiğinden, Fransa'da tamamlayıcı sağlık sigortasının öncelikli amacı kamu sağlık sigortasının, sağlık hizmetleri ve tıbbi malzeme sunumunda uyguladığı katılım paylarını kapsam altına alarak kamu sağlık sigortası sistemini tamamlayıcı bir rol oynamaktır (Mossialos ve Thomson, 2004, s.2).

2000 yılında, Fransa Hkmeti CMU-C (Kamu Sağlık Sigortasının Tamamlayıcı Sözleşmesi)

adı verilen ve kişi başına düşen hane halkı geliri, aylık, her yıl ayrıca belirlenen bir seviyenin altında olanların sağlık hizmetlerine erişimini sağlayan ücretsiz tamamlayıcı sağlık sigortası planını başlatmıştır (Saliba ve Ventelou, 2007, s.169).

Fransa'da, kamu sağlık sigortası kapsamına dâhil olan, ancak piyasa

fiyatı ile kamu sağlık sigortasının geri 6dediği fiyat arasında fark bulunan, kapsama dâhil olmayan sağlık hizmetlerinde, lüks hizmet taleplerinde ve katılım paylarının ödenmesinde tamamlayıcı sağlık sigortasının rolü yıllar içinde giderek artmıştır (Buchmueller ve Couffinhal, 2004).

b- Almanya

Almanya'da temel sağlık hizmetlerine erişim kamu tarafından eşit koşullarda ve kalitede herkes için sağlanırken kapsam dışında kalan sağlık hizmetleri ve tıbbi malzemeler, alternatif tedavi yöntemleri, daha lüks hizmet talepleri vb. özel sigortalar tarafından karşılanarak hem kamu üzerindeki harcama baskısı azaltılmakta hem de kamu sağlık sigortasının sürdürülebilirliğine katkıda bulunmaktadır.

Özel sağlık sigorta şirketleri çok geniş bir aralıkta, kamu sağlık sigortasının geri ödemesinin dışında tutulmuş ve tamamen veya kısmen gözlük, işitme cihazı, bazı sağlık kontrolleri ve tanı hizmetleri, dış sağlığı hizmetleri, tıbbi malzemeler ve ilaçlar için katılım payları, hastanede tek ya da iki kişilik odada kalma, bazı uzman tedavileri gibi ek sağlık hizmetlerini kapsayan tamamlayıcı sağlık sigortası poliçeleri önerebilmektedir (Mossialos ve Thomson, 2009).

Almanya'da tamamlayıcı sağlık sigortası piyasası önemli bir büyüklüğe sahiptir. 2006 yılı rakamlarına göre 18 milyonu aşkın kişi tamamlayıcı sağlık sigortasından yararlanmaktadır (Ettelt vd., 2009).

c- Hollanda

Hollanda'da yürürlükte olan sağlık sigortası sisteminde hükümet, karşılanabilir bulduğu sağlık hizmetlerini sağlık hizmetleri temel paketi altında sunmaktadır. Bu paket, sağlık hizmetlerini, Sağlık Sigortası Kanunu ve İstisnai Tıbbi Giderler Kanunu'na göre genel olarak karşılamaktadır (Stolk ve Rutten, 2005).

Bahsedilen bu iki sigorta kanunu dışında kalan sağlık hizmetleri için

ise isteğe bağlı bir tamamlayıcı sağlık sigortası seçeneği bulunmakta ve bu seçenek fizik tedavi, psikoterapi, yetişkinler için ağız ve diş sağlığı hizmetleri, önleyici sağlık hizmetlerinin çeşitli şekilleri, aile planlaması, optik hizmetleri, homeopati gibi alternatif tıp tedavilerini içermektedir (Bartholomee ve Maarse, 2006).

Kişilerin ekonomik durumları arasında mevcut olan farkın yarattığı eşitsizliği gidermek amacıyla Hollanda'da devlet düşük gelirli gruplara tamamlayıcı sağlık sigortası edinmeleri konusunda gelirleri ile ilişkili olarak yardım sağlamaktadır.

7- Tamamlayıcı Sağlık Sigortasının Türkiye'deki Gelişim Süreci

a- Türkiye'de Tamamlayıcı Sağlık Sigortasına İhtiyaç Duyulma Nedeni

Türkiye'de yürürlüğe giren Genel Sağlık Sigortası (GSS) sistemi ile tüm nüfusu tek bir çatı altında toplayan, geniş kapsamlı bir temel teminat paketi kapsamında muayene, tedavi, ilaç ve tıbbi malzeme gibi sağlık hizmetlerini sunan bir sağlık sigortası sistemi hayata geçirilmiştir. Her ne kadar kapsamı oldukça geniş de olsa, GSS sistemi içinde kişilerin cepten sağlık harcaması yapmasını gerektiren çeşitli durumlar mevcuttur. Bahsedilen durumlar aşağıda belirtilen formel ve enformel şekillerde ortaya çıkmaktadır.

1) Formel harcamalar

-Temel Teminat Paketi Dışında Kalan Sağlık Hizmetleri

GSS'nin sunduğu temel teminat paketi, Sağlık Bakanlığı'nın tedavi olarak kabul ettiği sağlık hizmetleriyle ve Sağlık Uygulama Tebliği'nde koşulları belirlenmiş olan geri ödeme tutarlarıyla sınırlandırılmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından finansmanı sağlanacak sağlık hizmetleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 63'üncü maddesinde belirtilmiştir.

- Finansmanı Sağlanmayan Sağlık Hizmetleri

5510 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde sayılan (estetik amaçlı yapılan her türlü sağlık hizmeti, yabancı ülke vatandaşlarının genel sağlık sigortalısı olduğu tarihten önce mevcut olan kronik hastalıklarının tedavisi vb.) sağlık hizmetlerinin ise SGK tarafından finansmanı sağlanmamaktadır.

- Katılım Payları

SGK tarafından finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri arasında katılım payı alınacak olan hizmetler 5510 sayılı Kanun'un 68'inci maddesine göre aşağıda sayılmıştır;

- a) Ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi
- b) Vücut dışı protez ve ortezler
- c) Ayakta tedavide sağlanan ilaçlar
- d) Kurumca belirlenecek hastalık gruplarına göre yatarak tedavide finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri

- İlave Ücret

5510 sayılı Kanun'un "Sağlık hizmetlerinin sağlanma yöntemi ve sağlık giderlerinin ödenmesi" başlıklı 73'üncü maddesine göre kamu idaresi sağlık hizmeti sunucuları dışındaki vakıf üniversiteleri dâhil sözleşmeli sağlık hizmeti sunucuları, Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu tarafından belirlenen sağlık hizmetleri bedeline ek olarak genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerden ilave ücret alabilmektedir.

2) Enformel harcamalar

- Hediyeler ve bıçak parası adı altında verilen paralardır ve bu harcamalar kayıt dışı kalarak ekonomi üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır.

b- Bugüne Kadar Yapılan Çalışmalar

GSS sisteminin yürürlüğe girmesi sürecinde ve öncesinde çeşitli devlet kurumlarının fikir birliğiyle hazırlanan hemen tüm yasa tasarı ve taslaklarında GSS'nin sunacağı temel teminat paketi dışında ek sağlık

hizmeti almak isteyen kişilerin söz konusu hizmetlerin tutarını cepten harcama yapmak ya da özel sigorta sektöründen yararlanmak suretiyle karşılayabilecekleri belirtilmiştir.

2004 yılında Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü, Sigorta Denetleme Kurulu, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği, Sağlık Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı temsilcilerinden oluşan “Tamamlayıcı Sağlık Sigortası Özel İhtisas Komisyonu” kurulmuş ve bahsi geçen komisyon konuya ilişkin ayrıntılı çalışmalar yürütmüştür (Sigortacı Gazetesi, 2010).

5510 sayılı Kanun’un 98’inci maddesinde “Yıllık veya daha uzun süreli tamamlayıcı ve destekleyici özel sağlık sigortalarına ilişkin usul ve esaslar Kurumun uygun görüşü alınarak Hazine Müsteşarlığı tarafından belirlenir” hükmüne yer verilmiştir. Bunun yanı sıra SGK, GSS Genel Müdürlüğü Sağlık Sigortacılığı Daire Başkanlığı’na da tamamlayıcı veya destekleyici sağlık sigortasına ilişkin politika üretme, bu amaçla teknik komisyon oluşturma, çalışmalarını koordine etme ve Hazine Müsteşarlığı ile gerekli koordinasyonu sağlama görevi verilmiştir (www.sgk.gov.tr).

2011 yılının Ekim ayında yayımlanan Orta Vadeli Programda (2012-2014), “Sosyal Güvenlik Sisteminin Etkinliğinin Artırılması” başlığı altında, sosyal güvenlik sisteminin nüfusun tümünü kapsayan, toplumun değişen ihtiyaçlarını karşılayabilen, mali sürdürülebilirliğe ve etkin denetim mekanizmasına sahip, kaliteli hizmet sunan bir yapıya kavuşturulması amacı çerçevesinde “tamamlayıcı emeklilik ve sağlık sigortası modellerinin geliştirileceği” konusuna yer verilmiştir. (Orta Vadeli Program (2012-2014), 2011, s.54).

c- Son Durum

Yukarıda bahsi geçen çalışmalar çerçevesinde 28.06.2012 tarihinde SGK tarafından 2012/25 sayılı ve “Tamamlayıcı veya Destekleyici Sağlık Sigortası Uygulamaları” konulu genelge yayımlanmıştır (www.sgk.gov.tr).

Söz konusu genelge tamamlayıcı sağlık sigortası uygulamasına geçiş sürecinde, özel sağlık sigortası sahibi olan genel sağlık sigortalılarının aldıkları sağlık hizmetlerine ilişkin olarak çoklu fatura kesilmesine olanak tanıyarak, geri ödeme konusunda yaşanan uygulama farklılıklarını ortadan kaldırmayı amaçlayan bir düzenleme niteliği taşımaktadır. Zira tamamlayıcı sağlık sigortası uygulamasına ilişkin asıl düzenlemenin daha önce belirtildiği üzere, 5510 sayılı Kanun'un 98'inci maddesine istinaden Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılması gerekmektedir.

Tamamlayıcı veya Destekleyici Sağlık Sigortası Uygulamaları Genelgesi ile Kurum tarafından finansmanı sağlanan sağlık hizmetlerine ilişkin bedelin Kuruma, tamamlayıcı sağlık sigortası kapsamında sunulan sağlık hizmetlerine ilişkin bedelin özel sağlık sigortası şirketine, tamamlayıcı sağlık sigortası poliçesi kapsamında yer almayan ve hasta tarafından karşılanması gereken bedelin ise hastaya fatura edilmesi hususu düzenlenmektedir.

5510 sayılı Kanun'un 98'inci maddesinin ikinci fıkrasında; "Bu Kanun gereğince sağlık hizmetlerinden yararlananların ödemekle yükümlü oldukları katılım payları, özel sigorta şirketleri tarafından teminat veya ödeme konusu yapılamaz." hükmüne yer verilmiştir. Bu doğrultuda Türkiye'de tamamlayıcı sağlık sigortası uygulamasında katılım payları, tamamlayıcı veya destekleyici sağlık sigortası poliçeleri kapsamında değerlendirilmeyecektir.

Sonuç

Dünya genelinde, ülkelerin sağlık alanındaki harcamalarını dengelemek ve bu alanda mali sürdürülebilirliklerini sağlamak amacıyla yararlandıkları araçların başında özel sağlık sigortası sistemi gelmektedir.

Kamunun üzerindeki mali riski paylaşarak, kişilerin riskin gerçekleşmesi durumunda baş edemeyecekleri ekonomik zararları, dayanışma anlayışı içinde toplumdaki diğer kişilerle paylaşarak önlemlerini sağlayan bir

unsur olarak özel sağlık sigorta sektörü sisteminin kullanılması, gelişmiş düzenleyici önlemler ve denetimler altında sağlık finansmanında kaynak yaratmak, kaynakların etkin kullanılmasını sağlamak ve ekonomik verimliliği artırmak için uygulanabilecek bir politika niteliği taşımaktadır.

Tamamlayıcı sağlık sigortası, özel sağlık sigortası türlerinden birisi olarak kişilerin ihtiyaçları ve beklentileri yönünde, eşit, kolay ulaşılabilir, etkin ve kaliteli sağlık hizmeti sunumu doğrultusunda gerek sistem üzerinde oluşan mali baskıyı azaltmak gerekse sistemin karşılamadığı ve/veya kişilerin beklentileri karşısında yetersiz kaldığı alanlarda ek bir seçenek oluşturmak için Fransa, Hollanda ve Almanya gibi ülkelerde uzun yıllardır kullanılan bir araç olarak ön plana çıkmaktadır.

Türkiye’de GSS sisteminin yürürlüğe girmesiyle tüm nüfusu tek bir sosyal güvenlik sistemi altında toplayan bir sağlık sistemi uygulaması başlamıştır. Kanunda belirtilen sınırlar dâhilinde oldukça geniş bir teminat paketi sunan sistem aynı zamanda ilave ücretler, katılım payları, finansmanı sağlanmayan sağlık hizmetleri gibi alanlarda kişilerin cepten harcama yapmasını gerektirmektedir.

Türkiye’de de tamamlayıcı sağlık sigortası uygulaması ile yapılmak istenen, risk ve maliyet paylaşımını gerçekleştirerek kişilerin sağlık giderlerine katılımını ortak bir havuzda toplamak, paylaşımı ve dayanışmayı artırarak, kişilerin sağlık hizmetlerinden memnuniyet düzeylerini yükseltmektir.

Tamamlayıcı sağlık sigortası uygulamaları konusunda son dönemde SGK tarafından yayımlanan genelge ile tamamlayıcı sağlık sigortası poliçesi kapsamında yer alan sağlık hizmetlerine ilişkin bedellerin, özel sağlık sigortası şirketlerine fatura edilebilmesi hususu düzenlenmiştir. Söz konusu genelge, uygulamaya geçiş için Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılacak asıl düzenleme öncesinde, geri ödeme konusundaki sıkıntıları ortadan kaldırmayı ve tamamlayıcı sağlık sigortası uygulamasının sorunsuz bir şekilde başlamasını amaçlamaktadır.

Çalışmada bahsedilen Fransa, Hollanda, Almanya gibi ülkelere benzer şekilde Türkiye’de uygulanacak tamamlayıcı sağlık sigortası modelinin de, zorunlu kamu sağlık sigortası ile özel sağlık sigortası arasında var olan geleneksel ayırımın dışına çıkarak, gelir ve risk dayanışması yoluyla tüm vatandaşların tamamlayıcı sağlık sigortasına erişimini sağlayan koşullarda uygulanması, örneğin kişilere tamamlayıcı sağlık sigortası poliçesi edinmeleri konusunda gelir düzeyleri ile ilişkili olarak katkı sağlanması da alternatif bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

BARTHOLOMEE, Yvonne ve Hans MAARSE, "Health Insurance Reform in the Netherlands", Eurohealth, Cilt: 12 Sayı: 2, Londra: 2006, s. 7-10.

BORA BAŞARA, Berrak ve İsmet ŞAHİN, "Türkiye'de Cepten Yapılan Sağlık Harcamalarını Etkileyen Etmenler", H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 26 Sayı: 2, 2008, s. 319-340.

BUCHMUELLER, Thomas C. ve Agnes COUFFİNHAL, "Private Health Insurance in France" OECD Health Working Papers, No:12, 2004.

COUFFİNHAL, Agnes ve Valerie PARİS, "Cost Sharing in France", IRDES Working Paper, Paris: 2003.

ÇELİK, Hüseyin ve diğerleri, "Tamamlayıcı Sağlık Sigortası", Tamamlayıcı Sağlık Sigortası Gönüllü Çalışma Grubu, İstanbul, 2003.

ETTELT, Stefanie, "Germany", MOSSIALOS, Elias, THOMSON, Sarah, "Private health insurance in the European Union", European Commission, Brussels, Belgium, 2009, s. 195.

GRIGNON, Michel ve Bideau K. CHOPIN, "Income and the Demand for Complementary Health Insurance in France" IRDES, Document de Travail Working Paper, Paris, Nisan 2009.

LİU, Yuanli, Yusuf ÇELİK, Bayram ŞAHİN, *Türkiye'de Sağlık ve İlaç Harcamaları, Sağlıkta Umut Vakfı*, Ankara, 2005.

MOSSIALOS, Elias ve Sarah THOMSON, "Voluntary Health Insurance in the European Union", WHO, 2004.

MOSSIALOS, Elias ve Sarah THOMSON, "Private Health Insurance and Access to Health Care in the European Union", Euro Observer, Bahar, 2004, Cilt: 6, Sayı: 1, 2004, s. 1-8.

MOSSIALOS, Elias ve Sarah THOMSON, *Private Health Insurance in the European Union: Final report prepared for the European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, London School of Economics and Political Science, 2009, s. 16-18.

OECD, *OECD Health Data 2010*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>, (05.10.2011)

Orta Vadeli Program (2012-2014), 13/10/2011 tarihli ve 28083 Mükerrer sayılı Resmi Gazete

KAYNAKÇA

ÖCEK, Zeliha, “Almanya Sağlık Sistemi”, Toplum ve Hekim, Ocak-Şubat-Mart-Nisan, 2007, Ankara, Cilt: 22, Sayı: 1-2.

SALİBA, Berengere ve Bruno VENTELOU, “Complementary Health Insurance in France Who Pays? Why? Who Will Suffer from Public Disengagement?”, Health Policy, Sayı: 81, 2007, s. 166-182.

STOLK, A. Elly, F. Frans RUTTEN, “The Health Benefit Basket in the Netherlands”, European Journal of Health Economics, Cilt: 22, Sayı :2, Aralık 2005.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Kanunlar.aspx> (16.11.2012)

SGK, 2012-25 sayılı Genelge, <http://www.sgk.gov.tr>, (21/12/2012)

SGK, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/merkez_teskilati/ana_hizmet_birimleri/gss_genel_mudurlugu/hakkimizda/

Sigortacı Gazetesi, <http://www.sigortacigazetesi.com.tr/haziran-2010/> - (13.12.2012)

WHO, *WHO Health Data 2011* , http://www.who.int/whosis/whostat/EN_WHS2011.Full.pdf (05.10.2011)

Türkiye-AB ilişkileri perspektifinde Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hukuku Reformu

Social Security and Health Law Reform in the Perspective of Relations between Turkey and European Union

Mert Orhan PERK*

Dünya nüfusunun artması¹ ve giderek yaşlanması² sonucunda görülen hastalıkların yapısı ve buna bağlı olarak da ihtiyaç duyulan sağlık bakım hizmetlerinin kapsamı ve yapısında sürekli olarak değişiklik göstermektedir. Ayrıca ortalama gelir seviyelerinin yükselmesi, teknolojik anlamda kat edilen ilerlemeler ve sağlık alanında yürütülen inovasyon ve teknoloji transferi çalışmaları ile birlikte toplumun tamamını kapsayan sağlık sigortası sistemlerinin günümüzde birçok ülkede yaygınlaştırılması, kişilerin daha kaliteli sağlık hizmetine ulaşma taleplerini artırmaktadır. Dolayısıyla dünya nüfustaki artış ve yaşlanma her geçen gün daha fazla dikkate alınması ve üzerinde ciddiyetle durulması gereken bir husus haline gelmiştir. Aksi takdirde bu durumun yaratacağı iktisadi, toplumsal ve siyasi riskler ülkelerin karar alma konumunda görev alanlar için geleceğe yönelik kritik tedbirler alma noktasında son derece önem arz eder duruma gelecektir.

Azalan ölüm oranları ve buna bağlı olarak beklenen yaşam sürelerinin uzamasına ek olarak doğurganlık hızlarının benzer bir seyir izleyerek azalması, nüfusun yaşlanmasını gündeme getirmiştir.³ Nüfusun bu denli hızlı bir şekilde yaşlanması, çalışan başına düşen yaşlı nüfus oranının artması ve dolayısıyla nüfusun daha büyük bir bölümünün daha uzun süre emekli aylıklarından yararlanacak olması sosyal güvenliğin masraflarının giderek artmasına neden olmaktadır. Bu noktada artan gereksinim ve ihtiyaçlarla birlikte sosyal güvenlik harcamaları için tahsis edilecek bütçe ve personel ile ilgili olarak ek yükler olumsuz etkilere neden olacaktır. Ekonomik anlamda daha çok vatandaşın daha uzun süreyle sağlık harcamalarından yararlanacak olması ve sağlık teknolojisi alanında birim maliyetlerinin inovasyon ve teknoloji transferi çalışmalarına bağlı olarak artacak olması ek finansman ihtiyacı doğuracaktır. İş gücü anlamında ise devlet tarafından sağlanması öngörülen sosyal güvenlik hizmetlerindeki artış ya mevcut personel üzerinde orantısız iş yüküne neden olacak ya da ek personel istihdamı ihtiyacını doğuracaktır. Ek maliyet yaratmamak adına sosyal güvenlik

*WYG Türkiye Kıdemli Analisti.

1 Dünya nüfusunun Mart 2012'de 7 milyara ulaştığı Birleşmiş Milletler tarafından deklare edilmiştir.

2 Dünyada beklenen yaşam süresi 1970 yılında 59 iken, bu oran 2010 yılında Birleşmiş Milletler verilerine göre 70'e çıkmıştır.

3 Avrupa Komisyonu'nun 2009 raporuna göre (2009 Ageing Report) 2050 yılı itibarıyla 2 milyar kişinin altmış yaş ve üzerinde olacağı, bu nüfusun %5'inin Avrupa Birliği'nde, %80'inin ise gelişmekte olan ülkelerde yaşayan yaşlı nüfusun oluşturacağı belirtilmektedir.

hizmetlerinin mevcut personel tarafından sağlanmasının planlandığı senaryoda, orantısız olarak artan iş yükü sektörde görev alanlar üzerinde caydırıcı bir etki yaratacakken; ek personelin istihdamının sağlandığı senaryoda ek finansman desteği gerekecek ve sağlık harcamalarında maliyet artışı olacaktır. Dolayısıyla, farklı senaryoların devlet bütçesinde ve hizmet sağlama kalitesi üzerinde farklı etkileri olacaktır.

Bu noktada Avrupa Birliği ülkeleri, nüfusun giderek artması ve yaşlanması olgusuyla daha erken tanışmıştır. Beşeri yapıdaki bu değişikliğin temel nedeni, 18. yüzyıldan itibaren Sanayi Devriminin muazzam etkilerinin ilk defa kıta Avrupası ülkelerinde görülmüş olmasıdır. Gerçekleşen ekonomik gelişmelerle birlikte yaşam şartlarının diğer bölgelere oranla daha çabuk iyileşmiş olması ve ulusal sağlık hizmetlerinin yaygınlaşması, beklenen yaşam süresinin yine diğer bölgelere oranla daha hızlı artmış olması noktasında önemli rol oynamıştır. Bu iyileşmelerin etkisi ise özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde kuvvetli şekilde hissedilmeye başlanmış ve bununla bağlantılı olarak alternatif çözümler ve aktif tedbirler uygulanmıştır.

Her ne kadar Avrupa Birliği ülkeleri nüfus artması ve yaşlanması olgusuyla daha erken tanışmış olsa da “sağlık” konusunu hiçbir zaman bağımsız bir uyum faslı olarak ele almamıştır. Sağlık konusu bu noktada daha ziyade sosyal politikalar altında yaşam standartlarının geliştirilmesi kapsamında ele alınmıştır. Avrupa Birliği, bu konuyu müktesebat uyum başlıkları arasında temel bir çerçeveye oturtmadığı gibi subsidiarite ilkesi uyarınca işlemeyi tercih etmiştir. Topluluk müktesebatı içerisinde daha az bağımlı olma özelliğine sahip olan sağlık konusu, sağlık hizmetlerinin organizasyonu, finansmanı ve sunumu noktasında Birliğe üye ülkelerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Bu noktada, Birlik Üyesi ülkeler, sosyal politikalarını tam anlamıyla uyumlaştırma, tek tip veya ülkeler üstü bir sosyal politika uygulama yönünde bir düzenlemeye gitmemişlerdir. Başka bir deyişle, Avrupa Birliği, üye ülkelere tek tip bir sağlık politikası uygulamaya veya uygulamaları tam anlamıyla uyumlaştırma zorunluluğu getirmemiştir. Tam tersine üye ülkelerin kendi sağlık politikalarına sahip olmaları ilkesi benimsenmiştir. Dolayısıyla, Birliğe üye ülkeler kendilerine özgü sağlık politikalarına sahiptirler ve bu sağlık hizmetleri ulusal düzeyde organize edilmektedir. Ancak her ne kadar ülkeler arasında sağlığın finansmanı, hizmet sunumu, işgücü uygulamaları ve sağlık mevzuatı konularında farklılıklar göze çarpsa dahi Avrupa Birliği’ne uyum süreci çerçevesinde, daha önce de bahseldiği üzere, tıbbi bilgi ve teknolojinin gelişmesine paralel olarak beklenen yaşam sürelerinin uzamasına ve, özellikle, riskli hastalıklarla ilgili tıbbi müdahale alanlarının genişletilmesine yönelik çalışmalar yürütülürken; hizmetin organizasyonu ve idaresi ile ilgili olarak yapılan düzenlemeler ve yürütülen uyum çalışmaları sağlık alanını en geniş hukuksal düzenlemelerin olduğu alanlardan biri haline gelmiş ve hastaların, sağlık mesleği mensuplarının, sağlık kurum ve kuruluşlarının ve devletin taraf olduğu sağlık hukuku kavramının önem kazanmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla, Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde gerek sağlık alanının organizasyon, idare ve denetlenmesi gerek sağlık alanındaki müdahalelerin ulusal ve uluslararası

hukuk kurallarına uygun yapıp yapılmadığının incelenmesi genel hukuk kuralı yanında sağlık hukuku alanındaki özel düzenlemeleri ve kuralları öğrenerek yaşama geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Avrupa Birliği müktesebatına uyum amacıyla hazırladığı Ulusal Program doğrultusunda mevzuat uyum çalışmalarını sürdürmekte olan Türkiye, 1963 yılından beri ortaklık ilişkisini sürdürdüğü Topluluğa en kısa zamanda tam üye olabilmek adına Ulusal Programdaki yükümlülüklerini yerine getirmeye çalışırken önceliklerin başında sağlık konusu ile ilgili başlıklar gelmekte ve bu alandaki uyum çalışmaları büyük bir önem arz etmektedir. Bu çalışmalar, halkın sağlık durumunun Topluluk üyesi ülkelerdeki seviyeye çıkarılması ve sağlık sektöründe hedeflenen standartlarına ulaşılması açısından büyük önem taşımaktadır.

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki’de Avrupa Birliği Konseyi tarafından düzenlenen zirvede oybirliği ile Avrupa Birliği aday ülke statüsü kazanan, 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi’nde alınan bir kararla 3 Ekim 2005’te katılım müzakerelerine başlayan ülkemizde, her ne kadar Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmaları yeni bir ivme kazanmış ve bu kapsamda bazı fasıllarda fiili müzakerelere başlanmış olsa da, sağlık hukuku ile ilgili durum Avrupa Birliği ülkelerindeki gelişimin henüz çok gerisindedir. Sağlık sektörü kendisini teknolojik ekipman ve tıbbi bilgi seviyesi anlamında en üst sıralara yerleştirmeyi kafasına koymuş ve sağlık turizmi yapabilecek seviyeleri yakalamış olmasına rağmen Sağlık Hukuku anlamında aynı seviyelerden bahsetmek maalesef mümkün değildir. Bu sebeple, sağlık hukukunun henüz gelişimini sürdürdüğü bu dönemlerde devlet, sağlık kuruluşları, hekim ve diğer sağlık personeli bilgi seviyesini arttırmak için gerekli çalışmaları yapmalı, edinilen bilgilerin uygulamaya yansıtıldığı bir sisteme geçilmelidir.

Bu kapsamda son birkaç yıl içinde, Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemi büyük çaplı bir reform sürecinden geçmiştir ve halen geçmektedir de. Üç sosyal sigorta sisteminin tek bir çatı altında birleştiren yeni bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması, genel sağlık sigortası sisteminin kurulması, kurumsal dönüşüm ve özellikle emekliler için sosyal sigortaların ve bazı primsiz ödemelerin uygulamaya konması olarak özetleyebileceğimiz anahtar niteliğindeki dört stratejik hedef doğrudan Topluluk müktesebatına uyum çalışmalarının merkezinde yer almaktadır. Makalemiz çerçevesinde nüfusun tamamını içine alacak bir yeni bir sağlık sigortası sisteminin kurulmasını yazımızın odağını oluşturmaktadır

Anayasa kapsamında hukuku ve ulusal dayanışmayı esas alan sosyal bir devlet olarak tanımlanan Türkiye Cumhuriyeti; sağlık hizmetleri alanında sağlık hizmetlerinin merkezi olarak planlanabilmesi ve işleyişinin sağlanabilmesi için açık ve net sorumluluklara sahip olmanın yanı sıra genel sağlık sigortasının uygulanabilmesi için gerekli yasal zemini hazırlar.

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne tam üyelik yolunda yürüttüğü katılım müzakereleri kapsamında Birliğin ortak bir sağlık politikasına sahip olmamasından ötürü sağlık

hukuku, sosyal güvenlik ve sağlığı ilgilendiren konular 35 müktesebat başlığının birçoğuna serpiştirilmiş durumdadır. Bu bağlamda, Sosyal Güvenlik Kurumu özelinde sağlık konusu ele alındığında kurumun doğrudan ve/veya dolaylı olarak sorumlu oldukları ve uyum çalışmalarına katkı verdikleri başlık 2 no'lu "İşçilerin Serbest Dolaşımı" faslıdır.

Bu kapsamda sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümü konusunda Topluluk mevzuatına göre yetkili kurum olarak atanan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığının yürütücüsü aynı zamanda da yararlanıcısı olduğu ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında finansmanı sağlanan projeler, uyum çalışmaları kapsamında önemli bir kilometre taşı olmuştur. 2008 yılına dek Avrupa Komisyonunca hazırlanan hiçbir ilerleme raporunda ilerleme kaydedilemeyen fasılla ilgili olarak bu proje, Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatının Topluluk Müktesebatına uyumlaştırılması noktasında önem kazanmaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği tarafından finanse edilen ve SGK tarafından uygulanan en önemli operasyonlardan biri, "Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Arttırılması Teknik Yardım" projesi ve bu proje kapsamında yürütölen haritalandırma faaliyeti olmuştur.

Genelde Türkiye'nin "İşçilerin Serbest Dolaşımı" müzakere faslı ile ilgili olarak kapasitesinin gelişmesini hedefleyen proje, özelde, serbest dolaşım kapsamında göçmen işçilerin sosyal güvenliğini konu alan AB müktesebatının ulusal düzenlemelere aktarımını SGK'nın kapasitesinin arttırılması yoluyla hedeflemiştir. Ocak 2010 – Haziran 2011 arası dönemde uygulanan proje, paydaşların AB mevzuatı konusunda eğitilmesi, kamuoyunda farkındalığın arttırılması ve sosyal güvenlikle ilgili farklı konularda bir dizi raporun hazırlanması noktasında belli başlı çıktılar sağlamıştır.

Artan ve yaşlanan Avrupa Birliği nüfusu ile ilgili olarak Topluluk müktesebatı kapsamında sağlık hukuku ve sosyal güvenlik sistemine olan etkilerinin ele alındığı yazımızda, projenin en önemli çıktıları SGK ve Teknik Destek Ekibi tarafından ortaklaşa yürütölen haritalandırma raporu ve sosyal güvenlikle ilgili Avrupa Birliği sosyal müktesebatının Türk mevzuatına aktarılmasına ilişkin strateji belgesi olmuştur.

Esas olarak Avrupa Birliği'ne katılım çerçevesinde 2 no'lu fasıl ile ilgili alanda destek sağlamak için hazırlanan strateji belgesine temel oluşturması öngörölmüş olan rapor; bir yandan ulusal sosyal koruma sistemini, o ölkenin vatandaşı olmayan okuyucuların da anlayacağı şekilde tanımlamaya çalışırken, bir yandan da farklı ulusal sosyal koruma sistemleri arasındaki karşılaştırmayı kolaylaştıran, kolaylaştırırken de sistemi tanımlayan bir metin olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan, başlangıçta strateji belgesi oluşturmaktaki esas amaç sadece Avrupa Birliği Koordinasyon Tüzüklerini ve özellikle 883/2004 ve 987/2009 sayılı Avrupa Birliği Tüzükleriyle bu iki Tüzüğün uygulama kapsamını üçüncü öлке vatandaşlarını da içine alacak şekilde genişleten en yakın tarihli 1231/2010 sayılı Tüzüğü incelemek iken, projenin uygulandığı dönemdeki katılım sürecinin

durumu ve özellikle 2 no'lu faslın henüz açılmamış olması dikkate alınarak kapsam bir miktar genişletilmiş ve daha çok 19 no'lu "Sosyal Politika ve İstihdam" faslını ilgilendiren konularda Avrupa Birliği Sosyal Müktesebatının ilgili bazı bölümlerinin de değerlendirilmesine karar verilmiştir

Ulusal bir sosyal güvenlik sistemini incelemek, kendiliğinden bir dizi soru ve düşünceyi de beraberinde getirmektedir. Bu noktadan hareketle, sadece Avrupa Birliği'ne katılım bağlamında olmasa dahi doğru Türk sosyal güvenlik sistemini ilgilendiren gözlemler ve yorumlar yapılarak mümkün olduğunda hazırlanan strateji belgesine dahil edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışma ile projenin hedef ve amaçlarına ek olarak mevcut sistemin tasarımına ve işleyiş biçimine dışarıdan objektif bir gözle bakma fırsatı bulunmuştur. Bu kapsamda hem tüm vatandaşların erişebileceği sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması hedeflenirken bir yandan da sosyal güvenlik sistemi kapsamında sağlanacak sağlık bakım hizmeti organizasyonu ve idaresi ile ilgili olarak yapılacak düzenlemeler ve uyum çalışmalarıyla paralel olarak hastaların, sağlık mesleği mensuplarının, sağlık kurum ve kuruluşlarının ve devletin taraf olduğu sağlık hukuku düzenlemeleri ele alınmıştır.

Yapılan çalışmalarda görülmüştür ki; Türkiye'deki ulusal sağlık sigortası sistemi, sosyal sigorta olarak değerlendirilmemekte, isminin yaptığı çağrışımın ve Avrupa Birliği üye ülkelerindeki mevcut düzenin aksine daha ziyade nüfusun daha geniş bir bölümünü sağlık hizmetlerinin getireceği maliyete karşı korumayı hedefleyen ayrı bir program olarak görülmektedir. Özet olarak, bahsi geçen genel sağlık sigortası programının tüm vatandaşları içine alan ve genel vergilerle finanse edilen geleneksel anlamıyla genel ve kapsayıcı bir sigorta programı olarak tasarlanmadığı görülmüştür.

Bu bağlamda; Türkiye, Avrupa Birliği'ne muhtemel üyeliği ile birlikte, sosyal konularda uygulanan yetki ikamesi ilkesi uyarınca, kendi ulusal sosyal güvenlik sisteminin organizasyonundan sorumlu olacaktır. Ancak yine de Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının ve eşitlik hükümlerinin uygulanması söz konusu olduğunda ki, bu iki alan sosyal güvenlikle ilgili olarak Avrupa Birliği'nin bağlayıcı kurallar getirdiği ve üye devletlerin de bu kurallara uymasını gerektiren kilit alanlardır, belirli Avrupa Birliği kavramlarının ve tanımlarının Türkiye'deki hukuki ve idari uygulamalara aktarılması ve uyumlaştırılması büyük önem taşımaktadır.

Bu kapsamda haritalandırma raporu ve strateji belgesi hazırlanırken mevcut sosyal güvenlik sistemi iki temel açıdan incelenmiştir. Özetle, bir yandan Türk sosyal güvenlik sistemi ve sistemin ilgili Avrupa Birliği gerekliliklerine uygunluk derecesi değerlendirilirken, bir yandan da halk arasındaki dayanışmayı şekillendiren ve belirli sosyal risklerin veya beklenmedik durumların ortaya çıkmasından etkilenen ve etkilenmeyen kişiler arasında gelirin yeniden dağıtılmasına yönelik mekanizmaların işleyişini mümkün kılan, ulusal ve dolayısıyla özgün düzenlemeler bütünü olarak Türk sosyal koruma sistemi ele

alınmıştır.

Analizler sonucunda görülmüştür ki, Avrupa bakış açısıyla, sosyal güvenlik ve sağlık bakım hizmetleri topluluğa üye ve aday devletlerin uyması gereken müktesebatın farklı katmanları mevcuttur. Esasen AB karar alma sürecini daha etkin ve saydam kılmayı amaçlayan her iki kurucu antlaşma olan Avrupa Birliği Antlaşması (TEU) ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (TFEU) büyük ölçüde yetki ikamesi ilkesine dayanmaktadır. Sonuç olarak sosyal koruma genel olarak üye devletlerin yetkisinde kalırken, Avrupa Birliği özellikle sağlık hukuku alanında üye devletlerin yasal düzenlemelerini doğrudan etkileyen mevzuat düzenlemeleri getirmektedir. Konuyla ilgili bazı politika alanlarında ise Avrupa konunun içeriği hakkında herhangi bir mevzuat düzenlemesine gitmeksizin üye devletleri ortak bir istikamete yönlendirmek amacıyla dolaylı olarak müdahale etmiştir.

Öte yandan ise milli dayanışma ilkesi kavramı üzerine inşa edilmiş bir anayasa ile sosyal hukuk devleti özelliğine sahip Türkiye Cumhuriyeti, bir yandan sosyal güvenlik hakkı, çalışma hakkı ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı ile diğer yandan sosyal güvenlik sisteminin organize edilmesi, dezavantajlı grupların korunması, işsizlerin korunması için tedbir alınması ve genel sağlık sigortasının oluşturulması bağlamında belli sorumluluklara sahip olmakla beraber herhangi bir ayırım yapılmaksızın tüm vatandaşların eşit olduğunu ilkesine dayandırılmış sosyal koruma sistemleriyle Avrupa Birliği sosyal müktesebatının belli bölümlerinde atıfta bulunulan temel ilkeleriyle (sosyal güvenlik sisteminin erişilebilirliği, sürdürülebilirliği ve eşitliği) genel olarak örtüşmektedir. Bu aşamada, paydaşların ve kamunun genel olarak sosyal güvenlik ve sağlık sigortası hakları konusunda Türkiye'de vatandaşlara, yurt dışındaki Türk vatandaşlarına ve Avrupa Birliği'ne ve diğer ülkelere yönelik farkındalığının artırılması, etkin bir sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması için elzem olacaktır.

KKTC EMEKLİLİK SİSTEMİNİN GENEL
DURUM ANALİZİ
2011 TARİHLİ RAPOR

Umut GÖÇMEZ

Sosyal Güvenlik Uzmanı

1. Giriş

Sosyal güvenlik kaba tanımı ile bireylere veya bakmakla yükümlü olunan kişilere, yaşlanma, ölüm ve malullük gibi nedenlerle gelir azalmasına karşın ulusal koruma sağlayan ve asgari bir hayat standardını garanti etmeye çalışan sistemler bütünü olarak tanımlanabilir.

Sosyal güvenlik alanında gerçekleşecek riskler ve bunlar için sağlanacak yardımların asgari biçimi Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 102 No'lu Sözleşmesi ile tanımlanmıştır.

Sosyal Güvenliğin Asgari Standartlarını içeren 1952 yılında hayata geçirilen 102 No'lu Sözleşme' de dokuz ana risk grubu belirlenmiştir. Bunlar sırasıyla sağlık yardımları, hastalık ödenekleri, işsizlik yardımları, yaşlılık yardımları, işkazası meslek hastalığı yardımları, aile yardımı, analık yardımı, maluliyet yardımı ve ölüm yardımudur.

Bu rapor, Kuzey Kıbrıs Türkiye Cumhuriyeti (KKTC)'nde uygulanmakta olan sosyal sigorta sistemini ve onun en önemli parçası olan emeklilik parametrelerini incelemek ve görülen problemler ile olası çözüm önerilerini sunmak üzere 2011 tarihinde hazırlanan bu rapor, 2011 yaz aylarında Kıbrıs için hazırlanmıştır. 2011 tarihinde hazırlanan rapor, 2011 yaz aylarında Kıbrıs sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen bir dizi değişikliğe esas teşkil etmiştir.

Raporda emeklilik sistemlerinin finansmanına ilişkin bilgilere ve bu sistemlerin sağladığı faydalar açısından genel bilgilere yer verilecek KKTC uygulama birimleri, uygulanan mevzuat, dünya karşılaştırılmaları, mevcut sorunlar ile çözüm önerileri tartışılacaktır.

2. Emeklilik Sistemlerinin Genel Yapısı ve Reform Türleri

2.1 Emeklilik Sistemlerinin Genel Yapısı

Dünya uygulamaları incelendiği zaman emekliliğin, birbirinden bağımsız üç sütun üzerine kurgulandığı görülmektedir. Dünya Bankası sistemi olarak da adlandırılan üç sütunlu sistemin birinci sütununda tüm nüfusu kapsayan, devlet tarafından sunulan zorunlu emeklilik planları yer almaktadır. İkinci sütun özel ya da devlet tarafından sunulan daha çok mesleki emeklilik sistemlerini içermektedir. İkinci sütun emeklilik planları ülke uygulamalarına göre gönüllü ya da zorunlu olabilmektedir. Üçüncü sütunda bireysel birikimlere dayalı ve gönüllülük esasına göre tasarlanmış bireysel emeklilik planları yer almaktadır.

Emeklilik sistemleri bağlanan aylık ve bu aylığın finansmanı yönünden farklılık göstermektedir. Bağlanan aylığın belirlenmesi açısından emeklilik sistemleri belirlenmiş fayda (Defined Benefit, DB) ve belirlenmiş katkı (Defined Contribution, DC) olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır.

Belirlenmiş katkı (DC) emeklilik planlarında yasalar çerçevesinde belirlenmiş miktarlarda prim alınmakta olup, emeklilik gelirleri bu katkıların ve bunların getirisi ile emekli olacak kişinin aylığa başvuru zamanındaki yaşam beklentisinin fonksiyonudur. Söz konusu getiri ve ödenmiş olan primlerin karşılığında bağlanacak olan aylığın belirsiz yükümlülükler bulunmamakta, yükümlülükler eşit varlıklar tarafından karşılanmaktadır. Bu tür emeklilik sistemlerinde her türlü yükümlülük sigortalı tarafından üstlenilmektedir. Aylığı

bağlayacak kurum/kuruluş aktüeryal açıdan anuite hesabına dolayısıyla güncel mortalite tablosuna ihtiyaç duymaktadır.

Belirlenmiş fayda (DB) emeklilik planında ise bir gelir sözü vardır. Dünya uygulamaları incelendiği zaman emekli aylığı genel olarak ücretin bir fonksiyonu olarak belirlenmektedir. Bununla beraber bazı uygulamalarda düz oranlı veya gelir testine dayalı olmak üzere değişen miktarlarda emekli aylığı bağlanan uygulamalara rastlamak mümkündür. Bu tarz emeklilik planların da sigortalıdan alınan primin yatırım getirisi ve kişiye aylık ödenecek dönemi belirleyen yaşam beklentisinin değişkenliği riski ile karşı karşıya bulunmaktadır. Gelecekte oluşacak ekonomik ve demografik değişiklikler sistem için belirsiz yükümlülükler neden olabilmektedir. Yeterli varlıkların eksikliğinden doğan yükümlülük fazlalığı, başka kaynaklar tarafından finanse edilme zorunluluğunu getirmektedir.

Emeklilik Sistemleri bağlanan aylığın finansmanı açısından da Dağıtım (Pay As You Go, PAYG) ve Fon sistemi olarak ikiye ayrılmaktadır.

Dağıtım (PAYG) sisteminde aktif sigortalılardan alınan primler, emekli olan pasiflerin finansmanında kullanılmaktadır. Bu sistemde nesiller arası kaynak aktarımı söz konusudur. Demografik ve ekonomik değişikliklerin sistemin sürdürülebilirliği üzerinde etkisi olmaktadır.

Fon esaslı sistemde ise, sağlanacak yardım kurulan bir fon yardımı ile karşılanmaktadır. Sağlanan yardımın esaslarına göre, belirlenmiş fayda (DB) veya belirlenmiş katkı (DC) farklı riskler içermektedir. Belirlenmiş fayda (DB) emeklilik sistemi fon yöntemiyle finanse edilmek istendiğinde, tüm risk yardımı sağlayan kurumun üzerinde olmaktadır. Söz verilen gelirin altında edinilen fon geliri sonucu oluşacak açık başka kaynaklardan finanse edilmek zorundadır. Belirlenmiş katkı (DC) emeklilik sistemi fon yöntemiyle finansmanında tüm risk kişiye aittir.

Tablo 1 incelendiği zaman üç sütunlu emeklilik planlarına sahip Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa vs. ülkelerin birinci sütun emeklilik planlarının finansmanını dağıtım esasına göre, aylık belirleme yöntemlerini de belirlenmiş fayda esaslarına dayanarak gerçekleştirdikleri görülmektedir. Benzer şekilde İsveç, Letonya, İtalya ve Polonya'nın finansman yöntemini dağıtım esasına göre belirlemelerine rağmen aylık belirlemede belirlenmiş katkı yöntemini kullandıkları anlaşılmaktadır. İkinci sütunun genellikle özel sektör vasıtasıyla yürütülse de Finlandiya, İspanya, İsveç, İtalya ve Letonya'da kamunun da ikinci sütunda yer aldığı gözlenmektedir.

Tablo 1. Bazı AB Ülkelerinde Üç Sütunlu Emeklilik Planlarının Genel Yapısı

ÜLKE	Birinci sütun	İkinci sütun			Üçüncü sütun
	Finansman Şekli ve Aylığı Hesaplama Biçimi	Hizmeti Sağlayan	Katılım	Finansman Şekli	Hizmeti Sağlayan ve Finansman Şekli
ALMANYA	Dağıtım/Belirlenmiş Fayda	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör/Fon
AVUSTURYA	Dağıtım/Belirlenmiş Fayda	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör/Fon
BELÇİKA	Dağıtım/Belirlenmiş Fayda	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör/Fon
ÇEK CUM.	Dağıtım/Belirlenmiş Fayda	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör/Fon
FINLANDIYA	Dağıtım/Belirlenmiş Fayda	Özel Sektör/Kamu	Gönüllü	Fon	Özel Sektör/Fon
FRANSA	Dağıtım/Belirlenmiş Fayda	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör/Fon
İSPANYA	Dağıtım/Belirlenmiş Fayda	Özel Sektör/Kamu	Yarı Zorunlu	Fon	Özel Sektör/Fon
İSVEÇ	Dağıtım/Belirlenmiş Katkı	Özel Sektör/Kamu	Yarı Zorunlu	Fon	Özel Sektör/Fon
İTALYA	Dağıtım/Belirlenmiş Katkı	Özel Sektör/Kamu	Yarı Zorunlu	Fon	Özel Sektör/Fon
LETONYA	Dağıtım/Belirlenmiş Katkı	Kamu	Gönüllü	Fon	Özel Sektör/Fon
POLONYA	Dağıtım/Belirlenmiş Katkı	Özel Sektör	Yarı Zorunlu	Fon	Özel Sektör/Fon

Kaynak: Research Project“La Methode Ouverte De Coordination (Moc) En Matière Des Pensions Et De L'integration Europeenne” Supported by the Service Public Fédéral Sécurité Sociale, 2004

2.2 Reform Türleri ve Yakın Dönem Örnekleri

Emeklilik sisteminin tarihsel gelişimi incelendiğinde savaş yıllarında çoğu fonlu emeklilik sistemindeki varlıkların fonlu emeklilik modellerinin itibarını düşürecek şekilde tükenmesi sonrasında nüfus ve ücret seviyelerindeki hızlı artışla birlikte dağıtım (PAYG) sistemine dayanan belirlenmiş fayda (DB) esaslı emeklilik sisteminin popülaritesinin arttığı gözlenmektedir. Çoğu ülkede uygulanan modeller, dağıtım (PAYG) esaslı finansman ve belirlenmiş katkı (DB) esaslı emeklilik sisteminin ana yapısını taşımasına rağmen birçok yapısal farklılık taşımaktadır. Saf dağıtım (PAYG) sisteminin aksine birçok ülke sistemlerinde kısmi rezerv bulundurmaya uygun görmüşlerdir. Belirlenmiş fayda (DB) sistemi bazen gelire dayalı, bazen kazanca dayalı ve bazen düz oranlı bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. (2005 Umut Göçmez, Sanal Hesaplar ve SSK Uygulaması, Uzmanlık Tezi)

1990'ların sonlarında finansmanını Dağıtım (PAYG) esasına dayandıran emeklilik sistemleri finansal sürdürülebilirlik üzerine problemler yaşamaya başlamıştır. Bu problemlerin ana sebepleri yaşlanan nüfus, sağlanan yardımların bonkörlüğü, istihdam şeklindeki değişiklikler, erken emeklilik eğilimi ve piyasa ekonomisine geçişten kaynaklanan mali problemler olarak sıralanabilir. Dağıtım (PAYG) esasına dayalı belirlenmiş fayda (DB) emeklilik planından, fonlu belirlenmiş katkı (DC) emeklilik planına ya da fonlu katkı belirli emeklilik sistemini de kapsayan çok sütunlu sisteme geçiş çoğu emeklilik uzmanı tarafından emeklilik planlarının karşılaştığı finansal problemlerin uzun dönemde çözümü olarak görülmektedir.

Bu bağlamda, ülkeler çok sütunlu emeklilik planları oluşturmanın yanında **parametrik** veya **yapısal** reformlar yapmaktadırlar. Parametrik reform ve yapısal reformun tanım ve içeriği kutu 1'de verilmiştir.

KUTU 1 PARAMETRİK VE YAPISAL REFORM

Gelişmiş ülkeler başta olmak üzere dünya üzerindeki birçok ülke nüfusun yaşlanması olgusuyla karşı karşıyadır. İnsanların yaşam süreleri artmakta, doğurganlık oranları azalmaktadır. Yaşlı nüfusun artması sadece aylık ödemelerinde artışa değil aynı zamanda sağlık harcamalarında ve bakım hizmetlerinde de artışa yol açmaktadır. Ayrıca son yıllarda yaşanan ekonomik kriz dolayısıyla genel anlamda sosyal güvenlik sistemleri ve bu sistemin emeklilik ayağı dikkat çekmiştir. Tüm bu sorunlar ülkelerin politik ve ekonomik durumunu etkilemekte, kamu harcamalarında artışa ve sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki baskıların yoğunlaşmasına neden olmaktadır.

Ülke örnekleri incelendiğinde temel olarak iki türlü reform stratejisi oluşturulduğu gözlenmektedir. Bu reform stratejileri parametrik ve yapısal olarak sınıflandırılmaktadır.

Parametrik reform aylık bağlama esasını ve finansman yöntemini değiştirmeksizin emeklilik yaşı, hizmet süresi, güncelleme katsayısı gibi emeklilik parametreleri üzerinde yapılan değişiklikler olarak tanımlanabilmektedir.

2008 yılında Türkiye'nin 5510 sayılı Kanun ile yapmış olduğu reform parametrik reforma örnek olarak gösterilebilir. Aylık belirleme esası belirlenmiş fayda yöntemine göre devam etmekte olup, emeklilik yaşı, prim ödeme gün sayısı, aylık bağlama oranı vb. gibi emeklilik parametrelerinde bir takım düzenlemeler yapılmıştır.

Demografik ve ekonomik değişiklikler gelecekte parametrik reformun etkisini yitirmesine neden olabilmekte ve başka reformlar yapılmasını zorunlu hale getirebilmektedir. Yaşam süresinin beklentinin üzerinde artması veya gelir kaleminde ekonomik dalgalanmalardan kaynaklı düşüş olması sistemin finansal sürdürülebilirliği üzerinde ciddi tahribatlara yol açabilir. Bu tür beklenmedik değişiklikler ülkelerin belirli periyotlarla parametrik reform yapmasına neden olabilmektedir.

Aylık Bağlama esaslarını Belirlenmiş Fayda (DB) planından Belirlenmiş Katkı (DC) planına geçirmek ise **yapısal reform** olarak adlandırılmaktadır. 1980'li yıllarda Şili, emeklilik sistemini Dağıtım esasına dayanan Belirlenmiş Fayda (DB) emeklilik planından Fon esasına dayalı Belirlenmiş Katkı (DC) emeklilik planına dönüştürmüştür.

Fon esasına dayalı belirlenmiş katkı emeklilik planına geçişin önündeki en büyük problem mevcut pasiflerin finansmanını sağlayacak kaynağın bulunmamasıdır. Fon esasına geçildiğinde yatırılan primler bireysel hesaplarda tutulacak olup sadece emekli olacak kişinin finansmanında kullanılabilir. Bu durumda mevcut emekliler için yapılacak ödeme başka kaynaklardan karşılanmak zorundadır.

KUTU 1 (DEVAM)

1999 yılında İsveç'in geliştirdiği Dağıtım (PAYG) esasına dayalı finansmanı bozmadan emeklilik planını Belirlenmiş Katkı modeli üzerine kuran yeni bir sistem olan Sanal Hesaplar emeklilik sistemi (Notional Account, NA, Notional Defined Contribution, NDC) İsveç, İtalya, Letonya, Polonya, Azerbaycan vb... ülkelerde uygulamaya konulmuştur.

Sanal Hesaplar emeklilik sisteminde kişinin yapmış olduğu katkılar Kanun ile belirlenen bir faiz oranıyla değerlendirilmiş kabul edilerek emeklilik tarihine kadar güncellenmektedir. Fiiliyatta ise kişinin katkıları mevcut pasiflerin finansmanında kullanılmaktadır. Güncellenerek emeklilik tarihine getirilen katkı toplamı G-Değeri olarak adlandırılmış kişinin emeklilik anındaki yaşam beklentisini içeren aktüeryal komitasyon katsayısına bölünmektedir. Şayet sistem ölüm aylığı da veriyor ise İtalya örneğinde olduğu gibi kişi öldüğünde hak sahibi bulunması ve aylığı alması olasılıkları da gözetilerek G-Değeri belirlenmektedir.

Kişinin yaşam beklentisi aylık hesabının bir unsuru olduğu için demografik değişiklikler hiçbir işleme gerek kalmaksızın aylık miktarının sistemi dengede tutacak şekilde yeniden ayarlamasını sağlayacaktır.

Yakın Dönemde Yapılan Reformlar

Bu bölümde, son 6 yıl içinde ülkeler tarafından yapılmış veya yapılması planlanan emeklilik düzenlemelerinin ana hatları ülke bazında anlatılmaya çalışılacaktır.

Yunanistan

Ülkede, 2008 yılı Mart ayında grevlere ve yapılan gösterilere rağmen emeklilik sisteminde değişiklikler öngören bir yasa yürürlüğe girmiştir. Bu yasayla; erken emeklilik daha katı şartlara bağlanmış, kadınlar için emeklilik yaşı kademeli olarak 60'dan 65'e yükseltilmiş ve tehlikeli işlerde çalışanların emekliliğe hak kazanmaları için gereken prim ödeme gün sayısı arttırılmıştır. Ayrıca düzenleme öncesi 50 yaşından emekli olabilen engelli çocukları olan kadınların 55 yaşından önce emekli olmaları engellenmiştir. Bu düzenlemelere ek olarak 2013 yılından itibaren 58 yaş ve 37 yıl prim ödeme şartlarıyla erken emeklilik imkanı getirilmiştir. Reformun bir diğer ana unsuru da 130'dan fazla olan emeklilik fonu sayısının 13'e düşürülmesi yoluyla, yönetim giderlerinin ve sosyal güvenlik sisteminin borçlarının azaltılması amaçlanmıştır.

Ülkedeki yaşlanan nüfusun artmasının erken emeklilik sistemiyle birleşmesi sosyal güvenlik sisteminin ülke ekonomisi için büyük bir yük haline gelmesine neden olmuştur. İşsizlik oranındaki yükselişin finansal krizin olumsuz etkileriyle birleşmesi mali sürdürülebilirliği olumsuz yönde etkilemiştir. Tüm bu bilgiler ışığında, sistemde reform

yapılmamasının maliyetinin 2050 yılında GSYİH'nın %25'i kadar olacağı düşünülmektedir. Bu nedenlerle 2010 yılında yeni düzenlemeler yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Emekliliğe hak kazanmak için gerekli sigortalılık süresi 37 yıldan 40 yıla çıkarılmıştır. Erken emekli olunmak istenen her bir yıl için emekli aylığının tutarı %6 azaltılacaktır. Emekli aylığı hesaplanırken baz alınan çalışılan en son ayın kazancı yerine tüm çalışma hayatı boyunca kazanılan ücretin ortalaması kullanılacaktır.

Fransa

Fransa Parlamentosu, Kasım 2010'da emekliliğe hak kazanma şartlarıyla ilgili çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenleme ile emekliliğe hak kazanmak için gerekli olan yaş şartı 2018'e kadar kademeli olarak 60'tan 62'ye çıkarılmıştır. Tam aylığa hak kazanmak için gerekli olan yaş şartı ise 1 Temmuz 2016'dan itibaren kademeli olarak artacak ve 2023'te 67 olacaktır. Halihazırda 55 yaşından büyük olan, üç çocuğu bulunan ve bunlardan en az birine bakmak için çalışma hayatına ara vermiş kadınlar 65 yaşında tam aylığa hak kazanmaya devam edeceklerdir. Engelli çocuğuna bakmak için çalışma hayatına ara vermiş ebeveynler ise yine 65 yaşında tam aylığa hak kazanacaklardır. 60 yaşından sonra çalışılan her yıl için aylık bağlama oranı artışı önceki düzenlemenin aksine %3 değil %5 olacaktır. Yapılan bir diğer düzenleme ise sigortalılık süresinin 40 yıldan 2013'e kadar kademeli olarak 41 yıl 6 aya çıkarılmasıdır.

İsviçre

2010 yılı Kasım ayında yapılan işsizlik sigortası ile ilgili reform; işsizlik maaşı olarak sigortalı maaşının %70'ini garanti etmektedir. İşsizlik sigortası primi yıllık kazancın %2'sinden %2,2'sine çıkarılmıştır. İşsizlik sigortası ödemeleri doğrudan prim ödeme süreleriyle ilişkilendirilmiştir. Sigortalılık süresi kadar işsizlik maaşı bağlanması öngörülmüştür. Bekleme süreleri uzatılmıştır. Bunun anlamı kişinin çalışırken ne kadar yüksek bir geliri varsa, işsizlik sigortasından aylık bağlanması için o kadar uzun süre beklemesi gerektiğidir. Reform; işsizlik sigortası fonuna ödenen primlerin artmasını, buna karşılık işsizlik maaşlarının kazanç artışına bağlı olarak düşmesini amaçlamaktadır. Yüksek kazanç sahipleri işsizlik fonuna daha fazla ödeme yapacaklar, buna karşılık sigortadan daha az ödeme alacaklardır.

Belçika

2010 yılında hazırlanan kanun tasarısıyla; çalışanların ülkedeki erken emeklilik sisteminden yararlanmaları önlenmek istenmiştir. Bu doğrultuda, işverenlerin erken emeklilik programlarına ödedikleri katkı payları sabit olmaktan çıkarılmıştır. İşveren çalışanını ne kadar geç emekli ederse katkı payı da kademeli olarak o kadar azalacaktır. Çalışan; 60 yaş ve sonrasında emekli edilirse işverenin ödeyeceği katkı payı %10, 58-59 yaşlarında emekli edilirse işverenin ödeyeceği katkı payı %20, 55-57 yaşlarında emekli edilirse işverenin ödeyeceği katkı payı %30 olacaktır. Ayrıca erkekler için mevcut prim ödeme süresi 25 yıldan 2008'de 30'a, 2012'de 35'e çıkarılacaktır. Yine kadınlar için mevcut prim ödeme süresi 2008'de 26 yıla çıkmıştır ve her 4 yılda bir 2 yıl artacaktır.

Bulgaristan

Taslağı hazırlanan ve Temmuz 2011'de yürürlüğe girmesi planlanan reform paketi sosyal güvenlik sistemine çeşitli yenilikler getirmektedir. Öncelikle tam yaşlılık aylığına hak

kazanma süresi kadınlar için 32 yıldan 37 yıla, erkekler için 37 yıldan 40 yıla çıkarılmıştır. Yaşlılık aylığına hak kazanmak için gerekli olan yaş şartı kadınlar için 60, erkekler için 63 olmuştur. Tam aylığa hak kazanma koşullarını yerine getirmelerine rağmen çalışma hayatında kalmaya devam eden kişiler için ödül sistemi getirilmiştir. Buna göre emekliliğe hak kazandıktan sonra çalışma hayatında kalınan her yıl için yaşlılık aylığı %2,4 arttırılacaktır. Emeklilik yaşını doldurmuş fakat prim ödeme gün sayısını tamamlamasına üç yıl kalan kişiler emekli olmak istedikleri takdirde, her eksik yıl için yaşlılık aylıkları %2,4 azalacaktır.

Danimarka

2006'da yasalaşan ve 2019'da yürürlüğe girecek değişiklikler ile emeklilik sisteminin birinci ayağının bir parçası olan Gönüllü Erken Emeklilik Sisteminden aylığa hak kazanmak için gerekli yaş şartı 2019-2022 yılları arasında 60'tan 62'ye çıkarılacaktır. Aynı şekilde bu sistemde geçirilmesi gereken sigortalılık süresi 2022 yılından başlamak üzere 25 yıldan 35 yıla çıkarılacaktır. 2024-2027 yılları arasında birinci ayağın diğer parçasını oluşturan kamu emeklilik sisteminde aylığa hak kazanma süresi de 65'ten 67'ye çıkarılacaktır.

Estonya

Kadınlarda 61 yaş 6 ay, erkeklerde 63 olan emeklilik yaşı yeni düzenlemeyle 2026'da hem kadın hem de erkekler için 65 olacaktır. Emeklilik yaşı kadınlar için 2016'da 63'e ulaşacak şekilde her yıl için 3 ay arttırılacak, 2017'den itibaren hem erkek hem kadınlar için her yıl 3 ay arttırılacaktır.

Çek Cumhuriyeti

Ülkede, emeklilik yaşı halihazırda sahip olunan çocuk sayısına göre kadınlar için 57 ile 61, erkekler için 59 ile 62 arasında değişmektedir. Ocak 2010'da yürürlüğe giren değişikliklerle çocuğu olmayan kadın ve erkekler için emeklilik yaşı 65 olmuştur. Kadınlar; sahip olunan çocuk sayısına göre 62 ile 65 yaşları arasında emekli olacaklardır. Emekliliğe hak kazanmak için gerekli olan sigortalılık süresi ise 2019'a kadar 25 yıldan 35 yıla çıkarılacaktır.

Almanya

2007 yılında Parlamentoda kabul edilen kanunla ülkedeki mevcut emeklilik yaşı 2012-2029 arasında 65'ten 67'ye çıkarılmıştır. Ayrıca %19,9'luk prim oranı işçi ve işveren arasında eşit olarak pay edilmiştir.

Romanya

2006 yılında yasalaşan, 2008 yılında yürürlüğe giren kanunla Romanya sosyal güvenlik sisteminde ikinci ve üçüncü sütun emeklilik sistemleri oluşturulmuştur. İkinci sütun; birinci sütunda yer alan 35 yaşın altındaki kişiler için zorunlu, 35-45 yaş arasındakiler için gönüllülük esas alınmıştır. İkinci sütun emeklilik planında belirlenmiş katkı sistemi geçerli olup, en az 4 milyon Euro sermayeye sahip özel yatırım şirketlerince yönetilmesi öngörülmüştür. Yine özel şirketlerce yönetilen ve belirlenmiş katkı esaslı sisteme göre oluşturulan üçüncü sütun; ücretin %15'ine kadar olan gönüllü katkılarla finanse edilmektedir. Yönetici şirketin en az 1,5 milyon Euro sermayeye sahip olması sistem güvenliği açısından ön koşul olarak konulmuştur.

Birleşik Krallık

2006 yılında hazırlanan kanun ile ülkenin emeklilik sistemine çeşitli yenilikler getirilmiştir. 1981 yılında Thatcher zamanında yapılan düzenlemeyle enflasyona endekslenen yaşlılık aylıkları; yeni düzenlemeyle kazançlardaki değişime göre ayarlanmıştır. Bir başka düzenleme tam yaşlılık aylığına hak kazanılması için gereken sürenin azaltılmasıdır. Daha önce erkekler için 44, kadınlar için 39 yıl olan sigortalılık süresi; 6 Nisan 2010'da aylığa hak kazanacaklar için artık 30 yıl olacaktır. Ayrıca erkekler ve kadınlar için 65 olan yaşlılık aylığına hak kazanma yaşı 2044'e gelindiğinde 68'e çıkacaktır. Aynı zamanda İngiliz hükümeti, emeklilikte 65 yaş sınırını kaldırmayı planlamaktadır. 65 yaşından sonra da çalışma şansı vermeyi ve daha uzun süre çalışmaya teşvik etmeyi amaçlayan yeni düzenleme 2011 yılında gündeme alınacaktır.

İtalya

2010 yılında kabul edilen ve 2015 yılında yürürlüğe girecek kanun ile 2050 yılına kadar bütün memurlar ve erkek işçilerin emekliliğe hak kazanma yaşı kademeli olarak 65'ten 68 yaş 4 aya çıkarılacaktır. Kadın işçiler için emekliliğe hak kazanma yaşı 60'tan 63 yaş 5 aya yükseltilecektir. Emekliliğe hak kazanmak için gerekli prim ödeme süresi 35 yıldan 40 yıla çıkarılmıştır. Tüm bu değişikliklerin 2050 yılına kadar 86,9 milyon Euro tasarruf sağlayacağı düşünülmektedir.

Haziran 2010'da AB'nin talimatıyla alınan ayrı bir karar ile 2012 yılından başlamak üzere kadın memurların emekliliğe hak kazanma yaşı 60'tan 65'e yükseltilecektir. Böylece kadın ve erkeklerin emekliliğe hak kazanma yaşı 2018'de eşitlenecektir.

3. Kuzey Kıbrıs Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi

KKTC'de sosyal güvenlik ile ilgili hizmetler Sosyal Sigortalar Dairesi, Maliye Bakanlığı ve İhtiyat Sandığı olmak üzere üç farklı kurum tarafından sağlanmaktadır. Sosyal Sigortalar Dairesi ve Maliye Bakanlığı birinci sütun sosyal güvenlik hizmetlerini sunmaktadır. İkinci sütun olarak adlandırabileceğimiz İhtiyat Sandığı, kişisel birikimlere dayalı ek gelir sağlamak üzere hizmet vermektedir.

Türkiye'de yapılan reform çalışmalarından KKTC de etkilenmiş ve 2008 yılında Sosyal Güvenlik Kanunu ile birinci sütun kapsamında sağlanan yardımlarda bir takım düzenlemelere gitmiştir. Söz konusu kanun ile kanunun yürürlük tarihinden sonra ilk defa sigortalı olanlar çalışma türüne bakılmaksızın tek çatı altında birleştirilmiştir. Sosyal Güvenlik Yasasının uygulaması Sosyal Sigortalar Dairesince yürütülmektedir.

01 Ocak 2008 tarihinden önce sigortalı olmuş kişiler için eski mevzuat uygulanmaktadır. Bu kapsamda bulunan işçi ile kendi nam ve hesabına çalışanlara Sosyal Sigortalar Dairesi, kamu görevlilerine Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olan Emeklilik Şubesi vasıtasıyla hizmet sunulmaktadır.

Kıdem tazminatı ödemesi olarak adlandırabileceğimiz ve fon esaslı finansmanı sağlanan hizmet ise ihtiyat sandığı bünyesinde sürdürülmektedir. 01 Ocak 2008 tarihi

öncesinde sadece işçilere hizmet veren sandık, sosyal güvenlik yasası ile ilk defa sigortalı olan kamu görevlileri ile istekleri halinde kendi nam ve hesaplarına çalışanları da kapsamına almıştır.

3.1 Emeklilik Sistemi

Yaş ve Hizmet Süresi

2008 öncesinde sigortalı olmuş işçi ve kendi nam ve hesabına çalışanlar için emekli olma koşulu 9000 gün prim ödeme ve 50 yaş olarak belirlenmiştir. Bu kişilere 5400 gün prim ödeme karşılığında 55 yaş, kadınlar için 12 yıl, erkekler için 15 yıl sigortalılık ve her yıl için ortalama 150 gün prim ödeme koşuluyla 60 yaşında emekli olma imkanı da sunulmuştur.

55 ve 60 yaşında emekli olabilmek için ek koşul olarak son 5 yıl için 600 gün prim ödenmiş olma şartı getirilmiş olup sistem istismlara karşı korumaya alınmaya çalışılmıştır. Her ne kadar ek koşul getirilse de kadınlar toplam 1800 gün, erkekler ise 2250 gün prim ödeyerek emeklilik hakkını 60 yaşında elde edebilmektedirler.

2008 öncesinde kamu görevlisi olmuş kişiler emeklilik yasası çerçevesinde emeklilik hakkını elde etmektedir. Buna göre 1987 öncesi göreve başlamış olanlar için herhangi bir yaş koşulu bulunmamakta olup, 15 veya 10 yıl hizmet süresi ile emekli olabilmektedirler.

1987 sonrası sisteme girmiş olan kamu görevlileri 25 yıl hizmet ve 55 yaş koşuluna göre emekliliğe hak kazanmaktadır. Kamu çalışanları için 60 yaş resen emeklilik yaşı olarak belirlenmiştir. 60 yaş ve 15 yıl hizmet ile indirimli aylık alma imkanı da kapsamdaki sigortalılara sunulmuştur.

2008 yılında yapılan reform ile emeklilik yaşı çalışma şekline bakılmaksızın bu tarih sonrası ilk defa sigortalı olacak tüm çalışanlar için 60 yaş ve 9000 gün prim ödeme koşuluna bağlanmıştır. Bu kapsamdaki sigortalılara 5400 gün prim ödeme ve 63 yaş ile 9000 gün prim ödeme ve 55 yaşında indirimli aylık alma hakkı da tanınmıştır.

5400 gün prim ödeyenler aylığın unsuru olan aylık bağlama oranındaki düşüş ile 9000 güne göre daha düşük bir emekli aylığına hak kazanmış olacaktırlar. 55 yaşında 9000 gün üzerinden emekli olacaklar ise emeklilik yaşının 60 yaşından az olan her yılı için %6 oranında azaltmaya gidilecektir.

Tablo 2. Bazı OECD ve AB Üyesi Ülkeler ile KKTC Emeklilik Yaşı

Ülkeler	Emeklilik Yaşı (Erkek)	Emeklilik Yaşı (Kadın)
Almanya	65	65
Belçika	65	64
Danimarka	67	67
Finlandiya	63	63
Güney Kıbrıs	65	65
Hollanda	65	65
İngiltere	65	60
İrlanda	65	65
İspanya	65	65
Japonya	65	65
KKTC*	50/60	50/60
Lüksemburg	65	65
Macaristan	62	60
Norveç	67	67
Polonya	65	60
Portekiz	65	65
Türkiye**	60/65	58/65
Yeni Zelanda	65	65
Yunanistan	65	60

* 2008 yılında çıkarılan Sosyal Güvenlik Yasası ile birlikte yasanın yürürlük tarihi sonrası sigortalı olanlar için emeklilik yaşı 60'a yükseltilmiştir.

** 5510 sayılı Kanun ile 2036 yılından başlamak üzere kademeli biçimde kadın ve erkeğin emeklilik yaşı 65'e yükseltilmiştir.

Kaynak: ILO Social Security Database 2005

Tablo 2'de bazı OECD ve AB üyesi ülkelerin emeklilik yaşı uygulaması verilmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere artan yaşam süresi ve değişen çalışma koşulları ile birlikte çoğu ülke 65 yaşı emeklilik yaşı olarak belirlemiştir.

AB üyesi ülkelerden İngiltere, İtalya ve Yunanistan AB direktifleri doğrultusunda kadınlar için emeklilik yaşını erkeklerle eşit olacak biçimde 65'e kademeli biçimde yükselteceklerdir. Bununla birlikte, İngiltere emeklilik yaşını 2044 yılından geçerli olmak üzere 68 olarak belirlemiştir. Benzer biçimde, Almanya 65 olan emeklilik yaşını 2029 yılı itibarı ile 67 olacak biçimde yeniden düzenlemiştir. Fransa, Estonya, Çek Cumhuriyeti ve birçok ülke 60 yaş ve üzerinde olan emeklilik koşulunu 65 ve üzeri olacak biçimde değiştirmiştir.

Benzer biçimde yaşam süresinin artması, nüfusun yaşlanma hızı ve ekonomide yaşanan değişimler Türkiye'nin emeklilik sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik bir takım tedbirler almasını zorunlu kılmış, 2008 yılında yapılan reform ile sisteme ilk defa katılacak sigortalılar için emeklilik yaşı 65 olarak belirlenmiştir.

Adanın güneyinde yer alan Güney Rum kesiminde yapılan reformlar sonrası emeklilik yaşı 65 olarak belirlenmiştir.

KKTC'de uygulanan resmi emeklilik yaşının uluslararası uygulamalar ile karşılaştırıldığında düşük olduğu gözlenmektedir. 2008 yılında emeklilik koşuluna ilişkin bir düzenleme yapılmış olsa da, gerek sadece bu tarih sonrası ilk defa sigortalı olacaklar için uygulanarak kapsamın daraltılması, gerekse belirlenmiş 60 yaşın günümüz koşulları için düşük olması yeni bir düzenlemeyi zorunlu kılmaktadır.

Emeklilik yaşı sistemin gelir gider dengesini iki yönde etkilemektedir. Erken yaşta emeklilik, bağlanan aylığın daha uzun süre ödenmesi ile gider yönünde artırıcı bir etkiye sahiptir. Aynı zamanda, emekli olan kişinin sisteme belli bir dönem daha katkı yapmasını engellediği için gelir kaleminde de azalmaya neden olmaktadır. Bu bağlamda emeklilik yaşı belirlenirken kişiye verilecek aylığın süresi, ülkedeki demografik yapı ile sistemin finansal sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için katkı yapılması gereken süre dikkate alınmalıdır.

Aylığın Belirlenmesi ve Net İkame Oranı

Sosyal Sigortalar Yasasına göre emekli aylığının hesaplanması ilgili Kanununun 61 inci maddesinde yer almaktadır. Buna göre aylık hesabının ana unsurlarından birini aylık bağlama oranı (ABO) oluşturmaktadır. ABO yatırılan 9000 günlük prim için %70 olarak belirlenmiş olup, 9000 günden eksik her 360 gün için %2 azaltılmakta, fazla her 360 gün için %1 artırılmaktadır.

Hesaplama sigortalının yaşlılık aylığı bağlanması isteğinde bulunduğu tarihten önceki son 7 yılın prime esas kazançları, aynı yılda uygulanan en yüksek yıllık prime esas kazanç tutarına oranlanır. Bu oranlardan en yüksek 4'ünün ortalaması alınır. Bulunacak ortalama, 750 rakamı ve aylık bağlama oranı ile çarpılır. Bulunan rakam Kanunda yer alan IV Numaralı Cetveldeki (Ek 1) eşit veya en yakın büyük sayıya eşitlenir. Cetvelde yer alan bu sayının ait olduğu derece ve basamak, sigortalının alacağı aylığa esas derece ve basamağı olmaktadır(Ek 2).

En yüksek aylık 10 uncu derece 4 üncü basamağa ait olup, 2010 yılı Temmuz ayı itibarıyla 2523 TL'dir. En düşük aylık ise 1 inci derece 1 inci basamağa ait 1225 TL'dir.

Yukarıda anlatılan hesaplama çerçevesinde asgari ücret üzerinden prim ödeyen bir kişi için 9000 günden az ödediği günlerin ABO azaltmasının hesaplamada hiçbir etkisi olmadığı anlaşılmaktadır. Konuyla ilgili hesaplama ve detayları Kutu 2'de yer almakta olup, 1800 gün asgari ücret üzerinden prim ödeyip emekli olan bir kişi ile 9000 gün asgari ücret üzerinden prim ödeyen kişi en düşük aylık olarak belirlenmiş olan 1225 TL'yi almaktadır.

ABO'nun katsayı belirlerken hesaplamaya katılması 9000 günden az prim ödemiş sigortalıların aylıklarında yapılacak azaltmanın yeterli olmamasına neden olmaktadır. 9000 günden fazla prim ödeyenler için ABO artışı aylık bulunduktan sonra yapılmakta iken 9000 günden az ödeyenler için ABO azaltması katsayı belirlenmesi esnasında yapılmaktadır. İlgili uygulama sistem bütünlüğüne zarar verdiği gibi finansal sürdürülebilirliği ve sigortalının sistemde kalma isteğini olumsuz yönde etkilemektedir.

Mevcut basamak ve derece tablosu hesabından ABO çıkarılarak tablonun yenilenmesi ve bu derece basamaklara ait aylık tutarlarının %70 ABO'yla bulunmuş varsayımı altında oluşturulacak yeni tabloya ait aylığa esas tablonun türetilmesi bu sorunu ortadan kaldıracaktır. Söz konusu uygulamada kullanılabilecek tablolar Ek 3 ve Ek 4'de verilmiş olup aylığa esas tutarı gösteren tablo mevcut durumda kullanılan her derece ve basamağa ait aylık tutarlarının

%70 ABO ile bulunduğu varsayımı altında hesaplanmıştır.

Oluşturulan yeni tablodaki aylığa esas tutar en son Sosyal Sigortalar Yasası çerçevesinde hesaplanacak ABO ile çarpılıp aylık miktarı bulunacaktır. Söz konusu uygulama ile 1800 günden prim ödeyen bir kişinin aylık seviyesi 607 TL, 5400 günden prim ödeyen bir kişinin aylık seviyesi 932 TL, 9000 gün prim ödeyen bir kişinin aylık seviyesi ise 1225 TL olacaktır.

KUTU 2 SOSYAL SİGORTALAR YASASI ÇERÇEVESİNDE AYLIK HESABI VE ABO KULLANIMI

Aylık hesabının ana unsurlarından birini ABO oluşturmakta olup, ABO 9000 gün prim için %70 kabul edilmektedir. 9000 günden az ödenen her 360 gün için %2 azaltılmakta, fazla olan her gün içinse %1 artırılmaktadır. Buna göre 1800 gün prim ödeyip 60 yaşında emekli olacak bir bayan, 5400 gün prim ödeyip 55 yaşında emekli olacak bir bayan ve 9000 gün prim ödeyip emekli olacak bir bayan için ABO hesabı aşağıda verilmiştir.

1800 gün için;

$$ABO = \%70 - \% \frac{(9000 - 1800)}{360}$$

$$ABO = \%30$$

5400 gün için;

$$ABO = \%70 - \% \frac{(9000 - 5400)}{360}$$

$$ABO = \%50$$

9000 gün için;

$$ABO = \%70 - \% \frac{(9000 - 9000)}{360}$$

$$ABO = \%70$$

olarak bulunur. Prime esas kazancın tamamı asgari ücretin 5 katı olup ilk hesaplamada sigortalının asgari ücret üzerinden primlerini yatırdığı ve emeklilik başvurusunda bulunduğu varsayılarak hesaplama yapılacaktır. Derece ve basamağı belirleyecek rakamın formülü aşağıda verilmiştir.

$$R = 750 * ABO * \frac{\sum_{i=e-7}^e \text{Max}(W_i) T_i^4}{4}$$

e; emeklilik yaşı;

W_i ; t yaşındaki prime esas kazancı;

T_i ; t yaşındaki prime esas kazancın tavanını ifade etmektedir.

KUTU 2 DEVAM

Asgari ücretten çalışmış bir kişinin son 7 yılına ait prime esas kazançlarının ilgili yılın prime esas kazanç tamamı her yıl için 0,2 olacaktır. En yüksek dört yılın aritmetik ortalaması da 0,2 olarak bulunur. Bu durumda 1800, 5400 ve 9000 gün prim ödemesine sahip bir kişi için derece ve basamağı gösterecek rakam

1800 gün için;
 $R = 750 * \%30 * 0,2$

$R = 45$

5400 gün için;
 $R = 750 * \%50 * 0,2$

$R = 75$

9000 gün için;
 $R = 750 * \%70 * 0,2$

$R = 105$

olarak hesaplanmış olacaktır. Derece ve basamak tablosunda ilgili sayılar kendisine en yakın büyük sayı ile eşleştirilecek olup, tablodaki en düşük değer 1 inci derece 1 inci basamağına ait 105 rakamıdır. Bu durumda 1800 gün için hesaplanan 45 ve 5400 gün için hesaplanan 75 rakamı 105'e eşitlenerek 1 inci derece 1 inci basamaktan aylık bağlanacaktır.

Hesaplama anlatıldığı üzere 1800, 5400 ve 9000 günden emekli olacak asgari ücretle çalışan bir kişiye 1225 TL aylık bağlanacak olup, Kanunda yer alan 9000 günden az günler için ABO azaltılmasının hesaplamada etkisiz kaldığı gözlenmektedir.

Derece ve basamak tablosuna ait rakamların %70 ABO seviyesine ait olduğu varsayımı altında oluşturulan tablo Ek 3'te verilmiştir. Bu durumda mevcut derece ve basamak tablosunun en düşük değeri olan 105 rakamı 150, en yüksek değeri olan 525 rakamı ise 750 olarak hesaplanarak ilgili tablo oluşturulmuştur. Benzer şekilde derece ve basamağına göre aylık seviyelerinin %70 ABO karşılığı olduğu varsayılarak aylığa esas tutarları gösterecek tablo hazırlanmış olup, en düşük aylık seviyesi 1225 TL iken aylığa esas tutar 1750 TL, en yüksek aylık seviyesi 2523 TL iken aylığa esas tutar 3605 TL olarak belirlenmiştir.

ABO'nun derece ve basamağı belirleyecek rakamın hesabında kullanılmayıp hesaplamının sonunda aylığa esas tutar ile çarpılarak aylığın belirlenmesi ile elde edilecek tutarlar aşağıda verilmiştir.

Bu durumda derece ve basamağı belirleyecek rakamın formülü;

$$R = 750 * \frac{\sum_{i=1}^7 \text{Max}(W_i, T_i; 4)}{4}$$

şeklinde. ABO hesaba dahil olmadığı ve asgari ücret üzerinden prim yatırıldığı için tüm prim ödeme gün sayılarına ait rakam aynı olacaktır.

$$R = 750 * 0,2 = 150$$

KUTU 2 DEVAM

Bulunan 150 rakamı 1 inci derece 1 inci basamağa ait olup, düzenlenen aylığa esas tutar tablosundaki karşılığı 1750'dir Aylık ise ABO ve aylığa esas tutarın çarpımı sonucu bulunacak olup ilgili formül ve sonuçları aşağıda verilmiştir.

$$B_G = ABO_G * T_d^b$$

B_G ; G prim ödeme gün sayısına ait emekli aylığını,

ABO_G ; G prim ödeme gün sayısına ait ABO'yu,

T_d^b ; d derecesi b basamağı için belirlenmiş aylığa esas tutarı ifade etmektedir.

Bu durumda 1800, 5400 ve 9000 gün prim ödemesi için aylık miktarı;

$$B_{1800} = ABO_{1800} * 1750 = \%30 * 1750$$

$$B_{1800} = 606,6 \quad TL$$

$$B_{5400} = ABO_{5400} * 1750 = \%50 * 1750$$

$$B_{5400} = 931,9 \quad TL$$

$$B_{9000} = ABO_{9000} * 1750 = \%70 * 1750$$

$$B_{9000} = 1225,3 \quad TL$$

olarak hesaplanmaktadır. Oluşturulacak bu uygulama ile ABO'nun aylık belirlemedeki etkisi artırılarak sisteme katılım teşvik edilecektir.

$$B_G = ABO_G * T_d^b$$

Prime esas kazancın tavanından prim yatırmış sigortalılar için de ABO etkisi mevcut sistemde tam görülememektedir. Aynı prim ödeme gün sayılarına ilişkin mevcut ve önerilen hesaplama yöntemi arasında da fark bulunmaktadır.

in tavanından prim yatırmış bir sigortalıya ait 1800 gün prim ödemesi için rakam $R = 750 * \%30 * 1 = 225$ olacaktır. Bu rakama karşılık tabloda denk gelen derece ve basamak 3 üncü derece 7 nci basamaktır. İlgili derece ve basamağın aylık miktarı ise 1492 TL'dir. Benzer biçimde hesaplanacak 5400 gün için aylık 1888 TL, 9000 gün içinse 2523 TL olacaktır.

ışları için rakam $R = 750 * 1$ eşitliğinden 750 olarak bulunacaktır. Söz konusu rakam en yüksek aylığa esas tutara ait olan derece ve basamağı göstermekte olup, aylığa esas tutar 3605 TL'dir. Aylık miktarı aylığa esas tutar ve ABO'nun çarpımından oluşacağından 1800 gün için 1081 TL, 5400 gün için 1802 TL ve 9000 gün için 2523 TL aylık hesaplanacaktır.

ık belirlenmesi primli sistemlerde aktüeryal dengeleri olumsuz etkilese de yapılacak bu değişiklikler sonrası Sosyal Güvenlik Yasasında belirlenmiş olan bağlanacak aylığın asgari ücretin %60'ından az olmaması koşulu önerilen hesaplama yöntemi için de uygulanabilir.

Mevcut uygulamada sadece son 7 yıla ait prime esas kazançlardan en yüksek 4'ünün hesaplamaya dahil edilmesi sistemin kötüye kullanılabilmesine yol açmaktadır. Aşgari ücret üzerinden prim ödeyen bir sigortalı sadece son 4 yıl tavadan prim ödeyerek en yüksek aylık seviyesine ulaşabilmektedir. Hesaplama dikkate alınacak yıl sayısının artırılması göreceli olarak bu sorunu giderebilecektir.

Emeklilik yasasına tabi 2008 öncesi sisteme girmiş kamu çalışanları için emekli aylığı en son brüt ücretleri üzerinden hesaplanmaktadır. Emeklilik Yasasında emekli ikramiyesi almayanlar tam, ikramiye alanlar ise indirimli olmak üzere iki aylık tanımı yapılmıştır. Emeklilik ikramiyesi kişinin tercihine bırakılmış olup, emekli olanların tamamı indirimli aylık ve ikramiye almayı tercih etmektedir. Aylık hesabı ve bağlanan aylığın artırımı Kutu 3'te verilmiştir.

KUTU 3 EMEKLİLİK YASASI ÇERÇEVESİNDE AYLIK HESABI ve BAĞLANAN AYLIĞIN ARTIRILMASI

Emeklilik Yasası çerçevesinde bağlanacak aylıklarda sigortalının en son aldığı brüt ücret esas alınmakta olup, indirimli aylık hesaplanırken ilgili miktar çalıştığı ay ve 3 rakamı ile çarpılmaktadır. Bulunan değer 484 rakamı ile 4 rakamının çarpımı sonucu bulunan değere bölünmektedir. Tam aylık hesabında pay kısmında yer alan 3 rakamı ile paydada yer alan 4 rakamı hesaplamaya dahil edilmemektedir.

$$\left(B = \frac{w_s * Ay * 3}{4 * 484} \right)$$

B ; Bağlanacak aylığı,

w_s ; Emekliye ayrılmadan önceki son brüt ücreti, w_t

Ay ; Emeklilik yasası kapsamında çalıştığı ay sayısını ifade etmektedir.

Bulunan emekli aylığı emekliye ayrıldığı baremdeki brüt ücrete yapılan artışlar çerçevesinde artırılmaktadır.

$$\left(B_t = B + \frac{(w_t - w_s) * Ay}{484} \right)$$

(B_t) ; t tarihindeki emekli aylığını,

B ; İlk bağlanan emekli aylığını,

(w_t) ; t tarihinde kişinin emekli olduğu baremdeki brüt ücret seviyesini,

(w_s) ; Emeklilik tarihindeki emekli olunan baremin brüt ücret seviyesini ifade etmektedir.

Formülden de anlaşılacağı üzere emekli aylığı artışı brüt ücretteki değişim yüzdesi ile çarpılarak bulunmamaktadır. Emekli aylığı artışı güncel ücret ile emeklilik tarihindeki ücretin farkı üzerinden tam aylık hesaplanarak emekli aylığına yansıtılmakta olup, emeklilerin brüt ücret artışından daha yüksek bir oranda artış almaları sağlanmaktadır.

Emeklilik Yasasında alınacak aylığın hiçbir koşul altında brüt ücretin %70'ini aşamayacağı belirtilerek, bağlanacak aylık ya da bağlanmış aylıklara yapılacak artış hususunda bir üst sınır belirlenmiştir. Buna rağmen bağlanmış aylıklara yapılan artışın oransal değil ücret farkı üzerinden tam aylık formülü ile hesaplanması sistemdeki brüt ve net ikame oranının emeklilikte geçen süre artıkça yükselmesine neden olmaktadır. Brüt ücretlerin her yıl %6 artırıldığı varsayımı altında 30 yıl çalışması olan bir sigortalının alacağı aylık emeklilik süresine göre Tablo 3'te verilmiştir.

Tablo 3. Emeklilik Yasası Çerçevesinde Bağlanan Aylık ve Ücret Seviyesi Değişimi

Emeklilikte Geçen Süre (Yıl)	Çalıştığı Son Bareme Ait Brüt Ücret	Emekli Aylığı	Brüt Ücret Artışı	Emekli Aylığı Artışı	Emekli Aylığının Brüt Ücrete Oranı (Brüt İkame Oranı)
1	5.000	2.789			55,79%
2	5.300	3.012	6,00%	8,00%	56,84%
3	5.618	3.249	6,00%	7,85%	57,83%
4	5.955	3.500	6,00%	7,72%	58,77%
5	6.312	3.765	6,00%	7,59%	59,65%
6	6.691	4.047	6,00%	7,48%	60,48%
7	7.093	4.346	6,00%	7,38%	61,27%
8	7.518	4.662	6,00%	7,28%	62,01%
9	7.969	4.998	6,00%	7,20%	62,71%
10	8.447	5.353	6,00%	7,12%	63,37%
11	8.954	5.730	6,00%	7,04%	64,00%
12	9.491	6.130	6,00%	6,97%	64,58%
13	10.061	6.554	6,00%	6,91%	65,14%
14	10.665	7.003	6,00%	6,85%	65,66%
15	11.305	7.479	6,00%	6,80%	66,16%
16	11.983	7.983	6,00%	6,75%	66,62%
17	12.702	8.518	6,00%	6,70%	67,06%
18	13.464	9.085	6,00%	6,65%	67,47%
19	14.272	9.686	6,00%	6,61%	67,87%
20	15.128	10.322	6,00%	6,58%	68,23%
21	16.036	10.998	6,00%	6,54%	68,58%
22	16.998	11.713	6,00%	6,51%	68,91%
23	18.018	12.472	6,00%	6,48%	69,22%
24	19.099	13.276	6,00%	6,45%	69,51%
25	20.245	14.128	6,00%	6,42%	69,79%

Tablo 3'ten anlaşılacağı üzere brüt ücrette meydana gelen %6'lık artış emekli aylığına %8-%6,42 arasında yansımaktadır. Kanuna göre brüt ücretteki artışın emeklilere yansıtılması gerekirken uygulanan yöntem dolayısıyla bu artışın üzerinde bir gerçekleşme söz konusu olmaktadır. Bu uygulama neticesinde brüt ve net ikame oranı artmakta sistem emekli olmayıp çalışanları cezalandırmaktadır.

Sosyal Güvenlik Yasası ile birlikte 2008 sonrası çalışma hayatına giren fertler için uygulama birleştirilmiş ve yeni aylık hesaplama yöntemine geçilmiştir. Söz konusu sigortalıların aylık hesabında çalışma hayatı boyunca tüm prime esas kazançları dikkate alınmaktadır. Kutu 4'te Sosyal Güvenlik Yasası hükümleri çerçevesinde aylık hesaplaması anlatılmıştır.

KUTU 4 SOSYAL GÜVENLİK YASASINA GÖRE AYLIK HESABI

Sosyal Güvenlik Yasasının 55 inci maddesinde aylığın hesaplanması anlatılmış olup, aylığın en önemli unsurlarından biri ABO'dur. ABO prim yatırılan ilk 5400 günün her 360 günü için %2,5 ve daha sonra yatırılan her 360 gün için %2 olacak biçimde hesaplanmaktadır. Aşağıda ABO'nun genel formülü ile 9000 gün prim karşılığının hesabı verilmiştir.

$$ABO = \% \left(\frac{5400}{360} * 2,5 + \frac{TPÖGS - 5400}{360} * 2 \right)$$

$$ABO = \% \left(\frac{5400}{360} * 2,5 + \frac{9000 - 5400}{360} * 2 \right)$$

$$ABO = \%57,5$$

Sosyal Sigortalar Yasasında 9000 gün prim ödenmesi halinde %70 olarak belirlenmiş ABO, Sosyal Güvenlik Yasası ile %57,5 seviyesine çekilmiştir.

Sigortalının sisteme girdiği ilk yıl ve emeklilik başvurusu yaptığı yıl hesaplama dışında kalmak üzere, her yıla ait sigortalının ortalama aylık prime esas kazanç değeri hesaplanır. İlgili yıllara ait Kanun kapsamındaki tüm sigortalıların prime esas kazançlarından genel aylık prime esas kazanç ortalaması bulunur. Kişiye ait ortalama aylık prime esas kazanç değerleri ilgili oldukları yılın genel prime esas aylık kazanç ortalamalarına bölünerek ilgili yılın oranı bulunur. Bulunan oranların aritmetik ortalaması ile emeklilik başvurusunun yapıldığı tarihten önceki yılın genel prime esas aylık ortalaması çarpılarak sigortalının güncelleştirilmiş ortalama aylık kazancı hesaplanır.

$$(OAK = GAP_{r-1}) * \frac{\sum_{t=x+1}^{r-1} OAP_t / GAP_t}{(r-1) - (x+1)}$$

(OAK); Güncelleştirilmiş ortalama aylık kazancı,

(GAP_{r-1}); Emeklilik başvurusu tarihinden önceki yıla ait genel aylık prime esas kazanç ortalamasını,

(x); Sigortalının sisteme girdiği yılı,

(r); Sigortalının emeklilik başvurusunda bulunduğu yılı,

(OAP_t); t yılındaki kişinin ortalama aylık prime esas kazancını,

(GAP_t); t yılındaki tüm aktiflere ait genel aylık prime esas kazanç ortalamasını ifade etmektedir. (GAP_t)

Bulunan güncelleştirilmiş ortalama aylık kazanç ile ABO'nun çarpımı bize bağlanacak aylığı vermektedir. Bu durumda aylık (B);

$$B = OAK * ABO$$

formülü vasıtasıyla hesaplanmaktadır.

İkame oranı bağlanan emekli aylığının çalışırken alınan son ücrete oranı olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu oran sistem cömertliğinin göstergelerinden biri olarak kabul edilebilir. Brüt emekli aylığı ile brüt ücret kullanıldığında brüt; net emekli aylığı ile net ücret kullanıldığında net ikame oranı elde edilmektedir.

Emeklilik Yasası çerçevesinde, söz konusu oran Tablo 3'te verildiği üzere emeklilikte geçen süre arttıkça yükselmektedir. Sosyal Sigortalar ve Sosyal Güvenlik Yasası kapsamında bağlanmış ve bağlanacak aylıkların artışı Ocak ve Temmuz aylarında altı aylık enflasyon oranındaki değişim ile artırıldığı için ikame oranında bu tarz bir değişim mümkün değildir.

2010 yılı Temmuz ayında uygulanan asgari ücretin brüt tutarı 1237 TL'dir. Kişisel ve özel indirim tutarlarının asgari ücreti geçmesinden dolayı asgari ücret vergiden muafır. Sosyal Sigortalar Yasası çerçevesindeki bir sigortalıdan %8 uzun ve kısa vadeli prim ile İhtiyat Sandığı kapsamında %5 prim kesilmektedir. İlgili primler kesildikten sonra sigortalının eline geçen net ücret 1076,19 TL olmaktadır. Benzer biçimde, Sosyal Güvenlik Yasası kapsamındaki bir sigortalıdan %9 uzun ve kısa vadeli sigorta primi ile %4 İhtiyat Sandığı kesintisi yapılmakta olup, sigortalının eline geçecek net ücret 1076,19 TL olmaktadır.

9000 gün asgari ücret üzerinden prim ödeyerek emekli olan bir sigortalıya Sosyal Sigortalar Yasası kapsamında 1225 TL emekli aylığı bağlanmaktadır. Sosyal Sigortalar Yasası kapsamında asgari ücret için net ikame oranı %113,8 olmaktadır.

Sosyal Güvenlik Yasasına göre aylık hesabında prime esas kazanç seviyesinin değişmediği varsayılmış ve bulunan miktar ilgili Kanunda belirlenmiş minimum aylık seviyesinin altında olduğu için bu seviyeye yükseltilmiştir. Bu durumda, bağlanacak aylık asgari ücretin %60 ı olan 742 TL'dir. Net ikame oranı %68,97 olmaktadır.

Her iki yasaya tabi emekliler için yılda 13 maaş ödemesi yapılmaktadır. Kamuda çalışan işçiler hariç çalışma hayatı esnasında ise sigortalılar yılda 12 defa ücret almaktadır. Ayrıca, kamuda çalışan işçilerin 13 üncü ücretinden herhangi bir prim kesintisi yapılmamaktadır. Bu durumda net ikame oranı Sosyal Sigortalar Yasası için %123,4'e Sosyal Güvenlik Yasası için %74,7'ye yükselmektedir.

Tablo 4 Bazı OECD Ülkeleri ve KKTC için Düşük Aylık Seviyesi Net İkame Oranı

Ülke	Düşük Aylık Seviyesi Net İkame Oranı
Almanya	53,4
Belçika	77,3
Finlandiya	77,4
İngiltere	66,1
İrlanda	65,8
İsviçre	75,0
Japonya	52,5
KKTC	123,4-74,7
Meksika	50,3
Norveç	77,1
Portekiz	81,6
Slovak Cum.	66,4
Türkiye	101,0-55,6
Yeni Zelanda	81,4
Yunanistan	113,6

Kaynak: Pensions at a Glance 2007

Sosyal Sigortalar ve Emeklilik Yasası ile belli bir nesile ayrıcalık sağlanmış, 2008 sonrası sisteme girenler içinse net ikame oranında OECD ortalaması olan %68,7 seviyesine yaklaşıldığı gözükmektedir.

Sistemin Finansman Kaynağı olan Prim Oranları

KKTC’de uygulamada olan üç emeklilik yasası da sistemin finansman kaynağını prim olarak belirlemiştir. Aktif sigortalılar çalışma türü ve sisteme giriş tarihlerine göre farklı oranlarda prim ödemektedir. Tablo 5’de uygulamada olan prim oranları verilmiştir.

Tablo 5. Uygulamada Bulunan Mevzuata Göre Prim Oranları

SOSYAL SIGORTALAR YASASI (2008 Öncesi Çalışmaya Başlayanlar)				
	SIGORTALI PAYI	İŞVEREN PAYI	DEVLET PAYI	TOPLAM
İŞ KAZASI	0	Min. 0.5 - Max. 6	0	Min. 0.5 - Max. 6
HASTALIK	2	2	2	6
ANALIK	0	0,5	0,5	1
M.Y.Ö.	5	6	3	14
İŞSİZLİK	1	1	1	3
TOPLAM	8	Min. 10 - Max.15,5	6,5	Min. 24,5 - Max.30
EMEKLİLİK YASASI (2008 Öncesi Kamu Görevlileri)				
	ERKEK		KADIN	
1987 Öncesi	2,5		0	
1987 Sonrası	5	9	5	
SOSYAL GÜVENLİK YASASI (2008 Sonrası Tüm Çalışanlar)				
	SIGORTALI PAYI	İŞVEREN PAYI	DEVLET PAYI	TOPLAM
İŞ KAZASI	0	Min. 0.5 - Max. 6	0	Min. 0.5 - Max. 6
HASTALIK	2,25	2,25	2	6,5
ANALIK	0,5	0,5	0	1
M.Y.Ö.	5,5	7	4	16,5
İŞSİZLİK	0,75	0,75	0	1,5
TOPLAM	9	Min. 11-Max.16,5	6	Min. 26-Max.31,5

Sosyal Sigortalar Yasası kapsamında çalışandan %8, işverenden %10–15,5 ve devletten %6,5 oranında prim tahsil edilmesi öngörülmüştür. Kanunda, devletin de prim ödeyerek katkıda bulunacağı belirtilmiş olmasına rağmen bugüne kadar bütçede bu ödeme yer almamıştır. Devlet ilgili prim ödemesi yerine bütçe olanakları dahilinde sistemin açığını kapatmaya yönelik transfer ödemeleri yapmıştır. Yapılan transferlerin sistem açığını kapatmaya yetmediği dönemlerde Sosyal Sigortalar Dairesi bankacılık sisteminden kredi olarak sistemin ihtiyacı olan finansmanı sağlamaktadır.

Emeklilik yasasına göre alınan primler hem cinsiyet hem de sisteme giriş tarihine göre farklılık göstermektedir. 1987 yılı öncesi kamu görevine başlamış erkek sigortalılardan brüt ücretin %2,5’i oranında prim alınırken bayanlardan herhangi bir katkı alınmamaktadır. 1987 sonrası sisteme giren erkeklerin evli olanlarından %9, bekar olanlarından %5 oranında prim tahsil edilirken bayanlardan %5 oranında prim alınmaktadır. 1987 yılı sonrasında sisteme girmiş evli bayanlar ancak istemeleri halinde %4 ilave primi ödemektedir.

1987 öncesi sisteme giren ve katkı alınmayan bayanlara, 1987 sonrası sisteme giren ve bekar olan erkeklerin ve 1987 sonrası sisteme girip ilave %4 prim ödemeyen bayanların

ömleri halinde geride kalan hak sahiplerine ölüm yardımı verilmemektedir. Finansmanı dağıtım esasına göre yapılan bir sistemde elementer sigorta ya da belirlenmiş katkı esaslarına dayanan fonlu sistem altında çalışabilecek bir uygulamaya gidilmesi finansal sürdürülebilirliği olumsuz etkileyecektir.

Bayanların beklenen yaşam süresi tüm dünyada erkeklerden fazladır. Bununla birlikte bekar erkeklerin ölmesi durumunda geride aylığa hak kazanabilecek kişiler bırakma ihtimali de evli erkekler ile kıyaslandığında çok düşüktür.

Dağıtım sisteminde aktiflerden alınan para risk gerçekleştirmelerine göre pay edilerek sistemin finansmanı sağlanmaktadır. Sadece yüksek riske sahip grubu kapsama almak ve bu kişilerden prim alıp oluşacak ödemeleri karşılamaya çalışmak gelir gider dengesinin mevcut durumda sağlanmadığı Emeklilik Yasası sisteminde açığı artırmaktadır.

Sosyal Güvenlik Yasası ile 2008 sonrası sisteme girenler tek çatı altında birleştirilmiş olup, çalışandan %9, işverenden %11-16,5 ve devletten %6, oranında prim tahsil edilmesi öngörülmüştür. Kanunda öngörülen primler Maliye Bakanlığı tarafından düzenli olarak Sosyal Güvenlik Dairesine gönderilmektedir.

2008 sonrası sisteme girenlerin sisteme yapacağı katkı oranı işçi ve işveren hisseleri açısından artırılmış olup, söz konusu nesilin sistemden elde edeceği fayda miktarı da 2008 öncesi sisteme girmiş olanlara göre düşürülmüştür. Bu uygulama ile belli bir nesil ayrıcalıklı hale getirilmiştir.

Sigortalı İstatistikleri

Dağıtım esasına göre finansmanı sağlanan emeklilik sistemlerinde aktif ve pasif sayıları önemli bir rol oynamaktadır. Pasif sayısındaki artışın aktif sayısına yansımaması durumunda sistemin finansal sürdürülebilirliği tehlikeye girmektedir.

Sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlayacak kesin bir aktif pasif oran değeri bulunmamaktadır. Her yıl için sistemin açık vermemesini sağlayacak oran o sistem için sağlıklı aktif pasif değerini göstermektedir.

Tablo 6'da Sosyal Sigortalar Dairesinin uyguladığı mevzuatlar kapsamındaki aktif pasif sayılarının yıllar itibarıyla değeri ile Emeklilik Yasası kapsamındaki aktif pasif sigortalıların 2010 yılı rakamları verilmiştir.

Tablo 6. Aktif Pasif Sayıları

SOSYAL SİGORTALAR DAİRESİ KAPSAMINDA BULUNAN			
Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı	Aktif-Pasif Oranı
2000	36.029	17.921	2,01
2001	34.424	18.696	1,84
2002	35.020	18.842	1,86
2003	35.891	20.240	1,77
2004	39.104	21.517	1,82
2005	47.080	22.507	2,09
2006	65.689	22.846	2,88
2007	72.385	23.858	3,03

2008	72.942	24.761	2,95
2009	66.623	25.787	2,58
2010	70.331	27.051	2,60
EMEKLİLİK YASASI KAPSAMINDA BULUNAN			
2010 Mayıs Ayı İtibari İle Aktif Sayısı			
KADIN	1987 Sonrası		5.159
	1987 Öncesi		669
ERKEK	1987 Sonrası		7.063
	1987 Öncesi		1.161
2010 Yılı Aralık Ayı İtibari İle Aktif Sayısı			
13.527			
Pasif Sayısı			
DÖNEM	KİŞİ SAYISI	ARTIŞ	
2005	11.170		
2006	11.295	125	
2007	11.446	151	
2008	11.622	176	
2009	11.905	283	
2010 Mayıs	12.054	149	
2010 Aralık	12.579	674	
Aktif Pasif Oranı (Mayıs)			1,17
Aktif Pasif Oranı (Aralık)			1,08

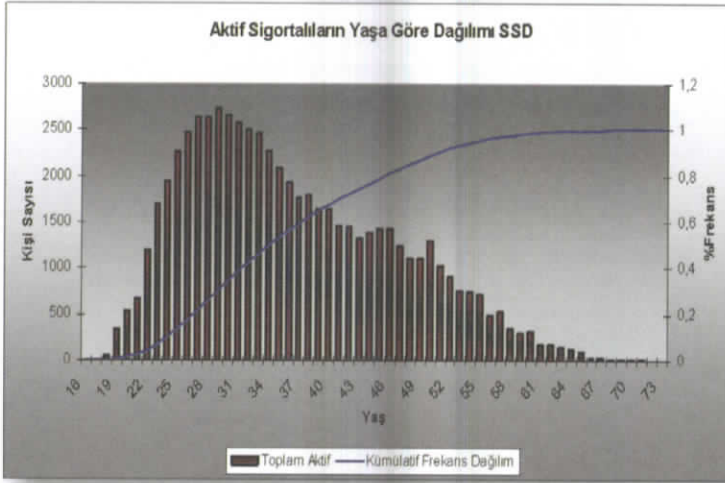
KKTC Maliye Bakanlığında sistemde bulunanlara ilişkin yıllar itibarıyla aktif sayısı ile aktif ve pasiflerin yaş, cinsiyet bazında verileri alınmamıştır. 1987 öncesi sisteme girenlerin 2010 yılı içinde emeklilik başvurusunun artması önceki yıllara göre daha fazla kişinin emekli olması sonucunu doğurmuştur. Aktif sayısına ilişkin veri ancak Mayıs ayına ait alınmış olup, ilgili aydan yılsonuna kadar emekli olanların sayısı düşülerek Aralık ayına ilişkin aktif sayısı elde edilmiştir.

Emeklilik Yasası kapsamındaki aktif pasif oranının Mayıs ayındaki 1,17'lik değeri Aralık ayında 1,08 seviyesine gerilemiştir. Söz konusu Kanun çerçevesinde yeni istihdam olmayacağı göz önüne alındığında bu oranın gelecekte daha düşük seviyelere ulaşacağı açıktır.

Sosyal Sigortalar Dairesinin yürütmekle görevli olduğu Sosyal Sigortalar ve Sosyal Güvenlik Yasaları kapsamındaki toplam sigortalılar için verilmiş olan aktif ve pasif oranı incelendiğinde, 2001 yılındaki 1,84'lük oranın 2007 yılında 3,03'e kadar yükseldiği, tüm dünyada yaşanan küresel mali krizle birlikte aktif pasif oranının 2,58 seviyesine kadar gerilediği anlaşılmaktadır.

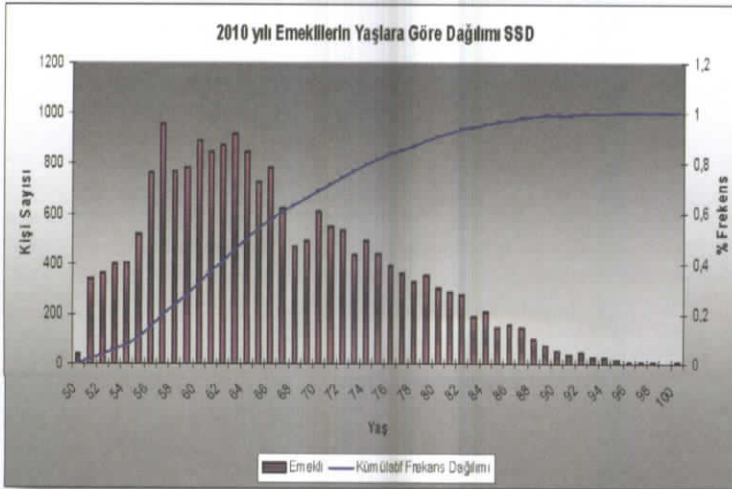
Grafik 1'de, Sosyal Sigortalar Dairesinin uyguladığı mevzuatlar açısından aktif olan sigortalıların yaşa göre dağılımları verilmiştir.

Grafik 1. Aktif Sigortalıların Yaşa Göre Dağılımı



Aktif olarak çalışanların %67'sinin 40 yaş ve altında olduğu ve sigortalıların yaklaşık yarısını oluşturan grubun 24-36 yaş aralığı olduğu anlaşılmaktadır. Sistemde aktif olarak çalışanların ortalama yaşı 2010 yılı itibarıyla 36'dır. 50 yaş ve üzeri çalışanlar toplam çalışanların %11'ini oluşturmaktadır. Mevcut emeklilik kurallarına göre bu kişiler yaş açısından emeklilik hakkını elde etmiştir. Bu büyüklükte bir kitlenin kısa dönem içinde emekli olması sistemin mali yükünü artıracaktır.

Grafik 2. Emeklilerin Yaşlara Göre Dağılımı



Grafik 2’de, emeklilerin yaşlara göre dağılımı verilmiştir. 65 yaş ve altı emeklilerin tüm emeklilere oranı %54 olarak görünmektedir. Erken emekli olarak adlandırılacak bu grubun uzun yıllar boyunca aktif sigortalılar tarafından finansmanının sağlanması gerekecektir.

Mali Durum

KKTC sosyal güvenlik sistemi aktiflerden aldığı prim ile pasiflerin ödemesini karşılayamamaktadır. Erken emeklilik, prim oranlarının düşük tutulması ve prim karşılığı olmayan ödemeler sistemin kendi kaynakları ile idare edilebilme olanağını ortadan kaldırmıştır. Tablo 7’de, Sosyal Sigortalar Dairesinin yıllar itibariyle gelir gider durumu verilmiştir.

Tablo 7. Sosyal Sigortalar Dairesi Gelir Gider

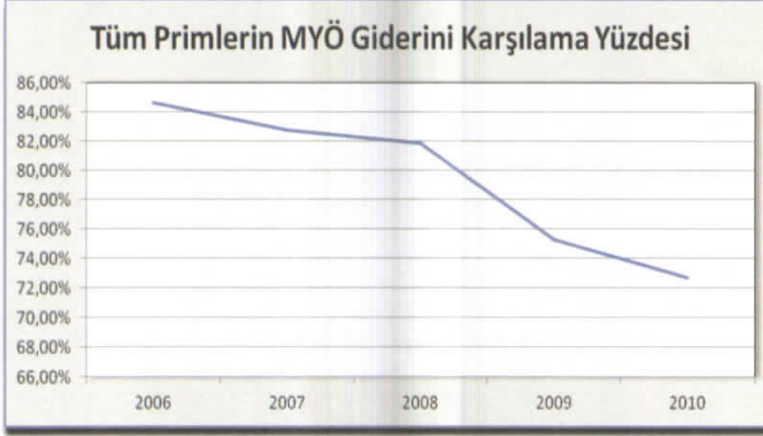
	2006	2007	2008	2009	2010
GELİR					
Prim gelirleri	209.959.353	255.562.488	296.955.687	310.138.985	327.995.477
Gecikme Zammı ve Diğer Gelirler	4.879.979	802.311	8.188.127	16.498.388	6.280.686
Özel Uygulama	46.754.943	55.561.072	60.972.212	63.280.350	64.727.214
Bütçe Transferi	45.844.810	47.533.000	72.292.119	103.970.753	110.943.517
Toplam Gelir	307.439.085	359.458.871	438.408.145	493.888.476	509.946.894
GİDER					
MYO	248.182.736	308.800.660	362.754.969	412.151.990	451.247.797
İŞ Kazası	1.527.510	1.894.810	2.227.827	2.531.524	2.219.322
Hastane İlaç					
İşsizlik	12.996.832	24.291.994	26.080.778	37.157.359	6.821.982
Özel Uygulama	46.754.943	55.356.107	61.701.694	64.063.892	77.665.590
Diğer	7.710.068	16.167.619	27.559.660	37.270.597	29.177.574
Toplam Gider	317.172.089	406.511.190	480.324.928	553.175.362	567.132.265
TRANSFER ve DEVLET KATKISI SONRASI PİYASADAN BORÇLANILAN TUTAR					
Gelir-Gider	-9.733.004	-47.052.319	-41.916.783	-59.286.886	-57.185.371

Tabloda yer alan 2010 yılı verileri kesinleşmemiş olup birçok kalem Ekim ayına kadar fiili ödemeleri, Ekim ayından sonraki dönem için ise tahmini verileri içermektedir. 13 üncü maaş ödemesi 2010 yılının Aralık ayı içerisinde yapılamamış olup, 2011 yılına sarkmıştır. Tabloda söz konusu ödemenin yapıldığı ve maliyeden ilave 15 Milyon TL aktarıldığı varsayılmıştır.

Tabloda yer alan Özel Uygulama kalemi ise Mücahitlik yapmış kişilerden prim ödemesi yapmadan emeklilik hakkı kazananlar için yapılan aylık ödemesini ve karşılığında Maliye Bakanlığından alınan tutarı ifade etmektedir.

Sistemin kendi kendine yetebilmesi için topladığı prim ve Kanunda yer alan devletin prime katkısının giderleri karşılayabilmesi gerekmektedir. Sosyal Sigortalar Dairesince toplanan malullük, yaşlılık, ölüm, hastalık, analık, iş kazası ve işsizlik primlerinin devlet katkısı dahil toplamı aylık ödemelerine yetmemektedir. Özel uygulama hariç toplam ödenen aylık ile toplanan tüm primlerin karşılaştırması grafik 3’te verilmiştir.

Grafik 3. Toplam Primin Uzun Vadeli Sigorta Giderini Karşılama Yüzdesi



Sistemin topladığı işçi, işveren primleri ile Sosyal Güvenlik Yasası çerçevesinde devletin prim katkısı toplamı özel uygulama hariç olmak üzere yapılan aylık ödemelerini karşılamaktadır. Sistemin topladığı tüm primlerin emeklilik giderini karşılama yüzdesi grafik 5'ten anlaşılacağı üzere düşmektedir. Alınan tüm primler 2006 yılında malullük, yaşlılık, ölüm sigortası giderlerinin %84,6'sını karşılamaktayken 2010 yılında %72,7'sini karşılayabilmektedir.

Sosyal Sigortalar Dairesi sistem finansmanını sağlayabilmek için bütçeden aktarılan transfer haricinde bankacılık sisteminden de borçlanmaktadır. 2006 yılında 9,7 Milyon TL olan borçlanma gereği 2009 yılında 59 Milyon TL'ye ulaşmış, 2010 yılında ise 57 Milyon TL seviyesinde kalması beklenmektedir.

Sosyal Sigortalar Dairesinin 2009 yılının Ocak ayında 61 Milyon TL olan banka borcu, aynı yılın Aralık ayında 122 Milyon TL seviyesine yükselmiştir. 2010 yılının Mayıs ayında İhtiyat Sandığının 50 Milyon TL'lik kefalet senedine el konularak borç miktarı 63 Milyon TL'ye indirilmişse de Aralık ayı sonu itibarıyla 90 Milyon TL'nin üzerine çıkmıştır. 13 üncü maaş ödemesinin yapılması ile birlikte bu miktarın 120 Milyon TL miktarına ulaşması beklenmektedir. Söz konusu banka borcu için yüksek oranda faiz uygulanmakta olup 2011 yılında mevcut borç stoku için 20,7 Milyon TL faiz ödemesinde bulunulması gerekmektedir.

2011 yılında Sosyal Sigortalar Dairesine faiz ödemesi için bir bütçe ayrılmadığı gibi sistemin bankacılık sektöründen borçlanmaya devam etmesi öngörülmüştür. Tablo 8'de Sosyal Sigortalar Dairesinin kabul edilen 2011 yılı bütçesi yer almaktadır.

Tablo 8. Sosyal Sigortalar Dairesi 2011 Yılı Bütçesi

SSD 2011 Bütçesi		
GELİR		
		Toplam İçindeki Payı
İşçi ve İşveren Prim Geliri	364.495.000	64,66%
SGY Devlet Primi Dahil Transfer	122.515.000	21,73%
Özel Uygulamalar	70.000.000	12,42%
Diğer Gelirler	6.707.500	1,19%
Gelir Toplamı	563.717.500	100,00%
GİDER		
Yaşlılık	412.750.000	62,98%
Özel Uygulamalar	70.000.000	10,68%
Malulük	21.550.000	3,29%
Ölüm	63.683.770	9,72%
Hastalık	33.052.900	5,04%
Analık	8.626.300	1,32%
İşsizlik	6.070.100	0,93%
Faiz Ödemesi	20.657.500	3,15%
Diğer Giderler	18.988.545	2,90%
Toplam Gider	655.379.115	100,00%
AÇIK	91.661.615	

Sosyal Sigortalar Dairesinin 2011 yılında bütçeye konan devlet primi ve transfer sonrasında 91,7 Milyon TL ek kaynağa ihtiyacı bulunmaktadır. Söz konusu miktar bankacılık sektöründen sağlanacak olursa borç stoku 200 Milyon TL üzerine çıkacak olup, sürdürülebilmesi mümkün olmayan bir miktara ulaşacaktır.

KKTC'de 2010 yılında pasiflere yapılan aylık ödemesi Tablo 9'da verilmiştir. Emeklilik Yasası çerçevesinde verilen rakamlar 2010 yılı Haziran ayı revize bütçe rakamları olup, gerçekleşme bütçe rakamlarını aşmıştır.

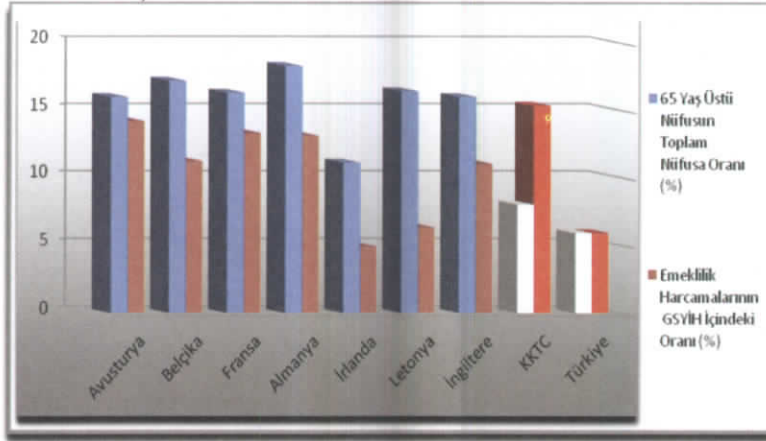
Tablo 9. KKTC Emeklilik Sistemlerinin 2010 Yılı Aylık Ödemeleri

Sosyal Sigortalar Dairesi	
MYÖ	451.247.797
Özel Uygulamalar	77.665.590
Ara Toplam	528.913.387
Emeklilik Yasası	
Aylık Ödeme	375.000.000
Emeklilik İkramesi	58.500.000
TOPLAM	962.413.387
% GSMH	16,33%

2010 yılında sosyal güvenlik sistemlerinden aylık alanlar için 13 üncü maaş ile Emeklilik Yasası gereği ödenen emeklilik ikramiyesi dahil 1 Milyar TL'ye yakın bir kaynak aktarılmıştır. Söz konusu miktar 5.895 Milyon TL olarak tahmin edilen KKTC Gayri Safi Milli Hasılasının %16,3'ünü teşkil etmektedir. Emeklilik Yasası gereği verilen emeklilik ikramiyesi haricinde aylık olarak yapılan ödemelerin GSMH'ye oranı %15,3 olmaktadır.

Nüfusun yaşlanması doğal olarak sosyal güvenlik kapsamında yapılan aylık ödemelerinin milli hasıladan aldığı payı artıran en büyük etkidir. Grafik 5'de bazı Avrupa ülkeleri ile KKTC'nin 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranı ile emeklilik harcamalarının GSYİH'ya oranları verilmiştir. KKTC verisi sadece aylık ödemelerini içermekte olup 2010 yılına, diğer ülke verileri ise 2005 yılına aittir.

Grafik 5. 65 Yaş Üstü Nüfus ve Emeklilik Harcaması



Kaynak: Eurostat (Türkiye verisi SGK, TÜİK)

2010 yılı itibarıyla 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranı %8 olan KKTC'de, ikramiye hariç emeklilik gideri GSMH'nin %15,3'ünü oluşturmaktadır. Grafik 5'de verilen ve 65 yaş üstü grubun toplam nüfusa oranı %18,3 ile en yüksek seviyeye sahip Almanya GSYİH'sının %13,1'ini, 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranı %17,2 olan Belçika GSYİH'sının %11,2'sini emeklilik harcamalarına yönlendirmiştir.

Söz konusu ülkeler ile karşılaştırıldığında genç bir nüfusa sahip olan KKTC sistem bonkörlüğü ve erken emeklilik sayesinde ülke kaynaklarının olması gerekenin çok üzerinde bir oranda emeklilik sistemine yönlendirmek zorunda kalmaktadır. BRT, Kıb-Tek gibi emeklilik haklarını kendi kanunları vasıtasıyla Emeklilik Yasasına atıfta bulunarak düzenleyen kurumların sayısı ile emekli ödemesinin miktarı bilinemediği için burada verilen rakamların içinde yer almamıştır. Bu kurumların bütçelerinden yaptıkları ödemeler ile 2010 yılı gerçekleştirmelerinin bütçenin üzerinde yer aldığı dikkate alındığında emeklilik için ayrılan kaynak GSMH'nin %15,3'ünü aşmaktadır.

Mevcut emeklilik yaşı, aylık bağlama sistemi ve 13 üncü maaş gibi prim karşılığı olmayan ödemelerin devam etmesi yaşlanan nüfusla birlikte emekliliğin finansmanı için ihtiyaç duyulacak kaynak miktarında önemli bir artışa neden olacaktır.

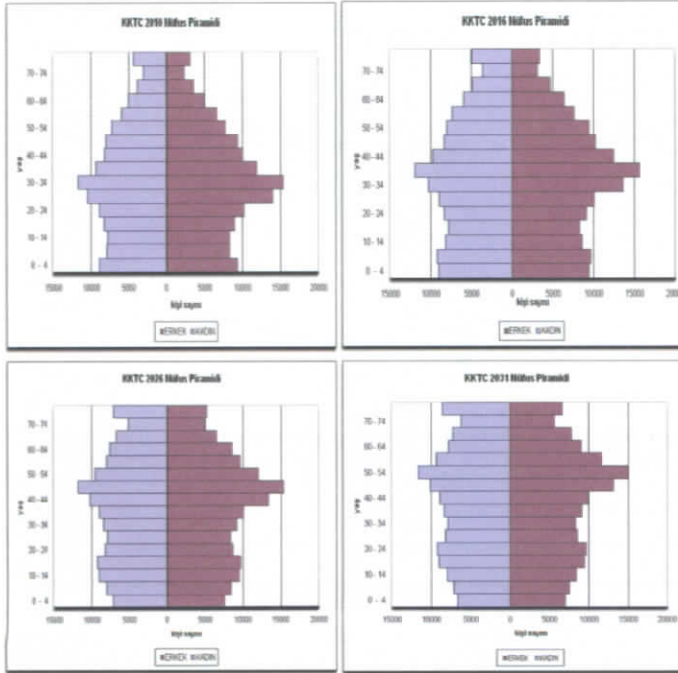
4. Geleceğe Yönelik Beklentiler

Demografik ve ekonomik gelişmeler belirlenmiş fayda esasına göre işleyen KKTC emeklilik sistemini derinden etkileyecektir. Bu bölümde Devlet Planlama Örgütünden alınan demografik parametreler tartışılacaktır.

4.1 Nüfus Yapısı ve Bağımlılık Oranı

DPÖ verilerine göre KKTC’de doğurganlık ve ölüm oranında keskin düşüş söz konusudur. Doğurganlık oranındaki düşüş genç nüfusta azalmaya, ölüm oranındaki düşüşte yaşlı nüfusta yükselmeye sebep olmaktadır. Grafik 6’da KKTC’nin yıllara göre nüfus piramidi verilmiştir.

Grafik 6. KKTC Nüfus Piramidi



Kaynak: DPÖ

Grafik 6’da bordo renkle yaş gruplarına göre erkek, mavi renkle yaş gruplarına göre kadın sayısı verilmiştir. Erkek ve kadın için en yüksek nüfus yoğunluğunun, 2010 yılında 20-40 yaş aralığında iken 2031 yılında 45-60 yaş aralığında olduğu görülmektedir.

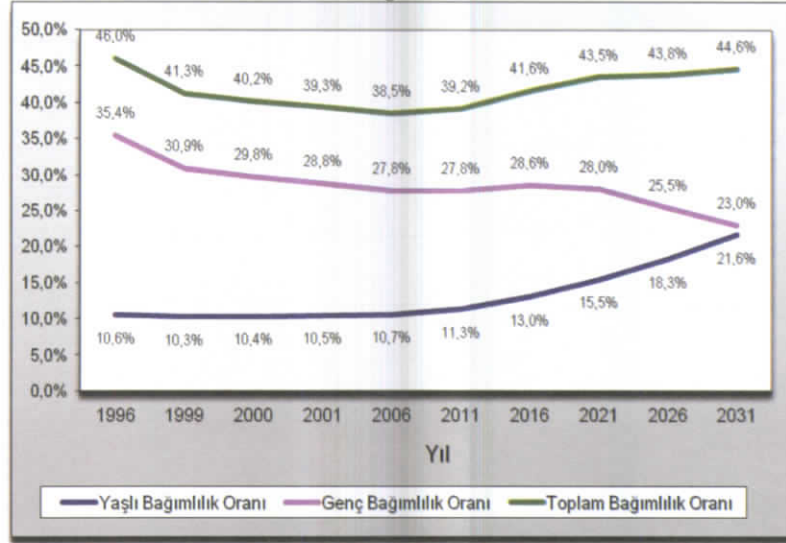
65 yaşın üzerindeki nüfus 2010 yılında toplam nüfusun %8’ini oluşturmakta iken, 2031 yılında %15’ini oluşturacaktır. 15 yaşın altındaki nüfus ise 2010 yılında toplam nüfusun

%20'sini teşkil etmekte olup, 2031 yılında %15,8 seviyesine gerileyecektir. Söz konusu rakamlardaki radikal değişim KKTC'nin nüfus yapısının hızlı bir değişim evresi içinde olduğunu ve nüfusun yaşlandığını göstermektedir.

Bağımlılık oranları, hem nüfustaki değişim hem de emeklilik sisteminin finansal sürdürülebilirliği açısından önemli göstergelerdir. Genel değerlendirmede, 15-64 yaş grubu üretken yaş grubu olarak kabul edilmektedir. Bu yaş grubunun nüfus içindeki oranının artması beşeri kaynak açısından ekonominin verimli olduğu dönemi ifade etmektedir. Bağımlı grup ise ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki genç bağımlı grubudur. Bu grup üretim içinde bulunamayan ve başkasına bağımlı olarak yaşayan 0-14 yaş grubundan oluşmaktadır. İkinci grup ise yaşlı bağımlı gruptur. Bu grup üretkenliğini yitirmiş ve emeklilik dönemi gelmiş olarak kabul edilen 65 yaş ve üstü yaşlardaki kimselerden oluşmaktadır. Genç ve yaşlı bağımlıların toplamı toplam bağımlı grubunu oluşturmaktadır.

Genç bağımlılık oranı, 0-14 yaş grubundaki kişi sayısının üretken grup olarak kabul edilen 15-64 yaş grubundaki kişi sayısına bölünmesi suretiyle bulunmaktadır. Benzer biçimde yaşlı bağımlı oranı da 65 yaş ve üzerindeki kişi sayısının 15-64 yaş aralığındaki kişi sayısına bölünmesiyle elde edilmektedir. Grafik 7'de, KKTC'nin nüfus bağımlılık oranları verilmiştir.

Grafik 7. KKTC Nüfus Verilerine Göre Bağımlılık Oranları



1996 yılında %46 seviyesinde olan toplam bağımlılık oranı 2006 yılına kadar düşüş eğilimi göstermiş ve %38,5 seviyesine gerilemiştir. 2006 yılından sonra artış eğilimine geçen toplam bağımlılık oranının 2031 yılında %44,6 seviyesine ulaşması beklenmektedir.

Genç bağımlılık oranındaki düşüş incelendiğinde, genç bağımlılık oranından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. 1996-2006 yılları arasında %35,4 seviyesindeki genç bağımlılık oranının %27,8'e gerilediği gözlenmektedir. Söz konusu dönemde yaşlı bağımlılık oranında belirgin bir değişiklik olmamış ve %10,6 seviyesinden %10,7'ye yükselmiştir.

2006 yılından sonra genç bağımlılık oranı düşüş eğilimini sürdürmeye devam etmekte olup, yaşlı bağımlı oranında keskin bir artış başlamıştır. 2006 yılında %10,7 olan yaşlı bağımlılık oranının iki katından fazla artarak 2031 yılında %21,6'ya ulaşması beklenmektedir. Aynı dönem için genç bağımlı oranının %27,8 seviyesinden %23'e gerilemesi öngörülmektedir.

Yaşlı bağımlılık oranındaki artış ve genç bağımlılık oranındaki düşüş gelecek dönemde emeklilik sisteminde pasif grupta ciddi bir artış olacağını, ancak bunları finanse edecek aktif sigortalı sayısında böyle bir artışın yaşanmayacağını bize göstermektedir.

2010 yılında sadece emekli aylığı alan ve aktif olarak prim ödeyen sigortalılar dikkate alındığında emeklilerin aktiflere oranı %40'dır. Nüfus verisine göre yaşlı bağımlılık oranı aynı yıl %11 seviyesindedir. Erken emeklilik hakkı vasıtasıyla emeklilerin aktiflere oranı yaşlı bağımlılık oranının yaklaşık 4 katıdır.

Hali hazırda finansman sorunu çeken bir sistemin nüfustaki hızlı yaşlanma ve genç nüfustaki düşüş ile mevcut yapıyı sürdürmesi mümkün görünmemektedir. Tablo 10'da belirlenmiş emeklilik yaşının üstünde kimsenin çalışmadığı ve 15 yaş ile emeklilik yaşı arasındaki grubun hepsinin istihdama katıldığı varsayımı altında aktif pasif oranının olası değişimi gösterilmiştir.

Tablo 10. Yaş Gruplarına Göre Kişi Sayıları

Yaş Grubu	2010	2016	2026	2031
15-49	144.710	144.741	139.304	130.048
50+	57.718	69.366	90.811	106.459
Oran	2,51	2,09	1,53	1,22
15-54	159.667	162.156	160.839	156.674
55+	42.761	51.950	69.276	79.832
Oran	3,73	3,12	2,32	1,96
15-59	172.205	177.107	178.455	177.609
60+	30.223	36.999	51.660	58.897
Oran	5,70	4,79	3,45	3,02

Uluslararası çalışmalarda üretken nüfus olarak 15-64 alınsa bile KKTC SSY ile 50 yaş Emeklilik Yasası ile 55 yaş SGY ile 60 yaşında bireylere emeklilik hakkı tanıdığından söz konusu yaşlar ile 15 yaş arasında kalan nüfus ilgili kanunlarca üretken olarak kabul edilmiştir.

Nüfus yapısına göre, tüm nüfus Sosyal Sigortalar Yasası kapsamında ve yeterli prim ödeme gün sayısına sahip olsa 2010 yılında emekli sayısının 57.718 kişi, 2031 yılında ise 106.459 kişi olacağı tablodan anlaşılmaktadır. Benzer biçimde, aktif sayısının sırasıyla 144.710 ve 130.048 kişi olacağı görülmektedir. Mevcut emeklilik yaşına göre nüfus yapısı 2010 yılında 2,51'lik aktif pasif oranına 2031 yılında 1,22'lik bir orana sahip olacağı anlaşılmaktadır. 2008 yılında yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Yasasına göre ilk emekliliğin 2033 yılında olacağı göz önüne alındığında, 50 ve 55 yaşında emeklilik hakkını söz konusu nüfus yapısıyla sürdürmek imkansız görülmektedir. Hatta 60 yaş koşulunun nüfus yaşlanma hızına ve yaşam beklentisinde öngörülen artış tahminlerine göre revize edilmesi gerekmektedir.

4.2 Yaşam Beklentisi ve Emeklilikte Geçen Süre

Hayat beklentisinde yaşanan artış ve 50 yaşında emekli olabilme hakkı pasiflerin finansman ihtiyacını gelecek dönemde artıran unsurlar olarak KKTC emeklilik sisteminin karşısına çıkacak en büyük problemlerden birisi olacaktır. Genç emeklilik ile uzun yıllar yapılacak aylık ödemesi gelecek nesillerin yükünü artıracaktır.

Tablo 11'de, KKTC Devlet Planlama Örgütünden (DPÖ) alınan doğumda yaşam beklentileri verilmiştir.

Tablo 11. Doğuşta Yaşam Beklentisi

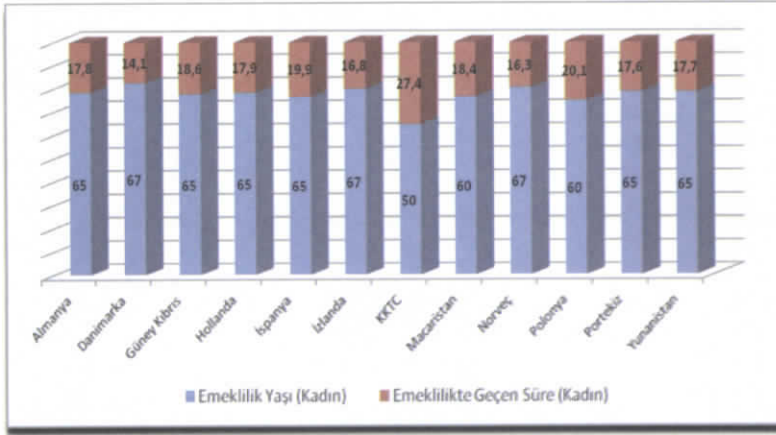
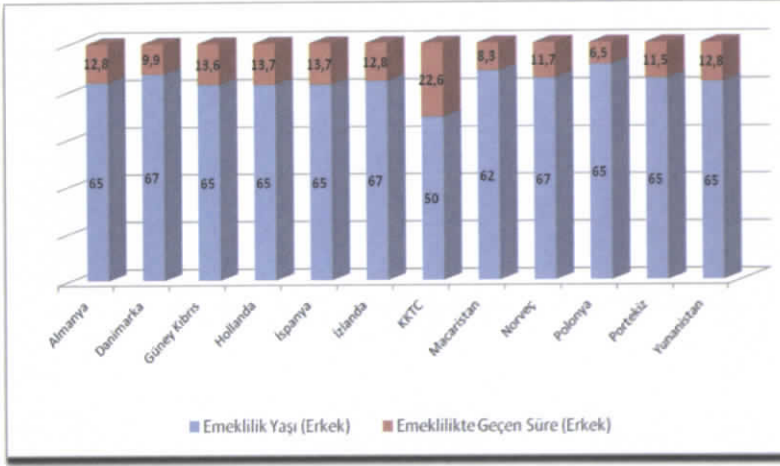
YIL	2011 - 2016	2016 - 2021	2021 - 2026	2026 - 2031
KADIN	77,4	78,2	79,1	80,0
ERKEK	72,6	73,4	74,2	75,0

DPÖ verilerine göre, doğuştaki yaşam beklentisi 15 yıl içinde erkeklerde 2,4, bayanlarda 2,6 yıl artacaktır. 0-5 yaş grubunun ölüm ihtimali yüksek olup, bu yaşı atlatan bireyler daha uzun ömür şansına sahip olacaktır. Bu bağlamda, emeklilik sistemine dahil olmuş bir kişi için beklenen yaşam süresi Tablo 7'de verilen değerlerin üzerinde olacaktır.

DPÖ'de doğuşta yaşam beklentisi dışında, çeşitli yaşlara ait yaşam beklentisi bulunmadığı için 0-5 yaş aralığını atlatmış bireylerin beklenen yaşam süreleri verilememektedir.

Yaşam beklentisi bize emekli aylığının ortalama verileceği süreyi vermektedir. Her ne kadar doğuşta yaşam beklentisinin kullanılması hatalı olsa da, bazı AB üyesi ülkeler ile KKTC'nin doğuşta yaşam beklentisine göre aylık verilecek süresi erkek ve kadınlar için grafik 8'de yer almaktadır.

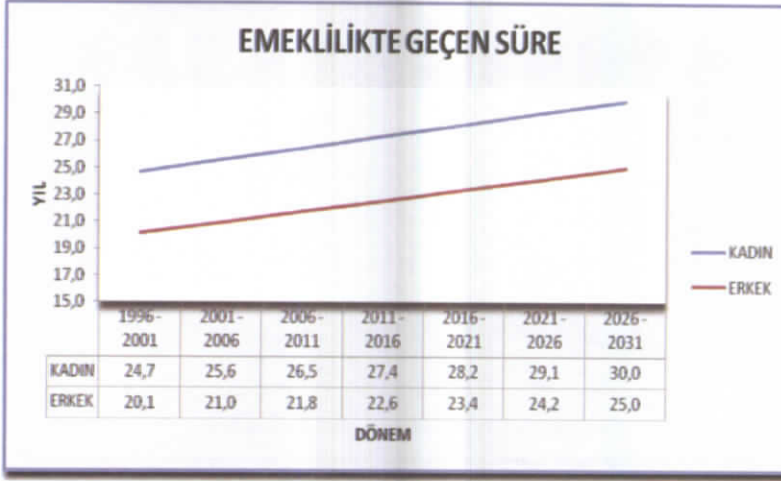
Grifik 8. Doğuşta Hayatta Kalma Beklentisine Göre Emekli Aylığı Verilecek Süre



Kaynak: Eurostat, DPÖ

Mevcut emeklilik düzenlemesi ile 2011 yılı doğuşta yaşam beklentisine göre KKTC erkeklere 22,6, bayanlara 27,4 yıl emekli aylığı vermektedir. 2026 yılı sonrasında bu sürenin erkekler için 25, bayanlar için 30 yıla çıkması beklenmektedir. Grifik 10'da yıllar itibarıyla doğuşta yaşam beklentisine göre emeklilikte geçen süre verilmiştir.

Grafik 10. Yıllar İtibariyle Emeklilikte Geçen Süre



Verilen ülke örnekleri ile karşılaştırıldığında, KKTC emeklilik sisteminin çok uzun süre aylık vermeyi taahhüt ettiği anlaşılmaktadır. Doğuşta hayatta kalma beklentisine göre, erkeklerde ortalama 12, bayanlarda 17 yıl aylık vermekte olan grafik 8'de yer alan ülkeler artan yaşam beklentisi çerçevesinde emeklilik yaşı ve sağlanan yardımların yeniden gözden geçirilmesini tartışırken, bu sürelerin üzerinde aylık ödemeyi taahhüt eden KKTC emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği mümkün gözükmemektedir.

4.3 Sosyal Sigortalar Yasası ve Sosyal Güvenlik Yasası Kapsamında Emeklilik İçin Projeksiyon

KKTC Devlet Planlama Örgütünden alınan nüfus projeksiyonu çerçevesinde, Sosyal Sigortalar Dairesinin yürütümünde olan Sosyal Sigortalar Yasası ile Sosyal Güvenlik Yasasına ait uzun dönemli kestirim ilgili Kurum verileri ve aşağıda yer alan temel makroekonomik varsayımlar çerçevesinde yapılmıştır.

Tablo 12 Kestirim Dönemine İlişkin Makroekonomik Göstergeler

	2011	2015	2020	2025	2030	2035	2040
TÜFE	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Büyüme	5.00%	4.56%	3.00%	2.75%	2.50%	2.25%	2.00%
Reel Ücret Artışı	0.00%	0.00%	0.90%	1.65%	1.50%	1.80%	2.00%

Projeksiyon dönemi boyunca TÜFE sıfır olarak kabul edilmiştir. Büyüme oranı olarak T.C. Yardım Heyeti Başkanlığı ve KKTC makamlarının orta vadeli tahmininin 2040 yılı itibari ile gelişmiş ülkeler seviyesine gerileyeceği varsayımı altında iterasyon yöntemi kullanılarak bulunmuştur. Reel ücret artışında ilk beş yıl büyümeden ücretin pay alamayacağı 2040 yılı itibari ile gayri safi yurt içi hasılanın bir açıklayıcı değişkeni olarak ücret seviyesinin de reel olarak büyüme kadar olacağı varsayılmıştır.

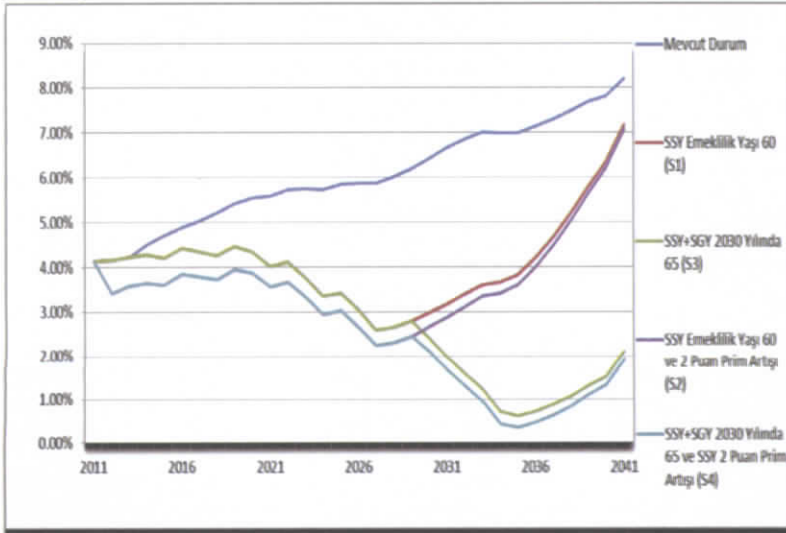
Projeksiyon mevcut durum analizinin yanında dört senaryo çalışmasını içermektedir. Birinci senaryoda (S1) emeklilik yaşının Sosyal Sigortalar Yasasına tabi olanlar için;

- 48 yaş ve üstü için eski uygulama
- 47 yaş 52 yaşında
- 46 yaş 54 yaşında
- 45 yaş 56 yaşında
- 44 yaş 58 yaşında
- 43 yaş ve altı 60 yaşında emeklilik hakkı

kazandıracak şekilde kademeli olarak yükseltileceği varsayılmaktadır. İkinci senaryoda (S2) senaryo 1'e ilave olarak Sosyal Sigortalar Yasasının uzun vadeli sigorta kollarına ait prim oranı Sosyal Güvenlik Yasası ile eşitlenecek biçimde 2 puan artırılmaktadır. Üçüncü senaryoda (S3) senaryo 1'e ilave olarak Sosyal Sigortalar ve Sosyal Güvenlik Yasalarına ait emeklilik yaşı 2030 yılı itibarı ile 65'e yükseltileceği varsayılmaktadır. Dördüncü ve son senaryoda, senaryo 3'e ilave olarak Sosyal Sigortalar Yasasının uzun vadeli sigorta kollarına ait prim oranının 2 puan artırılacağı varsayılmıştır.

Projeksiyon dönemine ilişkin transfer ihtiyacı gayri safi yurtiçi hasılanın yüzdesi biçiminde ifade edilmiş olup, Sosyal Sigortalar ve Sosyal Güvenlik Yasası kapsamında devlet katkısı gelir kalemine dahil edilmemiştir. Sadece, sistemin toplam kamu bütçesi üzerindeki yükü gösterilmek istenilmiştir. Kamu çalışanlarına ait yeterli veri sağlanmadığı için Emeklilik yasasına ait herhangi bir öngöründe bulunulamamıştır. Tüm bu varsayımlar altında projeksiyon sonuçları grafik 11'de gösterilmiştir.

Grafik 11 Belli Varsayımlar Altında Uzun Vadeli Sigorta Kollarının Transfer İhtiyacı (% GSYH)



Grafik 11'den anlaşılacağı üzere GSYH'nın %4'ü seviyesinde olan transfer ihtiyacı mevcut durumda 2040 yılında %8 seviyesine ulaşmaktadır. Söz konusu tutar 2008 öncesi

kamu çalışanı olanları içermediği için toplam transfer ihtiyacı belirtilen seviyenin çok üzerinde olacaktır. Söz konusu transfer miktarı sistemin mali sürdürülebilirliğini tehlikeye düşürmektedir.

Sosyal Sigortalar Yasasına ait emeklilik yaşını 60'a yükseltmek (S1) ve ilave olarak prim oranını 2 puan artırmak (S2) sistemin transfer ihtiyacını 2030 yılına kadar %4-3 bandında sürdürmesini sağlasa bile demografik değişim ve hızlı yaşlanma transfer ihtiyacının 2030 sonrası mali sürdürülebilirliğin uzağına taşınmasına neden olmaktadır.

Sosyal Sigortalar Yasası ile Sosyal Güvenlik Yasasına ait emeklilik yaşının 2030 yılı itibarıyla 65 yapılması (S3-S4) söz konusu yaşlanmanın ve hayata kalma beklentisi artışının sistem üzerine yarattığı olumsuz etkiyi telafi edebileceği anlaşılmaktadır.

Tablo 13 Sosyal Sigortalar Dairesi MYÖ Transfer İhtiyacı (% GSYH)

	2011-2020	2011-2030	2011-2040	Mevcut Duruma Göre Tasarruf (2011-2040)
Mevcut Durum	47.82%	106.87%	178.79%	
S1	42.76%	75.48%	119.30%	59.50%
S2	37.57%	66.47%	108.20%	70.59%
S3	42.76%	74.91%	86.51%	92.28%
S4	37.57%	65.89%	74.92%	103.88%

Tablo13'de, 2011 yılı temel alınarak sistemin kümülatif transfer ihtiyacı gayri safi yurtiçi hasılanın yüzdesi olarak verilmiştir. Buna göre, Sosyal Sigortalar Yasasında sadece emeklilik yaşının 60'a yükseltilmesi ile mevcut duruma göre 30 senelik bir zaman diliminde KKTC'nin bir yıllık gayri yurtiçi hasılanın %59'u kadar tasarruf sağlanabilecektir. 2030 yıllı itibarıyla yaşın 65'e çıkarılması ve primlerin eşitlenmesi durumunda ise, KKTC ekonomisinin bir yıllık üretiminin üzerinde bir tasarruf gerçekleştirilebilir.

5. Nesiller Arası Adalet

Dağıtım, aktiflerden toplanan primlerin pasiflere sağlanan yardımların karşılanmasında kullanılan finansman yöntemidir. Dağıtım yöntemi nesiller arası kaynak aktarımını esas almaktadır. Bugünün çalışabilecek nesli emeklilik hakkını kazanmış neslin finansmanını üstlenmekte ve bu süreç nesiler boyu devam etmektedir.

ğü, popülist yaklaşımlar sonucu sistemin sürdürülebilirliğinin tehlikeye girmesi, yaşlanan nüfusla birlikte gelecekte pasif olacakları finanse edecek yeterli çalışan nüfusun olmaması ve bunun gibi durumlar gelecek nesillerin emeklilik haklarının tehlikeye düşmesine neden olacaktır.

Dağıtım yöntemiyle finansmanı sağlanan ve belirlenmiş fayda ilkeleri doğrultusunda aylık bağlayan emeklilik sistemleri kuruldukları tarihten günümüze kadar birçok değişiklik yaşamıştır. Birçok ülke sağlanan yardım miktarları ile yardımcı hak kazanma koşullarını ekonomik ve demografik değişimlerin paralelinde yeniden düzenlenmiştir. Sistem kaynaklarında yaşanan sorunlar çerçevesinde sisteme katkı oranları ile katkıya esas miktarlar yıllar içinde değişim göstermiştir.

Uluslararası uygulamalar incelendiğinde emeklilik yaşının yıllar içinde artırıldığı, aylık miktarının düşürüldüğü gözlenmektedir. Sistem sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için katkı oranlarının artırılması da sıklıkla başvuru bir çözüm olarak görülmüştür.

Yapılan düzenlemeler sonrası farklı nesillerin sisteme katkı miktarı ile sistemden elde ettiği fayda miktarı değişmektedir. Tüm yapılan bu değişiklikler emeklilik sisteminin belirli nesillere daha cömert davranmasına neden olmuştur.

Emeklilik sisteminin nesillere davranışını ölçmek için geliştirilen göstergelerden biri de emeklilik refahıdır. Bireyin sistemden elde ettiği fayda ile sisteme yaptığı katkısı karşılaştırmaya yarayan emeklilik refahının hesaplama formülü Kutu 5’de verilmiştir.

Emeklilik refahı kişinin sistemden elde ettiği faydaların aktüeryal değeri ile katkısının aktüeryal değerinin oranıdır. Kısaca fayda maliyet oranı olarak adlandırabileceğimiz emeklilik refahı aynı zamanda emeklilik sisteminin aktüeryal dengesinin olup olmadığını da göstermektedir.

Emeklilik refahının 1’in üzerinde olması sistemin ilgili nesle bonkör davrandığını ve aktüeryal dengenin sağlanmadığını söylemektedir. Olası bir reform gündeminde alınacak tedbirlerin belli bir nesli dışarıda tutması nesiller arası adaletsizliği beraberinde getirmektedir.

Yukarıda değinilen nedenlerden ötürü katkı oranlarının artırılması ya da fayda miktarının azaltılması, düzenleme sonrası sistemde aktif olarak bulunan veya emekliye ayrılacak neslin daha önce emekliye ayrılmış nesille kıyasla refah seviyesinin düşmesine yol açacaktır.

Sistem bonkörlüğü sonucu finansal sürdürülebilirliğin tehlikeye düşmesi ile yapılacak reformlar genellikle düzenleme sonrası emeklilik hakkını elde edecek nesillere yönelik olup, bonkörlükten yararlanan pasif grubunu etkilememektedir. Yapılan düzenleme ile aktifler içinde yer alan bir grubun istisna tutulması ise aktüeryal açıdan oluşacak adaletsizliği derinleştirmektedir. Kısaca emeklilik sistemi bugünkü pasif nesle ne kadar cömert davranırsa sürdürülebilirlik açısından çocuklarına o kadar kötü bir miras bırakmaktadır.

KUTUS Emeklilik Refahı (Pension Wealth)

Farklı tarihlerde uygulanan emeklilik kriterlerinin nesillere etkisinin ölçülebilmesi için kullanılabilir göstergelerden biri emeklilik refahıdır. Kişiye ödenecek aylıkların sisteme katıldığı döneme çekilmiş aktüeryal değerinin, sisteme yapmış olduğu katkıların sisteme katılış tarihine çekilmiş aktüeryal değerine oranı emeklilik refahını vermektedir.

$$ER = \frac{\sum_{s=k}^{R-1} B_s * {}_{s-T}P_T * \left(\frac{1}{(1+i)^{s-T}} \right)}{\sum_{t=1}^{R-1} W_t * C_t * {}_{t-T}P_T * \left(\frac{1}{(1+i)^{t-T}} \right)}$$

ER; Emeklilik Refahı, B_s

B_s ; s yaşında alacağı emeklilik aylığı,

W_t ; t yaşındaki prime esas ücretini,

i ; Teknik faizi,

C_t ; t yaşındaki prim oranını,

R; Emeklilik yaşı

T; Sisteme giriş yaşı,

${}_{s-T}P_T$; T yaşındaki bir kişinin s-T yıl sonra yaşıyor olma olasılığı

${}_{t-T}P_T$; T yaşındaki bir kişinin t-T yıl sonra yaşıyor olma olasılığını ifade etmektedir.

Formül incelendiğinde emeklilik refahının bir fayda-maliyet oranı olduğu anlaşılacaktır. Sisteme giriş tarihlerine göre nesiller karşılaştırıldığında fayda-maliyet oranının yüksek olduğu nesillere sistem daha cömert davranmış olacaktır.

Eğer katkı oranı sadece emeklilik için değil aynı zamanda ölüm, malullük gibi sigorta kollarını da içeriyorsa fayda tarafında bu sigorta kollarından sağlanacak yardımların aktüeryal değerlerinin yer alması gerekmektedir.

KKTC'de uygulanan emeklilik sistemleri de sisteme giriş tarihlerine göre farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Emeklilik Yasasına göre 1987 öncesi sisteme girmiş olanlar yaş koşullu aranmaksızın 10 veya 15 yıl fiili hizmet karşılığı ve %2,5 prim katkısı ile emeklilik hakkına sahip olurken 1987 sonrası girenler 25 yıl hizmet ve 55 yaşında %5-%9 prim katkısı ile emekli olabilmektedir.

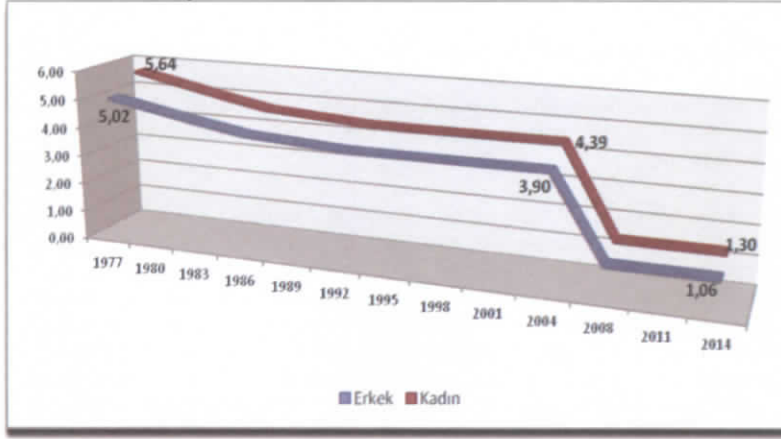
Sosyal Sigortalar Yasasına göre prim oranları çeşitli dönemlerde değiştirilmiş olup, sisteme yapılan katkı farklı olmasına rağmen alınan fayda aynı seviyede olmuştur.

Yaşanan tüm bu gelişmeler sisteme giriş tarihine göre nesillerin sistemden elde ettikleri faydanın ve katkının farklı seviyelerde olmasına neden olmuştur. Söz konusu düzenlemeler dikkate alınarak KKTC emeklilik düzenlemelerine ilişkin bireylerin sisteme giriş tarihlerine göre emeklilik refahı hesaplanmıştır.

Hesaplama kişilerin 20 yaşında sisteme girdiği ve ilgili düzenlemeye göre emeklilik hakkını elde eder etmez aylık almaya başladığı varsayılmıştır. KKTC’de uygulamada olan emeklilik düzenlemelerinde prim malullük, yaşlılık ve ölüm için ortak belirlenmiştir. Fayda kısmında hesaplama yapılırken sadece emeklilik dikkate alınmış olup, malullük ve ölümden sağlanacak faydaların da eklenmesi durumunda, emeklilik refahı daha yüksek seviyelere ulaşacaktır. Hesaplama, KKTC’de doğuştan yaşam beklentileri dikkate alınarak CSO 80 tabloları ile %3 teknik faiz kullanılmıştır.

Emeklilik refahı sisteme giriş tarihlerine göre, hizmet akdiyle çalışan bireyler için asgari ücret ve prime esas kazancın tavanı, kamu görevlileri için üniversite mezunu olarak işe başlayan ve çalışma hayatı boyunca terfi almayan bireyler için hesaplanmıştır. Grafik 12’de, asgari ücret üzerinden prim ödeyip emeklilik hakkı kazanan erkek ve kadınlar için emeklilik refahı seviyeleri verilmiştir.

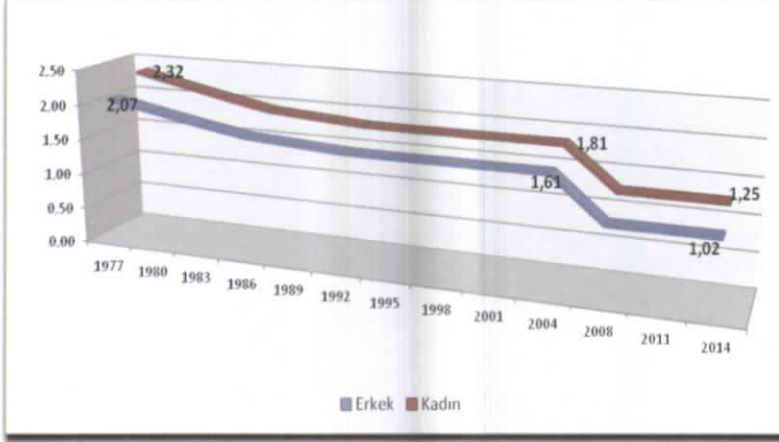
Grafik 12 Sisteme Giriş Yıllarına Göre Asgari Ücret Üzerinden Prim Ödeyenlerin Emeklilik Refah Seviyesi



Grafik 12’den görüleceği üzere, 1977 yılında sisteme giren kadınlar asgari ücret üzerinden yatırdıkları malullük, yaşlılık ve ölüm priminin yaklaşık 6 katını sadece yaşlılık aylığı olarak geri almaktadır. Benzer biçimde erkekler ise yatırdıkları primlerin 5 katını almaktadır. Zaman içinde prim oranlarında yapılan değişiklikler ile kadınlar için emeklilik refah oranı 4,39, erkekler için 3,9 oranına gerilemiştir. 2008 yılı ve sonrasında sisteme girenler içinse Sosyal Güvenlik Yasası uygulanmaya başlanmış olup, asgari ücret üzerinden yatırılan malullük, ölüm ve yaşlılık primlerinin kadınlar %130’unu, erkekler %106’sını sadece yaşlılık aylığı olarak geri almaktadır. Daha önce belirtildiği gibi, malullük ve ölüm sigortasından sağlanan faydalar dikkate alındığında, söz konusu oranlar daha da yukarıya çıkacaktır.

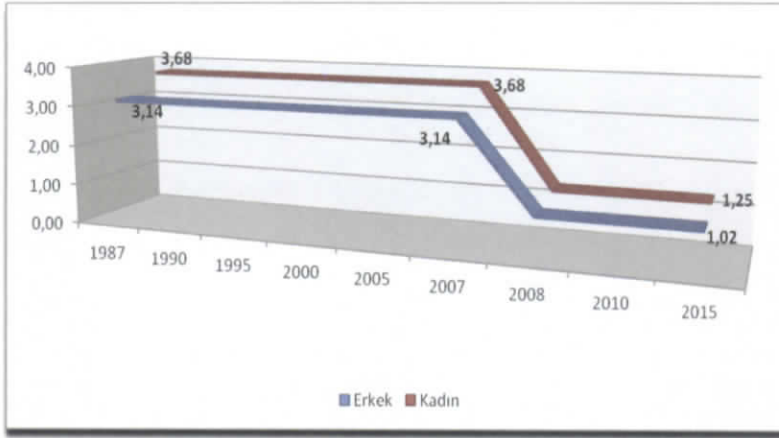
Hizmet akdiyle çalışıp prime esas kazancın tavanından prim ödeyen bir sigortalı için sisteme giriş tarihlerine göre emeklilik refahı grafik 13'de verilmiştir.

Grafik 13 Sisteme Giriş Yıllarına Göre Prime Esas Kazancın Tavanından Prim Ödeyenlerin Emeklilik Refah Seviyesi



Grafik 13 incelendiğinde, 1977 yılında sisteme girip çalışma hayatı boyunca prime esas kazancın tavanı üzerinden prim ödeyen kadın sigortalılar yatırdıkları malullük, yaşlılık ve ölüm primlerinin 2,3 katını, erkek sigortalılar ise 2 katını sadece emekli aylığı olarak geri almaktadır. Sosyal güvenlik reformu ile bu oran kadınlar için 1,25'e erkekler için 1,02 seviyesine indirilmiştir.

Grafik 14'de, üniversite mezunu ve çalışma hayatı boyunca terfi almayan kamu çalışanın sisteme giriş tarihlerine göre emeklilik refahı verilmiştir. Söz konusu grafikte sisteme giriş tarihi 1987 ve sonrası olan kamu çalışanları bulunmaktadır. 1987 öncesi sisteme giren kadınlardan prim alınmadığı için emeklilik refahı sonsuz değerini almaktadır. Emeklilik refahı 1987 öncesi sisteme girmiş erkekler için 68 ile 49 arasında değişmektedir. 1987 öncesi kamu görevlisi olan kadın ve erkek sigortalılar, hiçbir emeklilik sisteminin kaldıramayacağı boyutta bonkörlükten yararlanma imkanına sahip olmuşlardır. Söz konusu nesil ya hiç prim yatırmayarak sonsuz fayda sağlamakta ya da yatırdığı primin 68 ila 49 katını aylık olarak geri almaktadır.



1987 yılı sonrası sisteme giren kamu çalışanlarının emeklilik refahı seviyesi kadınlar için 3,68, erkekler için 3,14 seviyesine gerilemiştir. 2008 yılından sonra ilk defa sigortalı olan kamu çalışanlarının emeklilik refahı seviyesi Sosyal Güvenlik Yasası ile kadınlar için 1,25, erkekler için 1,02 seviyesine indirilmiştir.

Grafik 12, 13, ve 14'de yer alan emeklilik refahı seviyelerinde hesaplamaya sadece yaşlılık aylığının katılabildiği, malullük ve ölüm aylıklarının da dikkate alınması halinde, söz konusu oranların daha yüksek seviyelerde olacağı yukarıda belirtilmiştir. Bununla beraber tüm grafikler incelendiğinde, 2008 sonrası sisteme giren neslin emeklilik refahı seviyesinde söz konusu tarih öncesi sisteme girmiş olanlara göre keskin bir düşüş yaşandığı gözlenmektedir.

KKTC Sosyal Güvenlik Yasası ile sadece 2008 sonrası sisteme girenler kapsanmış ve sistem finansman sorununun tüm yükünü gelecek nesiller üzerine devretmeye çalışmıştır. Yapılan reform ile emeklilik refah seviyesinde ciddi bir gerileme yaşansa bile aktüeryal dengeyi sağlayacak olan 1 seviyesinin üzerinde emeklilik refah seviyesine sahip olduğu gözlenmektedir.

Emeklilik sisteminin sürdürülebilir bir finansman yapısına kavuşturulması için acil reform yapılması gerektiği açıktır. Söz konusu reform gündeminde adil bir düzenleme için 2008 yılında yapılan hatta tekrarlanmamalı ve oluşacak yükün nesillere eşit paylaşımının sağlanması gerekmektedir.

Sosyal Güvenlik Yasası ile kapsam dışında tutulmuş neslin emeklilik yaşı, prim oranı ve aylık hesaplama yöntemi adaleti sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmelidir. Sosyal Güvenlik Yasası ile getirilmiş aylık hesaplama usulünün tüm çalışanlara uygulanması en adil çözümdür.

Kazanılmış haklar öne sürülerek söz konusu uygulama yasal zorluklar ile karşılaşabilir. Kutu 6'da kazanılmış hakların korunarak aylık hesabının kademeli değişimi anlatılmıştır. Kademeli geçiş yöntemi uygulandığında gelecek nesillerin haklarının gasp edileceği ve üstlenmeleri gereken yükün artırılabileceği unutulmamalıdır.

KUTU6 2008 ÖNCESİ SİSTEME GİRENLER İÇİN ÖNERİLEN KADEMELİ AYLIK HESAPLAMA SİSTEMİ

2008 yılında yapılan reform ile sisteme bu tarih sonrası girenlerin emeklilik yaşı dışında aylık belirleme formülleri de değiştirilmiştir. Söz konusu değişiklik ile 2008 sonrası sisteme girenler için 2008 öncesi uygulama ile karşılaştırıldığında fayda maliyet ilişkisi düzeltilmiştir. Söz konusu uygulamanın sadece reform sonrası girenleri kapsamaması sistemin mali sürdürülebilirliğinin tesis edilememesine yol açmıştır. Mali sürdürülebilirliğinin sağlanması ve nesiller arası adaletsizliği gidermek için Sosyal Güvenlik Yasası ile getirilen aylık belirleme yönteminin 2008 öncesi sisteme girmiş olanlar için de kademeli biçimde uygulanması uygun olacaktır.

2008 öncesi çalışmaya başlamış kişiler için aylık hesabı ikiye ayrılarak kademeli geçiş sağlanabilecektir. İlgili uygulamanın 1 Ocak 2011 tarihinde başlamış olduğunu varsayarsak bu tarih sonrası bağlanacak aylıklar 2011 öncesi ve sonrası olmak üzere ikiye ayrılacaktır.

2011 öncesi aylık bulunurken önce tam aylık hesaplanır ve 2011 öncesi yatırmış olduğu prim gün sayısı ile toplam prim gün sayısının oranı ile çarpılarak kısmıleştirilir. Tam aylık toplam prim ödeme gün sayısı üzerinden çalışma türüne göre mevcut yasalara göre daha önce anlatıldığı gibi hesaplanır. Mevcut yasalardan Sosyal Sigortalar Yasasında Kutu 2'de belirtilen ABO kullanımı ve tablo değişikliklerinin ilave olarak yapılması gerekmektedir. Hesaplanan tam aylık 2011 yılı öncesi prim ödeme gün sayısının toplam prim ödeme gün sayısına oranı ile çarpılarak kısmi miktar elde edilir.

2011 yılı üzerinden 2011 sonrası için Sosyal Güvenlik Yasası çerçevesinde tam aylık hesaplanır ve 2011 sonrası prim ödeme gün sayısının toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle bulunacak oran ile çarpılarak kısmi aylık miktarı elde edilir. İki kısmi aylığın toplamı kişinin hak edeceği aylık miktarını verecektir.

2011 yılı sonrası için emekli aylığının Sosyal Sigortalar ve Sosyal Güvenlik Yasası uyarınca hesabı daha önce verilmiştir. Sosyal Sigortalar Yasası için ABO kullanımı önerisi dikkate alınmadan 2011 öncesi 4000 gün, 2011 sonrası 5000 gün prim ödemesine sahip olduğu varsayımı altında hesaplama aşağıda verilmiştir.

$$RB = B^{SSY} * \frac{2011\text{ÖncesiPÖGS}}{\text{ToplamPÖGS}} + B^{SGY} * \frac{2011\text{SonPÖGS}}{\text{ToplamPÖGS}}$$

RB ; Reformla getirilecek aylığı,

ÖNERİLEN AYLIK HESAPLAMA (DEVAM)

B^{SSY} ; Toplam prim ödeme gün sayısı üzerinden Sosyal Sigortalar Yasasına göre hesaplanacak aylığı,

B^{SGY} ; Toplam prim ödeme gün sayısı üzerinden Sosyal Güvenlik Yasasına göre hesaplanacak aylığı ifade etmektedir.

Asgari ücret üzerinden prim ödeyip 9000 gün üzerinden emekli olacak bir kişi için Sosyal Sigortalar Yasasına göre aylık 1225 TL olmaktadır. Sosyal Güvenlik Yasasına göre aylık hesabında prime esas kazanç seviyesinin değişmediği varsayılmış ve bulunan miktar ilgili Kanunda belirlenmiş minimum aylık seviyesinin altında olduğu için bu seviyeye yükseltmiştir. Bu durumda bağlanacak aylık asgari ücretin %60 ı olan 742 TL'dir.

Önerilen yöntem ile aylık;

$$RB = 1225 * \frac{4000}{9000} + 742 * \frac{5000}{9000} = 956,7 \text{ TL}$$
 olarak hesaplanacaktır. 2011 sonrası sistemde geçen süre arttıkça Sosyal Güvenlik Yasasının aylık hesabı içindeki ağırlığı artacaktır.

6. İhtiyat Sandığı

İhtiyat Sandığı Yasasına göre ödemeleri belirlenmiş katkı finansmanı fon esasına dayalı bir sistem benimsenmiş olup, sigortalılara ilgili yasada tanımlanan hallerde kendi adlarına yatırılan primlerin tamamının veya belli bir bölümünün getirileriyle birlikte toplu ödeme olarak verilmesi öngörülmüştür.

İhtiyat Sandığına KKTC vatandaşı işçiler ile yurt dışından gelen çalışma izinlilerinin katılımı zorunlu tutulmuştur. Yurt dışından gelen çalışma izinlilerden yerel istihdamı teşvik kapsamında prim alınmakta olup ilgili yasada belirtilen yardımların kapsamı dışında tutulmuşlardır.

KKTC vatandaşı olup hizmet akdiyle çalışanlara sisteme giriş zamanına göre farklı prim oranları uygulanmaktadır. 2008 öncesi sisteme girmiş sigortalılar için brüt kazançları üzerinden işçi payı en az %5, işveren payı en az %5 olmak üzere toplam %10 oranında prim belirlenmiştir. İşçilere, işverenle yapacakları toplu sözleşme veya özel kanun ile söz konusu prim oranının üzerinde prim yatırmaları imkanı sunulmuştur. 2008 sonrası sisteme girmiş sigortalılar için işçi ve işveren payı eşit olmak üzere toplam %8'lik prim oranı belirlenmiştir. Benzer biçimde toplu sözleşme veya özel kanun ile bu oranın iki katına kadar artırılmasına izin verilmiştir.

İhtiyat Sandığı Yasasına göre sigortalılara, emekli olanlara, işsizliğin 6 ncı ayında bulunanlara, evlenen veya doğum yapan kadınlardan işgücünden çıkanlara, tam zamanlı

eğitim alıp işten ayrılanlara kendi adlarına 3denen primler faizleriyle beraber toptan 3deme olarak verilmektedir.

Toplu s3zleşme veya 3zel kanun ile İhtiyat Sandığı Yasasında belirlenmiş minimum prim oranlarının 3zerinde prim yatırılan kişilerden 10 yıllık katkıya sahip olanlar talepleri halinde minimum prim oranının 3zerindeki primlerini faiziyle beraber fark 3demesi altında alabilmektedir. Sisteme 15 yıl ve daha fazla katkı yapmış sigortalılar fazladan yatmış primi bulunup bulunmadığına bakılmaksızın bir defaya mahsus olmak 3zere toplam birikimlerinin d3rtte birini talep edebilmektedir.

Sigortalılar kendi adlarına yatırılmış olan prim ile bunların getirisinin yarısını aşmamak kaydıyla avans talebinde bulunabilmektedirler. Ancak yukarıdaki paragrafta anlatıldığı 3zere, primlerinin d3rtte birini alan sigortalı iki yıl içinde tekrar talepte bulunamamaktadır.

Tablo 14’de 31.12.2009 tarihli İhtiyat Sandığı Dairesinin kesinleşmiş bilançosunun ana kalemleri verilmiştir.

Tablo 14 İhtiyat Sandığı Dairesi Bilançosu

AKTİFLER		PASİFLER	
CARİ AKTİFLER	454.702.368,19	ALACAKLI İşTİRAKI HESABI	1.260.081.704,17
KREDİLER	801.090.258,26	MUHTELİF ALACAKLILAR	1.728.021,36
DİĞER ALACAKLAR	72.152.484,68	3ZKAYNAKLAR	77.069.147,17
GAYRİMENKUL VARLIKLAR	10.933.761,57	GENEL TOPLAM	1.338.878.872,70
GENEL TOPLAM	1.338.878.872,70		

Bilanço incelendiğinde; fon esasına dayalı işleyen sistemin uyguladığı yasa çerçevesinde, 31.12.2009 tarihinde 1 Milyar 339 Milyon TL y3k3ml3l3đ3 olduğu anlaşılmaktadır. Bu y3k3ml3l3đ3 arşılayacak ve aktif kalem içinde en y3ksek miktarın krediler başlığı altında olduğu g3r3lmektedir. S3z konusu miktar devlete verilen borç ve faizini temsil etmekte olup, faiz dahil herhangi bir geri 3deme KKTC Maliye Bakanlığı tarafından yapılmamaktadır. Diğer alacaklar kalemi sigortalılara verilen avanslar ile personele verilen krediden oluşmaktadır.

Cari aktifler kalemi, bankada tutulan TL ve D3viz mevduatının toplamını vermektedir. Tablo 15’de, 2010 yılı Mayıs ayı itibarıyla banka mevduatlarının detayı verilmiştir.

Tablo 15 2010 Yılı Mayıs Ayı Sonu İtibariyle Mevduat Dağılımı

Bankalar	TL Mevduatı	Döviz Mevduatı	Toplam (TL)	% Oranı
K.T.Koop.M.Bankası	161.875.303	11.056.111	172.931.414	41,71
Vakıflar Bank	112.381.706	33.690.620	146.072.326	35,23
Kamu Bank.Toplamı	274.257.009	44.746.731	319.003.739	76,94
L.T. Koop. Bank	5.553.865	0	5.553.865	1,34
As Bank	18.534.994	1.732.766	20.267.760	4,89
K.İktisat Bank	19.614.139	6.815.465	26.429.604	6,37
Yakın Doğu Bank	36.185.345	354.629	36.539.974	8,81
Creditwest	0		0	0,00
Universal	1.166.109		1.166.109	0,28
Özel Banka Toplamı	81.054.452	8.902.860	89.957.312	21,70
Tas. Mev. Sig. Fon. Devrolan				
K.Kredi Bankası			0	0,00
K.Endüstri Bankası		2.122.852	2.122.852	0,51
Everest Bank	506.884	499.294	1.006.178	0,24
Hür Bank	1.869.024	658.062	2.527.087	0,61
K.Yatırım Bank.	2.647		2.647	0,00
T.M.S.Fonu Bank. Top	2.378.556	3.280.208	5.658.763	1,36
GENEL TOPLAM	357.690.017	56.929.799	414.619.815	100,00

İhtiyat Sandığı Dairesi toplam parasının %76,9'u kamu, %21,7'si özel, %1,36'sı ise Tasarruf Mevduat Sigorta Fonuna devredilen bankalarda bulunmaktadır. Sandığın, 2010 yılı Mayıs ayı sonu itibariyle bankalarda değerlendirdiği 414,6 Milyon TL'lik mevduatı bulunmaktadır. Bankacılık sektörü hariç yatırımı bulunmayan Sandığın yükümlülüklerini karşılayabilmesi açısından bu miktarın yetersiz olduğu bilançosundan anlaşılmaktadır.

İhtiyat Sandığı Dairesi, 414 Milyonluk mevduatının bir bölümünü de kamu kurum ve kuruluşlarına kefalet senedi olarak tutulmaktadır. Geçmiş dönemde benzer uygulamalara maruz kalan İhtiyat Sandığı Dairesi mevduatına bankalar tarafından el konulmuş ve karşılığında KKTC Maliye Bakanlığı borç senedi düzenlemiştir.

414 Milyon TL içinde yer alıp kefalet senedi olarak düzenlenen miktarlar ve detayları Tablo 16'da gösterilmiştir. Söz konusu meblağları İhtiyat Sandığı Dairesinin ihtiyaç duyduğu hallerde kullanması mümkün olmamakta ve bu durum Sandığı nakit sıkıntısı içine sürüklemektedir.

Tablo 16 İhtiyat Sandığı Kefalet Senedi Dağılımı

TEMİNAT VERİLEN KURUM	TEMİNAT MİKTARI	BLOKE VERİLEN BANKA
KIB-TEK	25.000.000,00 TL	VAKIFLAR
KIB-TEK	\$20.000.000,00	VAKIFLAR
KTHY	\$15.000.000,00	7.000.000 KTKMB
		8.000.000 VAKIFLAR
SOSYAL SIG.	50.000.000,00 TL	KTKMB
SOSYAL SIG.	50.000.000,00 TL	KTKMB
TOPLAM		177.500.000,00 TL

Tablo 16'da toplam kefalet miktarı hesaplanırken 1 dolar 1,5 TL olarak alınmıştır. Kefalet miktarı içinde gösterilen ve kırmızı renkle verilmiş olan 50 Milyon TL'lik Sosyal Sigortalar Dairesi senedine Haziran ayında el konulmuş olup, borca ilişkin senet düzenlenmemiştir. Benzer biçimde iflas eden Kıbrıs Türk Hava Yollarına verilen 15 Milyon Dolarlık kefalet için belirsizlik sürmektedir.

Toplam kefalet miktarı banka mevduat miktarından düşürüldüğü zaman ilgili sandığın kullanabileceği fon büyüklüğü 236 Milyon TL olarak ortaya çıkmaktadır. Belirlenmiş katkı esasında fayda miktarını belirleyen ve finansmanını fon esasına göre sağlayan bir sistemde yükümlülük ile sahip olunan fonun denk olması gerekmektedir. İhtiyat Sandığı Dairesinin yönetiminde olan fonun yükümlülük ile karşılaştırıldığında 1 Milyar TL'nin üzerinde eksiği bulunmaktadır.

Bilançonun verildiği tablo 14'de gösterildiği üzere, fonda bulunması gereken paranın büyük bölümü Maliye Bakanlığı borç senedi olarak bulunmaktadır. İhtiyat Sandığı Dairesince borç senedi en son 1999 yılında 4 Milyon Dolar olarak düzenlenmiş olup, güncel tarihte verilen borç miktarının toplamı 2000 yılı öncesi alınan borçların uygulanan faizle günümüze getirilmiş halidir. İhtiyat Sandığı Dairesinden alınan verilere göre, Maliye Bakanlığının borcu, ilgili borca uygulanan faiz ve piyasadan alınan faiz Tablo 17'de verilmiştir.

Tablo 17 Maliye Bakanlığı Borcu ve Uygulanan Faiz

Yıllar	Maliyenin Toplam Borcu (Ana Para ve Faiz)		Maliyenin Ödemesi Gereken Faiz		Banka ve Yatırım Araçları İçin Alınan Faiz (TL)
			TL	Döviz	
2000	51.409.606 TL	\$17.695.449	60,00%		34,00%
2001	82.075.219 TL	\$18.492.355	60,00%	12,00%	33,00%
2002	131.608.201 TL	\$19.373.235	60,00%	11,00%	55%-33%
2003	210.572.972 TL	\$20.666.650	60,00%	10,00%	29,00%
2004	290.590.356 TL	\$21.454.514	38,00%	9,00%	16,40%
2005	354.414.801 TL	\$21.414.075	21,00%	6,00%	15,50%
2006	428.921.620 TL	\$22.309.757	21,00%	7,00%	16,00%
2007	516.730.717 TL	\$23.823.698	21,00%	6,00%	16,00%
2008	625.270.651 TL	\$23.234.108	21,00%	6,00%	19,00%
2009	758.450.991 TL	\$28.480.416	21,00%	6,00%	20,00%

2000 yılında 51 Milyon TL olan borç uygulanan faizlerle 2009 yılında 760 Milyon TL seviyesine yükselmiş, 2010 yılı Mayıs ayı itibarıyla 850 Milyon TL'ye ulaşmıştır. Sosyal Sigortalar Dairesi için el konulan 50 Milyonluk Teminata dikkate alındığında 2010 yılı sonunda Maliye Bakanlığı 1 Milyar TL'lik bir borca sahip görünmektedir.

2000-2004 yılları arasında İhtiyat Sandığı Dairesi, piyasadan elde ettiği faizin iki katını aşan oranları Maliye Bakanlığı borçlarına uygulamıştır. 2005 yılı ve sonrasında da piyasadan elde ettiği faizin üzerinde bir oran ilgili borçlara uygulanmış olup ödenemeyecek boyuta ulaştırılmıştır.

Maliye Bakanlığı borçlarının, üstlendiği borçlardaki anapara dikkate alınarak yapılandırılması bu sorunu Maliye Bakanlığı açısından çözse de, yapılan bir diğer yanlış uygulama İhtiyat Sandığı Dairesini ödeyemeyeceği bir külfetin altına sokmaktadır.

İhtiyat Sandığı Dairesi Yönetim Kurulu, sigortalılar adına yatırılmış olan primlere uygulanacak faize karar verecek olan organ olarak belirlenmiştir. Yönetim Kurulu sigortalıların primleri için getiri oranını paranın büyük bölümünün Maliye Bakanlığı borcu olmasını gerekçe göstererek Maliye Bakanlığına uygulanan faiz oranıyla eşit olarak belirlemiş ve belirlemeye devam etmektedir.

Kağıt üzerinde elde edilen bir faiz gelirini, devleti büyük bir yükün altına sokarak sigortalıların fiili ödemeleri için kar payı olarak dağıtmak sistemin sürdürülebilirliğini ortadan kaldırmıştır. Söz konusu kar paylarının bir kısmı Sandıktan parasını bugüne kadar çekenler için ödenmiş, bir kısmı da gelecekte emekli olacak, işsizlik halinde veya ilgili yasada belirtilen koşullarda sigortalılar tarafından talep halinde ödenecektir.

Erken emeklilik yaşı, işsizlik avans ödemelerinin artması yakın bir gelecekte İhtiyat Sandığı Dairesinin sigortalılarına ödeme yapamaması durumunu ortaya çıkaracaktır. GSMH'nin %20'sine yaklaşan ve yüksek faizle borçlandırılması sonucu bu seviyeye gelen bir borcu KKTC bütçesinin karşılaması mümkün gözükmemektedir.

7. Sonuç ve Öneriler

Emeklilik sistemi incelendiğinde, 2008 öncesi sigortalı olanlara oldukça cömert davranıldığı anlaşılmaktadır. Gerek net ikame oranı gerekse emekli olma koşulları dünya uygulamalarının üzerinde yer almaktadır.

2010 yılı için 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranı DPÖ verilerine göre %8 dir. Aynı yıl için emeklilik sisteminin aylık ödemeleri 892 Milyon TL olup, GSMH'nin %15,13'üne tekabül etmektedir. Bu oran yaşlı oranının %16 olduğu Avusturya, %18 olduğu Almanya, %17 olduğu Belçika gibi ülkelerin sahip olduğu harcama oranının çok üstünde yer almaktadır.

Sosyal Sigortalar Yasası kapsamındaki emeklilerin %46'sı 65 yaş altında olup, sistem uzun yıllar daha bu kişileri ve hak sahiplerini finanse etmek durumunda kalacaktır. KKTC'de beklenen hızlı yaşlanma ile birlikte sistemin sürdürülebilirliği mümkün görünmemektedir.

2031 yılında 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranının %15'e ulaşması beklenmektedir. GSMH'nin %15'lik bölümünü emekli aylıkları oluşturmakta olup, herhangi bir tedbir alınmaz ise nüfus yapısındaki değişimle bu oran katlanılmaz bir seviyeye ulaşacaktır.

Sistemin ana finansman kaynağı primler olarak gözükmekte olup, 2008 öncesi ve sonrası sisteme girenler için farklı oranlar uygulanmaktadır. Söz konusu durum sisteme katılım ve faydalanma yönünden de nesiler arası adaletsizliği artırmaktadır. Emeklilik yasası kapsamındaki kamu görevlilerine uygulanan prim oranı sisteme giriş tarihi dışında cinsiyete ve medeni durumuna göre de farklılık göstermektedir. 1987 sonrası sisteme girmiş bekar bir erkekte %5 oranında prim alınırken evli olması durumunda %9 oranında prim alınmaktadır. 1987 sonrası sisteme giren bayanlardan %5 oranında prim alınmakta olup, istekleri halinde evli bayanlardan ilave %4 prim tahsil edilmektedir.

Dağıtım sisteminin ana yapısında para ortak bir havuzda toplanır ve risk gerçekleştirildiğinde harcama yapılır. Katılımın zorunlu olması gereken ve bayanların ölümlülük

oranının her yaş için erkeklerden düşük olduğu göz önüne alındığında, bayanlardan prim almayıp ölüm sigortası yardımı da sağlamamak düşük riske sahip grubu, sistem finansmanı dışında bırakmak olduğu anlaşılacaktır.

Üç farklı yasanın uygulanması sistemin takip edilebilirliğini zorlaştırmakta, şeffaflığına zarar vermektedir. Belirli bir neslin kazanılmış haklarının korunması amaçlansa bile hastalık, analık gibi kısa vadeli sigorta kolları açısından farklılık bulunmasına gerek olmadığı düşünülmektedir. Kaldı ki uzun vadeli sigorta kollarında, 2008 öncesi sisteme dahil olmuş neslin reform dışında tutulması, hem yapılan reformun sistem sürdürülebilirliğini sağlayamamasına hem de tüm yükün gelecek nesillerin üzerine bırakılmasına sebep olmuştur.

Sistemin sürdürülebilirliğinin tesisi amacıyla yeniden reform yapmak tek çare olarak görünmektedir. Yapılacak reform ile Emeklilik Yasası ve Sosyal Sigortalar Yasası mülga edilmeli, geçiş hükümlerini de içerecek biçimde Sosyal Güvenlik Yasası tüm çalışanları kapsamalıdır. Bu sayede uygulanmakta olan üç yasa ve yaklaşık 300 madde yerine, tek yasa ile daha anlaşılabilir bir sistem tasarlanmış olur.

Emeklilik yaşının acilen yapılacak reform ile, 2008 öncesi sisteme girenler için kademeli biçimde 60 yaşa çıkarılması gerekmektedir. Kademeli geçiş sürecinin uzun tutulması ya da geniş bir kitlenin dışında bırakılması beklenen etkinin gerçekleşmemesine neden olacaktır. Bu nedenle, en fazla 5 yıl sürecek biçimde geçişin sonlandırılması sistemin sürdürülebilirliğini tesis etmek açısından önemlidir. 43 yaş ve altında bulunanların 60, bu yaşın üstündekiler içinse kademeli olarak artan emeklilik yaşının 2040 yılına kadar getireceği tasarruf yaklaşık GSMH'nin %59'5 i kadar olacaktır.

KKTC için yaşam beklentisindeki hızlı artış ve nüfusun yaşlanması 60 yaşın sistem sürdürülebilirliği için gerekli emeklilik yaşının altında olmasına neden olmaktadır. 2030 yılından geçerli olmak üzere, emekli yaşını bu tarihe kadar emeklilik hakkını elde edemeyen herkes için 65 olarak belirlemek, ilave olarak 2040 yılına kadar yaklaşık GSMH'nin %54'ü kadar tasarruf getirmesi beklenmektedir.

Sosyal Güvenlik Yasası ile birlikte 2008 sonrası sisteme girenlerin aylık hesaplama yönteminde de köklü bir değişikliğe gidilerek tüm çalışma hayatı boyunca elde ettiği kazançların hesaplamaya dahil edilmesi sağlanmıştır. Söz konusu düzenleme ile aktüeryal açıdan nimet külfet dengesi önceki düzenlemeler ile kıyaslandığında sürdürülebilir hale getirilmiştir. Ne yazık ki, 2008 öncesi sisteme girenler için cömert aylık hesaplama yöntemi devam etmektedir.

Bu bağlamda, yapılacak reform sadece emekliliğe hak kazanma koşullarını değil bağlanacak aylığın formülünü de kademeli olarak herkes için aynı olacak hale getirmelidir. Bu sayede nesiller arası adalet ve sistemin uzun vadeli finansal sürdürülebilirliği sağlanmış olacaktır.

Aylığın hesaplanmasında yapılacak reformun yürürlük tarihi öncesi yatırılan uzun vadeli sigorta kolları primleri için hesaplama eski mevzuata göre, reform sonrası yatırılan primler için Sosyal Güvenlik Yasasına göre belirlenen esasların kullanılması kademeli geçişi otomatik olarak tesis edecektir. Reform sonrası sistemde geçirilen süre arttıkça Sosyal Güvenlik Yasasının belirlemiş olduğu aylık hesaplama formülünün etkisi de artacaktır.

Sosyal Güvenlik Yasasında çalışanlar için belirlenmiş prim oranı 1 puan artırılarak tüm çalışanlara uygulanmasının sağlanması ile kısa vadeli kaynak oluşturulmuş olacaktır. Söz konusu uygulama ile, 2010 yılı verileri ışığında yıllık yaklaşık 50 Milyon TL'lik ek bir kaynak elde edilecektir. Bu uygulama, hem nesillerin sisteme katkısını eşitleyecek hem de Sosyal Sigortalar Dairesinin 2011 yılı için öngörülen 91 Milyon TL'lik açık miktarının kapatılmasına yardımcı olacaktır. 2008 öncesi sisteme girmiş olanların Sosyal Güvenlik Yasası çerçevesinde yükseltilecek primleri işverene ilave yük getirmemesi açısından daha önce yapıldığı gibi İhtiyat Sandığı prim oranlarında düşüşe gidilerek karşılanabilecektir.

KKTC gibi Akdeniz coğrafyasında yer alan ülkelerde sosyal güvenlik alanında sistemin sürdürülebilirliğine yönelik reformlar sosyal toplum örgütlerinin yoğun direnişiyile karşılaşmakta ve hayata geçirilmesini zorlaştırmaktadır. Bu bağlamda, yaşam beklentisindeki artış gibi demografik değişikliklerden kaynaklanan sorunların çözümü zamanında ve yeterli oranda sisteme yansıtılmamaktadır. Danimarka'da uygulandığı gibi, uzun ömürlülük (longevity) aylık formülünün içinde değişken olarak tanımlanması, sistemin hiçbir müdahaleye gerek kalmadan kendi ayarlamasını yapmasını sağlayacaktır. Uzun ömürlülük, temel alınan bir yılın resmi emeklilik yaşındaki hayat beklentisinin belli dönemlerdeki değişiminin aktüeryal komitasyon formülü vasıtasıyla aylık hesabına yansıtılmasıdır.

İhtiyat Sandığı açısından geçmiş dönemde kazanılmadığı halde kazanılmış gibi dağıtılan ve devletin ödeyemeyeceği borç faiz oranlarını düşürecek ve sistemi dengeye getirecek yeni getiri ve yardım politikası düzenlemek zaruri görünmektedir.

Kısa vadede yapılan yardımlardan avans ödemesine son verilmesi, işsizlik durumunda toplu para yerine asgari ücret üzerinden kişinin birikimlerini geçmeyecek şekilde belirlenecek bir süre aylık ödemesi yapılması ve giriş aidatı ile fon yönetim gideri altında kesintiye gidilmesi nakit ihtiyacı ödenebilir düzeye getirebilecektir.

EK 1
IV Numaralı Cetvel

Derece	Basamak								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	105	110	115	120	125	130	135	140	145
2	150	155	160	165	170	175	180	185	190
3	195	200	205	210	215	220	225	230	235
4	240	245	250	255	260	265	270	275	280
5	285	290	295	300	305	310	315	320	325
6	330	335	340	345	350	355	360	365	370
7	375	380	385	390	395	400	405	410	415
8	420	425	430	435	440	445	450	455	460
9	465	470	475	480	485	490	495	500	505
10	510	515	520	525					

EK2

Derece ve Basamağa Karşılık Aylık Miktarı (2010 Temmuz)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1,225	1,234	1,242	1,251	1,260	1,269	1,278	1,287	1,296
2	1,305	1,314	1,323	1,335	1,348	1,361	1,374	1,388	1,402
3	1,415	1,429	1,442	1,455	1,469	1,481	1,492	1,504	1,516
4	1,528	1,540	1,552	1,564	1,576	1,589	1,601	1,614	1,627
5	1,639	1,652	1,665	1,678	1,692	1,705	1,718	1,732	1,746
6	1,759	1,773	1,787	1,801	1,815	1,830	1,844	1,859	1,873
7	1,888	1,903	1,918	1,933	1,948	1,968	1,987	2,007	2,027
8	2,047	2,068	2,089	2,109	2,131	2,152	2,173	2,195	2,217
9	2,239	2,262	2,284	2,307	2,330	2,353	2,377	2,401	2,425
10	2,449	2,473	2,498	2,523					

EK3

Önerilen Derece Basamak Tablosu

Derece	Basamak								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	150	157	164	171	179	186	193	200	207
2	214	221	229	236	243	250	257	264	271
3	279	286	293	300	307	314	321	329	336
4	343	350	357	364	371	379	386	393	400
5	407	414	421	429	436	443	450	457	464
6	471	479	486	493	500	507	514	521	529
7	536	543	550	557	564	571	579	586	593
8	600	607	614	621	629	636	643	650	657
9	664	671	679	686	693	700	707	714	721
10	729	736	743	750					

EK4

Önerilen Aylığa Esas Tutar Tablosu

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1,750	1,763	1,775	1,787	1,800	1,813	1,825	1,838	1,851
2	1,864	1,877	1,890	1,908	1,925	1,944	1,964	1,983	2,002
3	2,022	2,041	2,060	2,079	2,099	2,115	2,132	2,149	2,166
4	2,182	2,200	2,217	2,234	2,252	2,270	2,288	2,306	2,324
5	2,342	2,361	2,379	2,398	2,417	2,436	2,455	2,474	2,494
6	2,513	2,533	2,553	2,573	2,593	2,614	2,634	2,655	2,676
7	2,697	2,718	2,740	2,761	2,783	2,811	2,839	2,867	2,896
8	2,925	2,954	2,984	3,013	3,044	3,074	3,105	3,136	3,167
9	3,199	3,231	3,263	3,296	3,329	3,362	3,396	3,430	3,464
10	3,499	3,534	3,569	3,605					

Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Uygulanan Asgari Gelir Desteği Programlarının Genel Hak Kazanım Koşulları

The General Eligibility Conditions of the Guaranteed Minimum Income Schemes Implemented in the Member States of the European Union

Zeynep GÜNDER*

ÖZET

Gerek ülkemizde gerekse dünyada yoksulluğun artışı ile birlikte sosyal yardım politikalarının önemi gün geçtikçe artmaktadır. Sosyal yardım programlarından biri olan asgari gelir desteği programları, kişilerin asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla olan bağlarının sağlanması bakımından önem arz etmektedir. Bu çalışmanın amacı, yoksullukla mücadelede farklı biçimlerde dahi olsa Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin pek çoğunda uygulanan asgari gelir desteği programlarına hak kazanım koşullarının genel özelliklerini incelemektir. Üye ülkelerde uygulanan programlarda, asgari gelir desteği yardımı alabilmek için kişilerin taşınmaları gereken nitelikler farklılık göstermektedir. Ancak asgari gelir desteği programlarından yararlanabilmek için başvuru sahiplerinin taşınmaları gereken; oturma hakkına sahip olma, vatandaşlık, yaş, yararlanma süresi ve çalışmaya uygunluk koşulları ile finansal kaynaklardan yoksun olma bütün ülkelerin programlarında aranan ortak özellikler olarak sıralanabilir. Ülkeden ülkeye değişik norm ve kalıplarda tasarlanmış olmalarına karşın programların ortak hedefi; diğer sosyal güvenlik araçlarından yararlanamayan bireylere son çare olarak başvuracakları bir güvenlik ağı oluşturmak, onların bu durumla başa çıkabilme kabiliyetlerinin arttırmak ve kendi kaderlerine terk etmeksizin istihdamda yer edinmelerini sağlamaktır.

Anahtar Kelimeler: Yoksullukla Mücadele, Sosyal Koruma, Avrupa Birliği, Asgari Gelir Desteği Programı

ABSTRACT

Along with the increase in poverty both in our country and the world the importance of the social assistance policies is increasing day by day. Guaranteed Minimum Income Scheme which is one of the social assistance programmes is very important in terms of people's attaining minimum level of subsistence opportunities and strengthening ties with the community. This study aims to examine the general eligibility conditions of the Guaranteed Minimum Income Programmes even if being implemented in different forms in almost all of European Union member states those fighting against poverty. In the European member states, the properties of the individuals who need to receive Guaranteed Minimum Income Benefit varies. However, right of residence, nationality, age, duration, to be able to work and lack of resources are common characteristics that applicants need to have in order to benefit from the Guaranteed Minimum Income Programmes of all the countries. Although designed in different forms and patterns, the common goals of the programmes are to create a safety net for individuals who could not benefit from social security schemes, to increase their ability to cope with this situation and to provide employment without leaving them to their fate.

Keywords: Fighting Against Poverty, Social Protection, European Union, Guaranteed Minimum Income Schemes

* Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Strateji Geliştirme Başkanlığı AB ve Dışlişkiler Daire Başkanlığı, Ziyabey Cad. No:6 Ankara, e-posta:zgunder@skg.gov.tr, Tel:0312 207 8267

1. Giriş

Yoksulluğun objektif ve üzerinde görüş birliğine varılan bir tanımı yoktur. Zira zenginlik ve yoksulluk, temelde şahsi niteliktedir. Bu konuda tek bir tanım yapmak, tek bir kriter bulmak, tek bir yaklaşım geliştirmek olanaksızdır. Ülkelerin gelişmişlik dereceleri, işgücü yapılarındaki farklılıklar, geleneksel dayanışma kurumlarının varlığını sürdürüp sürdürmemesi ve daha bir dizi etken, yoksulluk konusunda tek bir yaklaşım geliştirilmesini engellemektedir (Demirbilek, 2005).

Yoksulluk her ne kadar kapsamı ve içeriği değişse de günümüzde gelişmiş ekonomiler de dahil olmak üzere, bütün devletlerin ortak sorunudur. Gerek ülkemizde gerekse dünyada yoksulluk artmaktadır. Kuşkusuz, sanayi devriminin ardından sosyal politikaların gündemine oturan yoksulluk sorunu, 21 inci yüzyılda en güçlü dönemini yaşamaktadır.

EUROSTAT 2008 istatistiklerine göre Avrupa Birliği nüfusunun %17'si yoksulluk riskiyle karşı karşıyadır. Yoksulluk riski açısından %26 ile en yüksek orana sahip olan Letonya'yı Romanya (%23), Bulgaristan (%21), Yunanistan (%20), İspanya (%20) ve Litvanya (%20) takip etmektedir. Yoksulluğun en az yaşandığı ülkeler ise Çek Cumhuriyeti (%9), Hollanda (%11) ve Slovakya (%11)'dir (Wullt, 2010).

TÜİK verilerine göre ülkemize bakıldığında ise, 2009 yılında Türkiye'de fertlerin yaklaşık %0,48'i diğer bir ifadeyle 339 bin kişi sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, %18,08'i (12 milyon 751 bin kişi) ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Kişi başına günlük harcaması, satın alma gücü paritesine göre 1 doların altında kalan fert bulunmamaktadır. Buna karşın satın alma gücü paritesine göre kişi başına günlük 2,15 dolar olarak tanımlanan yoksulluk sınırının altında bulunan fert oranı %0,22, yoksulluk sınırı 4,3 dolar olduğunda yoksul fert oranı ise %4,35 olarak tahmin edilmektedir. Ayrıca 2009 yılında, 4 kişilik hanenin aylık açlık sınırı 287TL, aylık yoksulluk sınırı ise 825TL olarak tahmin edilmektedir (TÜİK, 2011). İlgili dönemlerdeki birinci ve ikinci altı aylık asgari ücretin ortalaması dikkate alındığında bahsi geçen tutarlar sırasıyla asgari ücretin %42 ve %122'sine tekabül etmektedir.

Yoksulluk, bireylerin gelir ve kaynaklarının bireyi yaşadığı toplumda kabul edilebilir bir yaşam standardından mahrum bırakacak kadar yetersiz bir biçimde olması olarak da tanımlanabilir. Yoksulluklarından dolayı kişiler; işsizlik, düşük gelir, barınma sorunu, yetersiz sağlık hizmetleri ile yaşamları boyunca eğitim, kültür, spor ve diğer etkinliklere katılımlarında engellerle karşılaşabilirler. Yoksullukla yaşayan bireyler, genellikle diğer insanlar için bir standart olan ve bunlara erişimin en temel hak olduğu toplumsal faaliyetlere (ekonomik, sosyal ve kültürel) katılımında dışlanmakta, tecrit edilmekte veya bu faaliyetlere erişim hakları kısıtlanmaktadır (Bildirici, 2011).

Bu kapsamda sosyal yardımların önemi yoksullukla mücadelede gün geçtikçe artmaktadır. Sosyal yardımlar bir yandan yoksul hanelerin gelirlerine katkı yaparak beşeri sermayenin geliştirilmesine katkı sağlamakta bir yandan da yoksul hanelerin güçlendirilmesinde etkili bir risk yönetimi aracı işlevi görmektedir. Ayrıca karşılıksız ve gelir desteği niteliğinde sunulan sosyal yardımlar, toplumda bağlılık ve vatandaşlık duygularını pekiştirmektedir.

Asgari gelir desteği yardımları (AGD) da yoksul ve toplumdan dışlanmış olan kesimlerin, asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla olan bağlarının güçlendirilmesi için devlet tarafından yapılan prim katkısız sosyal yardımlardandır. Sosyal koruma rejimleri içinde yer alan asgari gelir desteği programlarının, ülkeden ülkeye, gerek kültürel gerekse sosyal refah rejimindeki farklılıklar nedeniyle, değişik norm ve kalıplarda tasarlandığı görülmektedir. Asgari gelir desteği programlarının refah rejimleri içerisindeki yeri farklılık gösterse de programların ortak hedefinde, diğer sosyal güvenlik araçlarından yararlanamayan bireylere, son çare olarak başvuracakları bir güvenlik ağının oluşturulması, onların bu durumla başa çıkabilme kabiliyetlerini arttırmak ve kendi kaderlerine terk etmeksizin istihdamda yer edinmelerini sağlamak düşüncesi yatmaktadır.

2. Asgari Gelir Desteği Programları

Bütün Avrupa ülkelerinin sosyal güvenlik sistemlerine ilave olarak, ortaya çıkışları bakımından farklı tarihlerde ve biçimlerde olsa dahi, bireylerin onurlu bir yaşam sürdürebilmelerini sağlamak amacıyla onların temel ihtiyaçlarını garanti eden refah rejimleri ile paralel; evrensel, primsiz ve tamamlayıcı nitelikte sosyal yardımlar geliştirdiği görülmektedir. Söz konusu yardımlar, ailelerin veya bireylerin “onurlu bir yaşam” standardının altında yaşamalarını engellemek ve yoksulluklarını önlemek üzere bir güvenlik ağı oluşturmaktadır.

Asgari gelir desteği yardımlarının; II. Dünya Savaşı'nın ardından sosyal risklerle savaşmak amacıyla erkek işçilerin temel alındığı, refah sistemi içinde tipik bir Beveridge yaklaşımı doğrultusunda ortaya çıktığı savunulmaktadır. 1970 ve 1980'lerde ise asgari gelir desteği politikaları daha çok işsizlik artışları ve Avrupa'da artan liberalizm politikalarından etkilenmiş ve bireylerin bağımsızlıklarını sağlayacak şekilde karakterize edilmeye başlanmıştır. Bugün özellikle Avrupa Birliğine üye ülkelerde asgari gelir desteği yardımları, refah sistemlerinin nihai amacı olan vatandaşlık bilincinin oluşması, ülkelerin sosyal ve mesleki hayatına yönelik sosyal içermenin ve aktif bütünleşmenin sağlanması amacıyla sunulmaktadır.

Programların yapısı ve uygulama biçimleri arasındaki farklılıklar, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde programın farklı yapılarda ve anlamlarda karşımıza çıkmasına neden olmaktadır. Bazı ülkelerde (Fransa, İspanya, Lüksemburg, Letonya, Portekiz) spesifik ve net bir biçimde asgari gelir desteği programlarına ilişkin düzenlemeler mevcutken, başka ülkelerde sosyal hizmetler (Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Danimarka, Malta, Hollanda, Polonya, İsveç, Slovenya), bütünleşme ve entegrasyon geliri (Belçika, Portekiz), kamu yardımları (Güney Kıbrıs Rum Kesimi), gelir destekleri (İngiltere), ek refah yardımları (İrlanda), geçinme yardımları (Estonya), önemli ihtiyaçların yardımı (Slovakya) ve sosyal yardımlar (Litvanya) kapsamında sunulmaktadır (Casas, 2005).

Terminolojik açıdan bakıldığında, ülkeler arasındaki farklılıklar göz ardı edilip, ortak özelliklerinden yola çıkılarak AGD yardımları için genel bir tanımlama yapmak mümkündür.

-AGD yardımları, bireylerin önceki çalışmalarından ve ödedikleri primlerden bağımsız, karşılıksız esasına ve evrenselliğe dayanan (yardımlara hak kazanmak için gerekli koşulları sağlayan herkese) yardımlardır.

-AGD yardımları, sosyal güvenlik sistemleri içerisinde “güvenlik ağı” olarak nitelendirildiklerinden, ulusal veya yerel düzeyde asgari ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla “minimum seviyelerde” sunulmaktadır.

-AGD yardımları, subjektif ve ancak bireylerin talepleri doğrultusunda, yasalarda belirlenen şartlara sahip kimselere eşit bir biçimde sunulması zorunlu sosyal güvenlik hakkıdır.

-AGD yardımlarının miktarı, gelir testine bağlı ve kişilerin durumları (evli, bekar, ebeveyn, vb.) göz önünde tutularak, nakit olarak ödenmektedir (Casas, 2005).

Bu makalede asgari gelir desteği yardımları, prim karşılıksız, gelir testine tabi sunulan, nakdi sosyal yardımlar olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu değerlendirmenin dışında pek çok ülkenin, asgari gelir desteği programlarının, aile ve giyinme yardımları gibi aynı, konut ve yemek gibi nakdi yardımları da yararlanıcıların hizmetine sunduğunun göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Günümüzde, Avrupa Birliği’ne üye ülkeler içerisinde yalnızca İtalya ve Yunanistan’da evrensel düzeyde sunulan bir asgari geliri desteği programı bulunmamaktadır. Ancak bu ülkelerde de söz konusu programlara yönelik reform çalışmaları sürdürülmektedir.

3. Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Uygulanan Asgari Gelir Desteği Programlarının Genel Hak Kazanım Koşulları

Üye ülkelerde uygulanan programlarda, asgari gelir desteği yardımı alabilmek için kişilerin taşımaları gereken nitelikler farklılık göstermektedir. Ancak Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde sunulan asgari gelir desteğinden yararlanabilmek için kişilerin söz konusu üye ülkede oturma hakkına sahip olmaları, vatandaşlık, yaş ve çalışmaya uygunluk koşulları hemen hemen üye ülkelerin programlarında aranan ortak özellikler olarak sıralanmaktadır.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin tamamında asgari gelir desteği programından yararlanmak için ülke topraklarında geçerli olan bir oturma hakkına sahip olmak gerekmektedir. Örneğin Hollanda'da yardımlardan yararlanmak için kişinin Hollanda'da ikamet etmesi ve geçimini sağlayacak yeterli bir kaynağa sahip olmaması gerekmektedir. Oturma hakkına sahip olma koşulu daha esnek bir şekilde uygulanabildiği gibi bazı ülkelerde geçici bir oturma hakkından öte "daimi oturma" hakkının varlığı da araştırılabilmektedir. İsveç ve İngiltere söz konusu oturma hakkına sahip olma koşulu daha esnek bir şekilde uygulayan ülkelere örnek gösterilebilir. İsveç'te sadece oturma iznine sahip olmak yeterliyken, İngiltere'de her ne kadar yararlanıcılar oturma testine tabi olsalar da, yalnızca ülkede bulunmaları yardımlara hak kazanmaları için yeterli kabul edilmektedir. Danimarka (7 yıl), Lüksemburg (son 20 yıl) ve İspanya'da (5 yıl) ise şartların biraz daha ağırlaştırıldığı ve yararlanıcı olabilmek için belirli bir süredir ülkede ikamet edilmesinin arandığı görülmektedir.

Üye ülkelerde uygulanan asgari gelir desteği programlarından yararlanabilmek için kişilerin taşınması gereken vatandaşlık koşuluna ilişkin ülkeleri üç gruba ayırmak mümkündür. Birinci gruptaki ülkelerde, sığınma hakkı isteyen ve diğer özel kategorideki kişiler hariç olmak üzere (Avusturya, Fransa, Malta ve Danimarka) sadece vatandaşlarına asgari gelir desteği yardımı sunulmaktadır.

İkinci grup ise (Finlandiya, Lüksemburg, İspanya, Norveç, Bulgaristan, Hollanda, Portekiz, İngiltere, Estonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya, İsveç, İrlanda ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi) yabancıların da program kapsamında asgari gelir desteğinden yararlanabilmelerine imkan tanımakta ve oturum izni yeterli kabul görmektedir. Üçüncü grup, her iki grubun ortak özelliklerini taşıyan karma nitelikteki ülkelerden oluşmaktadır. Yardımlar yabancılar için genişletilebilmekte, buna karşın sadece oturum hakkına sahip olmak yeterli görülmemektedir. Örneğin yabancılarla ancak mütakabiliyet esasına dayalı olarak yardımlar sunulmaktadır.

Yardımlardan faydalanmaya yönelik yaş koşulundaki farklılıklar üye ülkelerde daha belirgindir. Pek çok ülkede, asgari gelir desteği programlarından yararlanmak için kişilerin belirli bir yaşta olması şartı aranmaktadır. Bazı ülkelerde ise asgari gelir desteği yardımlarına hak kazanmak için herhangi bir yaş sınırlaması uygulanmamaktadır. Ancak söz konusu ülkelerde yaş sınırlamasının olmaması, reşit olmayanlar için asgari gelir desteği yardımlarının ancak talep halinde geçerli olabileceği anlamına gelmemektedir. Örneğin İskandinav ülkelerinde (Norveç, Danimarka, İsveç ve Finlandiya) aileler, reşit olmayan çocuklarının bakımından sorumludur. Bu nedenle aileler ekonomik açıdan çocuklarının ihtiyaçlarını karşılayamıyorsa, çocuklar için asgari gelir desteği mümkün olmakta ve çocuğun “Çocuk Esirgeme Kurumu”na bırakılması zorunlu kılınmaktadır. Diğer ülkelerde ise çoğu zaman kanun boşlukları nedeniyle yasal yaş sınırlamasına ilişkin bir hükmün olmaması, yoksul ve reşit olmayan çocukların da yardımlardan yararlanabileceği şeklinde bir yoruma neden olmaktadır.

Yardımlardan yararlanmak için açıkça azami bir yaş sınırının belirlendiği ülkeler İspanya (65 yaş üstü) ve Malta (60 yaş üstü) olarak karşımıza çıkmaktadır (MISSOC, 2011).

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin asgari gelir desteği programlarından yararlanma süreleri incelendiğinde üç farklı yaklaşımın söz konusu olduğu görülmektedir. Asgari gelir desteği yardımları bazı ülkelerde sınırsız süreli, bazı ülkelerde de sınırlı süreli olarak sunulmaktadır. Bazı ülkelerde de yardımlar sınırlı süreli olarak sunulmakta ancak kişilerin muhtaçlık durumu devam ettikçe programdan yararlanma süresi uzatılabilmektedir.

Asgari gelir desteği yardımlarının çalışmaya uygunluk koşulu daha çok sosyal yardımların, özellikle istihdamdan uzaklaşan bireylerin yardımlara güvenerek geçirdikleri süreler uzadıkça, iş gücü piyasasına dönme motivasyonlarını düşürmeleri ve kişileri iş arama konusunda isteksiz hale getirmeleri yönüyle eleştirilmesi ile bağıntılıdır. Bu nedenle üye ülkeler tarafından gerek son 20 yılda düzenlenen, gerekse belirleyici yapıları aktivasyon politikalarını içerecek şekilde değiştirilen asgari gelir desteği programlarının en belirleyici özelliği, yardımlara hak kazanabilmek için kişilerin mesleki gelişim veya yeniden iş bulmalarına imkan sağlayacak eğitim kurslarına katılmaya istekli olup olmamasına ilişkin çalışmaya uygunluk koşuludur. Çalışmaya uygunluk, piyasalara sıkı sıkıya bağlı liberal refah rejimlerinden, bireysel haklara dayalı İskandinav rejimlerine dek tüm üye ülkelerde karşılanması gerekli bir koşul haline gelmiştir.

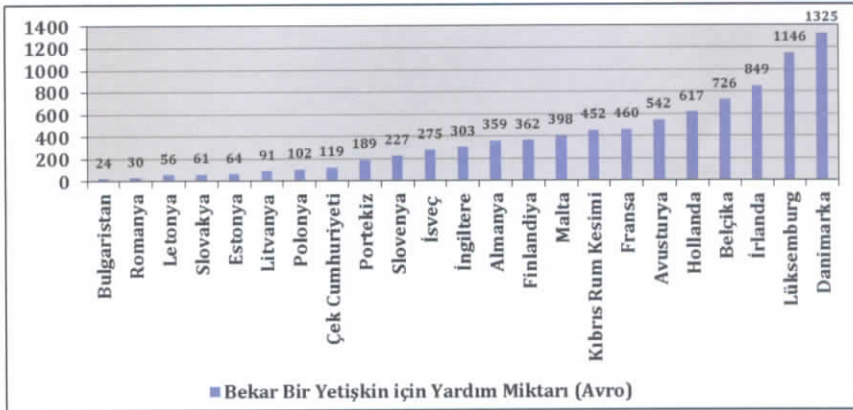
Asgari gelir desteği programlarına ilişkin başlıca ve en önemli konu yararlanıcılara sunulacak asgari gelir desteği yardımları için temel alınacak "asgari" yardım miktarının belirlenmesidir. Yardımlar genellikle hanehalkının büyüklüğüne ve gelirine göre yapılandırılmaktadır. Bu kapsamda öncelikle hanehalkının büyüklüğüne göre ödenebilecek maksimum yardım miktarı hesaplanmakta ve gelir testine bağlı olarak hesaplanan hanehalkının gelirinden çıkarıldıktan sonra ödenebilecek yardım miktarına ulaşılmaktadır.

AGD Yard. Mik.= (Hanehalkına Ödenebilecek Maksimum AGD Yardımı)-(Hanehalkı Geliri)

Dolayısıyla asgari gelir desteği yardımlarının miktarı, yararlanıcılar arasında hanehalkı sayısına ve gelirine bağlı olarak değişmektedir. Yardımlar yetişkin bir birey için belirlenmekte, daha sonra yardım miktarı bireylerin ailevi durumuna, bakmakla yükümlü olduğu çocuğunun olup olmamasına göre arttırılmakta ve maksimum ödenebilecek yardım miktarına ulaşılmaktadır.

Grafik 1’de 2010 yılı Ocak ayı itibariyle Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde bekar bir yetişkin için sunulan aylık maksimum asgari gelir desteği miktarları gösterilmektedir.

Grafik 1: Bekar Bir Yetişkin için Sunulan Maksimum AGD Yardım Miktarı (2010/Ocak, Avro)



Kaynak: MISSOC 2010/Ocak verilerinden derlenmiştir (Erişim Tarihi: 12/11/2011).

Belçika, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Finlandiya, Fransa, Almanya, Hollanda, İsveç ve İngiltere’de asgari gelir desteği yardımlarına ilave ek yardımlar (çocuk bakım yardımı, konut yardımı gibi) yapılmasına karşın, bu yardımların miktarları ilave edilmemiştir. Yunanistan ve Hırvatistan’da evrensel bir asgari gelir desteği programı uygulanmadığından, İtalya ve İspanya’da ise sunulan yardımların miktarı yerel bölgeler arasında değiştiğinden, bu ülkelere yer verilmemektedir.

Grafik 1’de görüldüğü gibi aylık asgari gelir desteği yardım miktarı bakımından ülkeler arasında farklılıklar bulunmakta ve üye ülkelerde yardımların miktarı 24 avro ile 1325 avro arasında değişmektedir.

Ancak sunulan yardım miktarları değerlendirilirken, ülkelerin satın alma gücündeki farklılıkların da önem arz ettiği unutulmamalıdır.

Bilindiği gibi asgari gelir desteği yardımları, hanelere gelir testine bağlı olarak sunulmaktadır. Yardımların miktarı hanehalkının bütün gelirleri dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Ancak sosyal içerme politikaları kapsamında bazı gelirlerin hesaplamalara dahil edilmediği görülmektedir. Özellikle çocukların ve ailelerin masrafları göz önünde tutularak verilen aile yardımları, gelirin yeniden dağılıma katkıları nedeniyle hanehalkının gelirinden düşülmektedir. Son olarak, ücret gelirin belli bir kısmının bazı ülkelerde net gelirin belirlenmesinde dikkate alınmadığı görülmektedir. Örneğin, ücret gelirin Portekiz’de %20’si, Slovakya’da %25’i ve Fransa’da %32’si hesaplamalardan çıkarılmaktadır. Söz konusu uygulamanın altında yatan neden, literatürde pek çok defa tartışılmış olan sosyal yardımların işgücü arzı üzerindeki olumsuz etkilerini bertaraf etmeye yöneliktir.

4.Sonuç

Sosyal yardımlar kapsamında sunulan asgari gelir desteği yardımları yoksul ve dışlanmış kesimlerin, asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla bağlarının güçlendirilmesi amacıyla neredeyse Avrupa ülkelerinin tamamında sosyal güvenlik sistemlerine ilave olarak sunulmaktadır.

Özellikle asgari ihtiyaçlarını karşılamaktan yoksun ve zor durumdaki ailelerin korunması bakımından asgari gelir desteği programları önem arz etmektedir.

Asgari gelir desteği programlarında başvuru sahiplerinin taşınmaları gereken; oturum hakkına sahip olmak, vatandaşlık, yaş, yararlanma süresi ve çalışmaya uygunluk koşulları ile finansal kaynaklardan yoksun olmak bütün ülkelerin programlarında aranan ortak özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır

Başvuru sahiplerinin hak sahibi olma niteliklerini belirleyen söz konusu özellikler, ülkelerin sosyal refah devletine olan bakış açlarına göre şekillenmektedir. Ancak çalışmaya uygunluk koşulunun piyasalara sıkı sıkıya bağlı liberal refah rejimlerinden, bireysel haklara dayalı İskandinav rejimlerine dek üye ülkelerde karşılanması gerekli bir koşul haline geldiği ve yardımların daha çok kişileri iş gücü piyasasına dahil edecek şekilde tasarlandığı görülmektedir.

Aktif istihdam politikaları olarak nitelendirilen bu yapı içerisinde pasif nitelikteki yardımlar; eğitim, mesleki becerinin kazandırılması, danışmanlık hizmeti gibi çok çeşitli araçlarla donatılmakta ve yararlanıcıların bu programlara katılımı zorunlu tutulmaktadır. Aktif istihdam politikalarının hedefinde, hiç veya düşük gelir elde edenlerin en kısa süre içinde istihdamının sağlanması düşüncesi yatmaktadır.

Bu nedenle asgari gelir desteği programlarında olduğu gibi, ülkemizde sunulmakta olan sosyal yardımlar da aktif içerme politikaları ile desteklenmeli ve yararlanıcıların iş gücü piyasasında bir an önce yer edinmelerini sağlayacak programlarla sunulmasının önemine dikkat çekilmelidir.

KAYNAKÇA

Bildirici, Z. (2011), “Avrupa Birliği'nde Yoksullukla Mücadele ve Türkiye'nin Uyum Sürecindeki Yeni Uygulamalar”,Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi.

Casas, R.P. (2005), “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes, Setting Minimum Social Standards across Europe” Working Paper II, European Commission, Italy, 2005.

Crepaldi, C. ve diğerleri (2010), The Role Of Minimum Income For Social Inclusion in The European Union 2007-2010, European Parliament, Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy, Employment and Social Affairs, Brussels.

Demirbilek, S. (2005), Sosyal Güvenlik Sosyolojisi, Legal Yayıncılık, İstanbul.

Günder, Z. (2011), “Asgari Gelir Desteği Programlarının Yoksullukla Mücadelede Etkinliği ve Verimliliği: Türkiye Örneği”, Yayınlanmamış Sosyal Güvenlik Uzmanlığı Tezi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Aralık.

MISSOC(2011),http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en.

TÜİK (2011), “2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları”, TÜİK Haber Bülteni, 2011, Sayı: 3.

Wullt, J. (2010), EUROSTAT, “Living Conditions in 2008” EUROSTAT Newsrelease, Eurostat Press Office, STAT/10/10.

