

BAĞ-KUR'UN SORUNLARI ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Dr.Mikail Altan*

1. GİRİŞ

Sosyal Devlet çağdaşlaşmanın gereğidir. Sosyal Devlet anlayışının temelinde ise, devleti oluşturan bireylerin sosyal güvenliğini sağlayan kurumların en iyi şekilde organize edilmesi ve etkin çalıştırılması yatmaktadır.

Sosyal güvenlik, devleti oluşturan bireylerin ekonomik ve sosyal ihtiyaçları karşılamayı Devlet gözetim ve denetiminde güvence altına almayı amaç edinmiş, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sigortaların meydana getirdiği sistemler bütünüdür. İhtiyaç sahiplerine devlet tarafından yapılan ayni ve nakdi yardımlar sosyal yardım, bireylerin hayat standartlarını ve şartlarını iyileştirmeye yönelik yapılan hizmetler sosyal hizmet, prim ödeyerek karşılığında devletten kendisine ve bakmakla yükümlü olduklarına kişisel yararlar sağlayan sosyal güvenlik sistemi ise sigorta olarak tanımlanmaktadır.

Çağdaş dünyada sosyal güvenlik uygulamaları, ülkelerin gelişmişlik düzeyinin önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Tarihte sosyal güvenlik uygulamalarının örnekleri toplumsal dayanışma yoluyla yaşanmıştır.

Sosyal güvenlik, sanayi devrimi sonrası gelişmiş toplumlarda ortaya çıkmış olan bir kavramdır. 14 Ağustos 1935 tarihinde Amerika Birleşik Devletlerinde Sosyal Güvenlik Kanunu (Social Security Act) ile literatüre girmiş bulunan sosyal güvenlik kavramı değişik şekillerde tanımlanmıştır. Sosyal güvenlik her fert ve toplum için bir ihtiyaçtır ve hayatın çeşitli kademelerinde ortaya çıkan fizyolojik ve sosyal ihtiyaçlara yöneliktir¹.

Sosyal güvenlik; çeşitli sosyal, ekonomik ve modernleşme sonucu ortaya çıkan risklere karşı bireyleri koruyan bir sistemdir. Bir sosyal güvenlik sistemi içerisinde sosyal sigorta, sosyal hizmet ve yardım

* S.Ü. İ.İ.B.F. Araştırma Görevlisi

¹ Ali Çubuk, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları, AİTİA Yayınları, Ankara, 1979, s. 3

programları yer almaktadır². Toplumdaki fertlerin tamamına güvence sağlamak, bu güvenceyi bozacak tehlikeleri engellemek ve muhtemel etkilerini azaltmak sosyal güvenlik sisteminin temel amacıdır. Bir ülkenin sosyal güvenlik sistemi ülkenin nüfus yapısından, nüfus niteliğinden, istihdam politikasından, teknolojik tercihlerden, ekonomik politikalardan doğru orantılı olarak etkilenmektedir³.

Geniş tanımı ile sosyal güvenlik; bir ülke halkının geleceğini, bugünden güven altına almayı amaçlayan ve birbirleri arasında birlik ve uyum bulunan kurumlar bütünüdür⁴. Amacı iş kazası, meslek kazası, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık ve ölüm gibi risklere karşı, bireylere güvence sağlamaktır⁵.

Bir ülke halkının güvenliğini sağlamayı amaç edinen sosyal güvenlik sisteminin yaygın hale gelmesinde çeşitli faktörler etkili olmuştur. Bunlar⁶;

Sanayileşme ile geleneksel aile yapısı değişmiş ve yardımlaşma azalmış, bunun sonucu olarak işsizlik hastalık, yaşlılık nedeniyle kendi ihtiyaçlarını karşılayamayan bir kesimin ortaya çıkması,

Ücretlerin az olmasına rağmen işsizliğin, hastalığın, iş kazalarının artması,

Ekonomide liberalizasyon ilkesinin uygulanması ile işverenlerin güçlenmesi, çalışanların ise korunmaması,

Ekonomik güvensizliğin yok edilmek istenmesi,

İşgücünün örgütlenerek siyasi otoriteye baskı grubu oluşturmasıdır.

Günümüzde sosyal güvenlik şemsiyesinin bir parçası olan sosyal sigortalar, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık, ölüm, işsizlik sigortaları ve aile yardımlarını gerçekleştirmekte-

² Emel Danişoğlu, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Sosyal Güvenlik, DPT Sosyal Planlama Başkanlığı, Mayıs, 1990, s. 5.

³ Emel Danişoğlu, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelişmeler", DPT Planlama Dergisi, Eylül, 1990, s. 67.

⁴ Danişoğlu, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 5.

⁵ Sevtap Süngü, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Portföy Yapıları, SPK Raporu, Ankara, Mart-1985, s. 1.

⁶ Danişoğlu, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 9.

dir. Bu sigorta programının finansmanında ise devletin payının olduğu görülmekte ve finansman sistemi olarak dağıtım yöntemi yaygın olarak kullanılır hale gelmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi, Osmanlılar döneminde, tımar, zeamet, yurtluk, ocaklık ve muhtacin gibi adlar altında dullara, yetimlere vb. sosyal haklar verilmek suretiyle oluşturulmuştur. Daha sonraları teavun sandıkları, loncalar şeklinde kurumsallaşmıştır. Sanayi Devrimi sonrasında ise bu sistemi ve yeni birtakım düzenlemelere ilave edilmiştir. Dilaver Paşa Nizamnamesi (1865), Maadin Nizamnamesi (1863), Askeri Fabrikalar Nizamnamesi (1909), Tersanei Ameriye Mensup İşçi Vesairenin Tekaüdiyesi Hakkında Nizamname (1909), Hicaz Demir Yolu Memur ve Müstahdemlerine Yardım Nizamnamesi (1910) bunlardan bazılarıdır. Cumhuriyetin ilanından sonra ise Umumi Hıfzıssıhha, Belediyeler Kanunu gibi kanunlar çıkarılmıştır. 1945 yılında Sosyal Sigortalarla ilgili kanun çıkarılmış ve 1946'da "işçi Sigortaları Kurumu" kurulmuştur. 1950 yılında ise T.C. Emekli Sandığı kurularak devlet memurlarına güvence getirilmiştir. 1971 yılında yayınlanan 1479 Sayılı Kanunla ise "Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız çalışanların Sosyal Sigortalar Kurumu" olan BAĞ-KUR kurulmuştur. Böylece Türkiye Cumhuriyetinin de sosyal güvenlik şemsiyesi geniş bir alana yayılmaya başlamıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumu, hizmet sözleşmesi ile çalışan ücretlilerin sosyal güvenliğini sağlamaktadır. İş kazaları, meslek hastalıkları, analık, malüllük, yaşlılık, ölüm gibi riskleri bu kurum karşılamaktadır. Ayrıca 1983 yılından sonra özel sektörde ve tarımda sürekli çalışmayanlar da isteğe bağlı olarak sosyal sigorta kapsamına alınmıştır.

T.C. Emekli Sandığı kapsamında bulunan Devlet Memurları, malüllük, yaşlılık, ölüm risklerine karşı güvence altına alınmış durumdadırlar. Ayrıca memura çocuk yardımı yapılmakta ve çocuğun güvencesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

Bağ-Kur ise bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamaktadır. Kurum kapsamında bulunanlar, malüllük, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı güvence altına alınmıştır. Ancak, işsizlik ve çocuk yetiştirme risklerine karşı güvence sözkonusu değildir. Bağ-Kur sigortalısının hastalık ve kazalardan doğan zararları karşılanmaktadır.

Ancak geçici kayıpları henüz bu kapsama girmemiştir. Ayrıca Bağ-Kur sigortalısı analık riskine karşı da sigortasızdır.

Bu üç sosyal güvenlik kurumuna ek olarak diğer yardım sandıkları (OYAK, Amele Birliği, bankalar, borsalar, ticaret ve sanayi odaları ve bunların birliklerine ait yardımlaşma birliği) ile ülkemizde sosyal güvenlik sistemi; yasalara ve kayıt üzerinde bakıldığında, oldukça gelişmiş olduğu görülmektedir. Ancak risklerin karşılanması ve sistemin işleyişinde bazı boşluk ve aksaklıklar göze çarpmaktadır⁷.

Çalışmada ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olan, Eylül 1971 yılında, 13956 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak kuruluşu kabul edilen Bağ-Kur’un sorunları tespit edilerek çözüm önerileri sunulacaktır.

2. BAĞ-KUR’UN MAHİYETİ ve ORGANİZASYONU

	1995	1996	1997
1. Toplam Sigortalı Sayısı	2.558.878	2.656.902	2.879.821
Aktif Sigortalı (prim ödeyen)	1.870.219	1.854.160	2.002.547
Ayın Alan (yaşlılık, malüllük, ölüm)	688.659	802.742	877.274
2. İl Müdürlükleri Sayısı	79	79	80
3. Personel Sayısı	4.586	4.496	4.476
4. Bazı Temel Göstergeler (Milyar TL.)			
Primler	9.744	21.024,2	69.236
GelirGider Farkı	0(12.733,2)	(+5.574,5)	(54.507,5)
Aktifler	4.445,4	14.749	46.434,3
Menkul Değerler Portföyü	176	12,6	2.181
Öz Sermaye (Karşılıklar)	0) 19,542	0) 13.887,1	0)68.285,3
Devlet Yardımı	8.000	70.100	122.725

Tablo 2.1.: Bağ-Kur’un Temel Göstergeleri

Kaynak : Bağ-Kur Çalışma Raporları

Bağ-Kur; belirli bir prim karşılığında, devlet eliyle, esnaf ve sanatkarlar ve bağımsız çalışan vatandaşların sosyal güvenliklerini sağlamak üzere 1479 sayılı Kanunla 2 Eylül 1971 yılında kurulmuş,

⁷ Sait Dilik, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik, Bazı Sorunlar ve Öneriler”, Konrad Adenaur Vakfı, Sosyal Piyasa Ekonomisi Sempozyumu, Ankara, 10 Temmuz 1992.

ülkemizin üç sosyal güvenlik kuruluşundan birisidir. Başlangıçta sadece kentte yaşayan bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan Bağ-Kur, daha sonra 17101983 tarih ve 2926 Sayılı Kanunla, kırsal kesimde bağımsız çalışan çiftçileri de sosyal güvenlik kapsamına almıştır. Ayrıca 29,08,1977 tarih ve 2108 Sayılı Kanunla Köy ve Mahalle Muhtarları, 8,5,1985 tarih ve 3201 Sayılı Kanunla yurtdışında bulunan Türk vatandaşlarının, yurtdışında geçen sürelerinin sosyal güvenlikleri bakımından değerlendirilmesi ile ilgili hizmetler Bağ-Kur tarafından yerine getirilmektedir.

Bağ-Kur, başlangıçta sigortalılarına uzun vadeli sigorta kollarından malülliük, yaşlılık ve ölüm sigortası yardımları yapmakta iken, 1479 Sayılı Kanun kapsamındaki sigortalılarına, 3235 Sayılı Kanunla 1 Ocak 1986 tarihinden itibaren kademeli olarak sağlık sigortası hizmetlerini vermeye başlamıştır. Sağlık sigortası hizmetleri 1,1,1989 tarihinden itibaren ülke geneline yaygınlaştırılmıştır.

Bağ-Kur sigortalısı olmak için; her şeyden evvel kanunla ve kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarının kapsamı dışında olarak, herhangi bir işyerine hizmet akti ile bağlı bulunmamak ve 18 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir.

Kimlerin Bağ-Kur sigortalısı olabilecekleri 1479 sayılı kanunun 24, maddesinde 2926 sayılı kanunun 1, maddesinde, 2108 sayılı kanunun 4, maddesinde ve 3201 sayılı kanun ile belirlenmiştir. Buna göre mecburi Bağ-Kur sigortalısı sayılanlar;

- Esnaf ve Sanatkarlar,
- Tüccarlar, sanayiciler,
- Borsa ajanları ve acenteleri,
- Mimarlar, mühendisler,
- Sigorta prodüktörleri, eksperler,
- Doktorlar, eczacılar, veterinerler,
- Gümrük komisyoncuları gibi ticari kazanç veya serbest meslek kazancı dolayısıyla gerçek veya götüğü usulde gelir vergisi mükellefleri,
- Esnaf ve sanatkar siciline kayıtlı bulunanlar,
- Kanunla kurul meslek kuruluşuna kayıtlı bulunanlar,
- Kollektif şirketlerin ortakları,
- Adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları,

Limited şirketleri ortakları,
 Sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları,
 Donatma iştirakleri,
 Anonim şirketlerin kurucu ortakları ile yönetim kurulu üyesi olanlar,

Muhtarlardır.

Diğer taraftan;

Hiçbir işi olmayanlar,

Ev kadınları,

Yurt dışında bulunan vatandaşların yanlarında bulunan çalışmayan eşleri,

Türkiye’de ikamet eden Türk asıllı yabancı uyruklular isteğe bağlı Bağ-Kur sigortalısı olabilmektedirler.

Bağ-Kur’un örgüt yapısı 1479 Sayılı Kanunu’nun 1, ve müteakip maddelerinde belirlenmiştir. Bağ-Kur Kuruluş Kanununun 1, maddesi gereğince Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Kurum, bu Kanun ve Özel Hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğidir; merkezi Ankara’dır ve kurumu Yüksek Denetleme Kurulu denetler.

Kurum, genel müdürlük, yönetim kurulu, genel kurul ve diğer bağlı birimlerden müteşekkildir.

Genel Müdürlük Kuruluşu: Bu birim; genel müdür, genel müdür yardımcıları ve merkez kuruluşu ile bölge şube müdürlüklerinden meydana gelmektedir. Genel müdür ve yardımcıları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın önerisiyle Bakanlar Kurulunca atanır.

Yönetim Kurulu: Kurumun yönetim kurulu bir başkan ile sekiz üyeden oluşmaktadır. Üyelerden ikisi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca, bir üye Ticaret Bakanlığı’nca, bir Maliye Bakanlığı’nca önerilir ve Bakanlar Kurulunca atanır. Dört üye sigortalıları temsilen meslek kuruluşlarınca gösterilen adaylar arasından Genel Kurulca seçilir.

Genel Kurul: Sigortalıları temsilen en yüksek meslek kuruluşlarınca seçilen üyelerden, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Maliye, Sağlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile DPT, SSK ve TC Emekli Sandığına gönderilen ikişer kişiden Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Bakanlığınca davet edilecek üniversite ve yüksek okul öğretim üyelerinden oluşmaktadır.

Bağ-Kur; sigortalılarına yaşlılık ve malüllük aylığı sigortalının ölümü halinde de hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanmakta, cenaze parası ödenmekte ve sağlık sigortası yardımı yapılmaktadır. Ayrıca, aylık bağlanmasına hak kazanılması durumunda kendilerine ve hak sahiplerine ödedikleri primler toptan ödeme olarak iade edilmektedir.

3. BAĞ-KUR'UN MEVCUT DURUMU

3.1. Çalışanların Durumu

Yıl	Merkezde Çalışan	Diğer Merkezlerde Çalışan	Toplam Çalışan	Merkezde Çalışan/Toplam Çalışan %
1995	912	3674	4586	19,9
1996	881	3615	4496	19,5
1997	851	3625	4476	19,1

Tablo 3.1.: Bağ-Kur Çalışanlarının Durumu

Kaynak: Bağ-Kur Çalışma Raporları

1995, 1996 ve 1997 yıllarında Bağ-Kur Merkezde çalışanların sayısının toplam çalışanlara oranı ortalama % 19 iken, geri kalan % 81 ise diğer il merkezlerinde çalışmaktadır.

3.2. Mal Varlığı

Bağ-Kur'un 57 merkezde toplam 91 adet gayri menkulü bulunmaktadır. Gayri menkullerinin cinsi ve iktisap bedellerinin dağılımı şöyledir.

Cinsi	İktisap Bedeli (TL)	% Payı
Hizmet ve Lojman	37.830.232.000	87,7
Arsa	4.453.036.000	10,3
Rant (Hastahane vb.)	853.270.000	2
Toplam	43.136.528.000	100

Tablo 3.2.: Bağ-Kur'un Malvarlığının Dağılımı

Kaynak: Bağ-Kur Çalışma Raporları

<u>Yıl</u>	<u>İktisap Bedeli (TL)</u>	<u>% Payı</u>
19721982	724.312.000	1.7
19831993	25.374.226.000	58.8
19941997	17.038.000.000	39.5
Toplam	43.136.538.000	100

Tablo 3.3.: Bağ-Kur'un Malvarlığının Dağılımı

Kaynak: Bağ-Kur Çalışma Raporları

Bağ-Kur'un malvarlığının % 87.7'si hizmet binası ve lojmanlardan, % 10.3 arsa ve arazilerden % 2'si rant sağlayacak (hastahane vb.) yatırımlardan oluşmaktadır. Bu mal varlıklarının iktisap bedeli üzerinden % 1.7'si 197282 döneminde % 58.8'i 19831993 döneminde ve % 39.5'i 19941997 döneminde edinilmiştir.

3.3. Sigortalı Durumu

<u>Yıl</u>	<u>1-5 Basamak</u>	<u>6 Basamak</u>	<u>612 Basamak</u>	<u>1224 Basamak</u>
1995	% 21.7	% 61	% 16	% 1.3
1996	% 21.7	% 61.3	% 16.8	% 0.2
1997	% 22.6	% 59.4	% 17	% 1

Tablo 3.4.: Aktif Sigortalıların Basamaklara Dağılımı

Kaynak : Bağ-Kur Çalışma Raporları

<u>Meslek Kuruluşu</u>	<u>% Payı</u>
İsteğe Bağlı Sigortalı	6.4
Muhtarlar	1.6
Esnaf ve Sanatkarlar	15.2
Ticaret ve Sanayi Odaları	2.2
Ticaret Odaları	3
Sanayi Odaları	
Ticaret Borsaları	
Tabib Odaları	
Eczacılar Odaları	
Muh. Miz. Odaları	
Vergi Dairesi Kayıtlarına Girmeyenler	71.6

Tablo 3.5. Aktif Sigortalıların Meslek Kuruluşlarına Dağılımı
Kaynak : Bağ-Kur Çalışma Raporları

<u>Yıl</u>	1479		2926		<u>Toplam</u>	Aktif Sigortalı/ Aylık Alan
	<u>Sayılı</u>	<u>%</u>	<u>Sayılı</u>	<u>%</u>		
1995	630.608	91.5	58.051	8.5	688.659	2.7 kişi
1996	741.601	92.4	61.141	7.6	802.742	2.3 kişi
1997	810.897	92.4	66.377	7.6	877.274	2.4 kişi

Tablo 3.6.: Bağ-Kur'dan Aylık Alanların Dağılımı
Kaynak : Bağ-Kur Çalışma Raporları

<u>Yıl</u>	<u>1479 Sayılı Kanun</u>	<u>2926 Sayılı Kanun</u>
1995	% 57.3	% 42.7
1996	% 57.1	% 42.9
1997	% 60	% 40

Tablo 3.7.: Bağ-Kur Aktif Sigortalıların Dağılımı
Kaynak : Bağ-Kur Çalışma Raporları

<u>Yıl</u>	<u>Dava Sayısı</u>	<u>İcra Davası Tutarı</u>	<u>İcra Yoluyla Tahsilat Tutarı</u>	<u>İcra Yol. Tah. Tut. %</u>	<u>Kalan (Kamulatif)</u>
1995	4.095	22.158.000.000	1.635.000.000	% 7.4	20.523.000.000
1996	4.491	23.288.000.000	6.310.677.000	% 27	19.977.323.000
1997	4.713	33.743.000.000	9.100.000.000	% 22.8	30.643.000.000

Tablo 3.8.: Bağ-Kur Tarafından Açılan İcra Davaları ve Sonuçları

Kaynak : Bağ-Kur Çalışma Raporları

Bağ-Kur aktif sigortalılarının (prim ödeyenler) % 60'ı 6. basamakta yoğunlaşmıştır. 16 basamak arasında prim ödeyenlerin yoğunluğu ise % 82'dir. Bunun nedeni gayet açıktır. 1479 Sayılı Bağ-Kur Kanununun değişik 52. maddesine göre, Bağ-Kur sigortalısı, 6. basamağa kadar her basamakta bir yıl beklemek zorunda olup bu süre sonunda kendiliğinden basamak yükseltir. Ancak 612 basamaklar arasında bekleme süresi iki yıldır ve basamak yükseltilmesi için sigortalının her türlü prim ve diğer borçlarını ödemiş olması gerekmektedir. Bağ-Kur'a olan borcunu ödemeyen sigortalı altıncı basamağa yığılmaktadır. Bağ-Kur prim alacaklarının tamamını tahsil edememektedir. Bağ-Kur sigortalısının azami % 82'sinin prim borcu bulunmaktadır. 1997 yılı sonu itibariyle kurumlarda açılan toplam 4713 icra takip dosyası bulunmaktadır. Bu dosyaların maddi değeri yaklaşık 40 milyar liradır. Açılan icra davalarından 1250 adedi sonuçlanmış ve 9.1 milyar TL. tahsil edilmiştir. Diğer bir deyişle icra dosya tutarlarının % 77'si sonuçlanmamıştır.

Aktif Bağ-Kur sigortalılarının % 71.6'sı vergi dairesi kayıtlarına girmeyen yükümlülerden oluşurken % 15.6'sı esnaf ve sanatkarlardan, % 6.4'ü isteğe bağlı, % 3'ü ticaret odalarına kayıtlılardan, % 2.2'si ticaret ve sanayi odalarına kayıtlılardan, % 1.6'sı muhtarlardan oluşmaktadır.

Bağ-Kur Aktif sigortalılarının % 60'ı 1479 sayılı kanun çerçevesinde bağımsız çalışan esnaf ve sanatkarlardan oluşurken %40'ı 2926 sayılı kanun çerçevesinde çiftçilerden oluşmaktadır. Buna karşılık aylık alanların % 8'i çiftçilerden oluşurken % 92'si esnaf ve sanatkarlardan oluşmaktadır. 2926 sayılı kanuna göre aylık alanların oranının düşük ol-

ması, bu kanun kapsamının uygulamasının 1994 yılında tamamlanmış olmasından ileri gelmektedir. Bu kanuna göre aylık alanların oranı gelecek 1015 yılda çok yüksek seviyelere çıkacaktır. Bu durumda mali durumu kötü olan Bağ-Kur'un daha da kötüye gideceği söylenebilir.

Bağ-Kur için aktif sigortalı/aylık alanlar oranı 2.5 kişidir. Diğer bir deyişle her 2.5 kişi bir aylık alan sigortalı için prim ödemektedir. 16 basamaklar için ortalama aylık prim 1997 yılı sonu itibariyle, 1479 sayılı kanuna göre 6.970.000 TL, 2926 sayılı kanuna göre 2.600.000 TL.dir. Buna karşılık 1479 sayılı kanuna göre ödenen aylık 16 basamaklar için 15.250.000 TL, 2926 sayılı kanuna göre ise 12.150.000 TL. dir.

1997 yılı sonu itibariyle Bağ-Kur aylık ortalama 13,96 trilyon TL* prim toplarken, 13,2 trilyon TL** . aylık ödemektedir.

1479 Sayılı Kanuna göre 2.2 kişinin, 2926 Sayılı Kanuna göre 4.7 kişinin ödediği aylık prim, ödenen aylıkları karşılamaktadır. Bağ-Kur'un sunduğu diğer sağlık, analık, hastalık ölüm gibi sigorta hizmetleri de dikkate alındığında toplanan primlerin çok yetersiz kaldığı, primlerin toplanamaması da dikkate alındığında Devlet yardımının kaçınılmaz olduğu görülecektir.

3.4. Bağ-Kur'un Finansal Yapısı

Bağ-Kur'un mali varlığı, 1479 ve 2926 Sayılı Kanunlara göre sigortalı olanlardan alınan primler ile prime ilişkin gelirden, 3235 Sayılı Kanunla belirlenen sağlık sigortası prim gelirlerinden ve bu kanunlara göre hüküm olunan cezalardan, primlerle oluşturulan fonlardan elde edilen faiz ve diğer gelirlerden, taşınmazların iratlarından ve genel bütçeden yapılan yardımlardan oluşmaktadır. Kurumun giderleri ise genel yönetim giderleri, sigortalılara veya sigortalıların ölümü halinde hak sahiplerine yapılan ödemelerle, sağlık sigortası yardımlarından oluşmaktadır.

* $2.002.547 \times 6.970.000 = 13,96 \times 10^{12}$ TL

** $(15.250.000 \times 810.897) + (66.377 \times 12.150.000) = 13,2 \times 10^{12}$ TL

Yıl	Gelirler				Giderler		
	Prim Geliri	Faiz Geliri	Devlet Yardımı	Genel Yönetim Gideri	Emekli Aylıkları+Sosyal Yardım Zammı	Sağlık Sigortası	Faiz Giderleri
1995	69	2.5	28.5	3.4	54.5	18.6	24
1996	36.7	1.6	61.7	2.7	63.8	17.1	16.4
1997	49.8	4.3	45.9	1.9	75.9	17.7	4.5

Tablo 3.9.: Bağ-Kur Gelir ve Giderlerinin Dağılımı (%)
Kaynak : Bağ-Kur Çalışma Raporları

Yıl	Emekli Aylıkları S.	Sağlık Sigortası	Faiz Günüleri	Genel Yout Güd.	GelirGider Farkı (Milyar TL)
1995	79.5	28.6	34.6	4.5	12.733,4
1996	60.7	16.2	15.4	2.6	5.574,7
1997	92.2	21.6	5.7	2.3	54.507,6

Tablo 3.10. :Giderlerin Toplam Gelirde Aldığı Pay %
Kaynak : Bağ-Kur Çalışma Raporları

Yıl	1479 Sayılı Kanun	2926 Sayılı Kanun	Devlet Yardımı
1995	% 80.8	% 19.2	8 trilyon lira
1996	% 78.9	% 21.1	70.1 trilyon lira
1997	% 83.7	% 16.3	122.725 trilyon lira

Tablo 3.11.: Prim Tahsilatının (%) Dağılımı ve Devlet Yardımı

Kaynak : Bağ-Kur Çalışma Raporları

Bağ-Kur gelir gider dengesi 1995 yılında negatif 1996 yılında pozitif ve 1997 yılında yeniden negatif olmuştur. 1995 yılında prim gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı % 69 devlet yardımlarının payı % 28.5, faiz ve diğer gelirlerin payı % 2.5 iken 1996 yılında prim gelirlerinin payı % 36.7, devlet yardımının payı % 61.7 ve diğer gelirlerin payı % 1.6 olmuştur. 1997 yılında ise prim gelirlerinin payı % 49.8 iken devlet yardımlarının payı % 45.9 faiz ve diğer gelirlerin payı ise % 4.3 olmuştur. Buna göre Bağ-Kur'a devlet yardımı yapılmadıkça, gelircider dengesi hep negatif olacaktır. Prim gelirleri ile ve diğer faiz gelirleri ile bu dengesi sağlaması mümkün değildir. Gelircider farkı 1998 yılında tahminen 65 trilyon TL, 1999 yılında 115 trilyon TL. ve 2000 yılında 205 trilyon TL. olacaktır.

Bağ-Kur gider yapısı incelendiğinde sigorta giderlerinden emekli aylıklarının payının %54 sağlık sigortası giderlerinin payının % 18.6, faiz giderlerinin payının % 24 ve genel yönetim giderlerinin payının % 3.4 olduğu görülmektedir. Genel yönetim giderlerinin payı 1996'da % 2.7'ye 1997'de % 1.9'a, faiz giderlerinin payı 1996'da % 16.4'e, 1997'de %4.5'e gerilerken, emekli aylıklarının payı 1996'da % 63.8'e 1997'de ise % 75.9'a çıkmıştır. Sağlık sigortası giderlerinin payı ise değişmemiş % 17.1 olmuştur.

Diğer taraftan emekli aylıklarının toplam gelire oranı 1995'de % 79.5, 1996'da % 80.7 ve 1997'de % 92.2 olmuştur. Sağlık sigortası giderlerinin toplam gelire oranı ise 1995 yılında % 28.6, 1996 yılında % 16.2 ve 1997 yılında % 21.6 olmuştur. Faiz giderlerinin ve genel yönetim giderlerinin toplam gelire oranı ise gerilemiştir. Buna göre, bağkur'un finansal yapısının bozuk olması ve gelircider dengesinin negatif olmasında en büyük etken emekli aylıklarından oluşan gider kaleminin çok yüksek olması ve prim gelirlerinin az olmasıdır.

3.5. Bağkur'un Sorunları

1. Kurum kısa vadede nakit sıkıntısı çekmektedir.
2. Kurumun organizasyon yapısı hantal ve istikrarsızdır.
3. Kurumun varlıklarının % 87.7'si hizmet binası ve lojmanlardan, % 10.3'ü arsa ve arazilerden ve % 2'si getiri sağlayan (hastahane vb.) birimlerden oluşmaktadır. Kurumun kaynakları atıl durumdadır.
4. Kurum sigortalılarının % 59.4'ü 6. Basamakta toplanmıştır. Bu yığılmanın nedeni 6. Basamağa kadar her üyenin iki yılda bir otoma-

tikman basamak yükselirken 6. Basamaktan sonra, basamak yükselmek için borcu olmaması şartı getirilmiş olmasıdır. Bu durumda kurum sigortalılarının ortalama % 59.4'nün kuruma borcu vardır sonucu çıkarılabilir.

5. Kurum sigortalılarının % 71'i vergi dairesi kayıtlarına girmeyen kişilerden oluşmaktadır. Bu da prim tahsilinde zorluk doğurmaktadır.

6. Aktif /Pasif sigortalı oranı % 16.6'dır. Diğer bir deyişle her 6.1 kişi için bir kişi sigorta primi ödemektedir.

7. Kurum alacaklarını tahsil edememektedir. 1997 yılı sonu itibariyle toplam 4.713 icra davası açılmış ve bunun ancak dava tutarı itibariyle % 22.8'i tahsil edilmiş % 77'si kalmıştır.

8. Prim oranı çok düşüktür. Toplam gelirlerinin % 49.8'i prim gelirlerinden, % 45.9'u devlet yardımından, % 4.3'ü faiz gelirinden oluşmaktadır.

9. Kurum kaynaklarını verimli ve reel getiri sağlayacak alanlara yatıramamaktadır. Kaynaklarının % 34.4'nü bankalara plase ederken, bu kaynakların sağladığı getiri % 36.6'dır.

10. Emekli aylıkları giderleri çok yüksektir. Toplam giderler içindeki emekli aylıklarının payı % 75.9'dur.

11. Kurumun sağlık giderleri çok yüksektir. Toplam giderler içinde sağlık giderlerinin payı % 17.7'dir.

12. Sağlık giderleri kurum gelirlerinden % 21.6 pay almaktadır. Bu oran çok yüksektir.

13. Tarım sigortalılarının ödediği sigorta primleri çok düşüktür. Toplam prim tahsilatının ancak % 10.3'ü 2926 Sayılı Kanuna göre tahsil edilirken toplam aktif sigortalıların % 40'ı tam sigorta kapsamındadır.

Sonuç ve Çözüm Önerileri

Kısa Vadeli Önlemler

* Kurumun açıklarının finansmanı için Maliye Bakanlığı'nın Geliştirme ve Destekleme Fonu'na yeterli ödenek aktarımı sağlanmalıdır,

* Kurumun nakit açıkları zamanında karşılanmalıdır,

* İcra tahsilatları hızlandırılmalıdır,

* Tarım sigortalılarının sattıkları ürün bedellerinden yapılacak kesinti yeniden belirlenmelidir.

Orta Vadeli Önlemler

* Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) olan Bağ-Kur Yasa Tasarısı bir an önce kanunlaştırılmalıdır,

* Bağ-Kur Yasa Tasarısına bir madde eklenerek kurumun çağdaş bir organizasyon yapısına kavuşturulmalı ve kurum plasmanlarını finansman ilkelerine göre işletecek bir ünite kurulmalıdır,

* Sosyal Yardım Zammının kurum dışı kaynaklardan sağlanmalı veya Taban Aylık Sistemine geçilerek söz konusu ödeme için prim kesilmelidir (Bağ-Kur Yasa Tasarısı'nda gerekli hüküm var).

Uzun Vadeli Önlemler

* Aylık bağlamada prim ödeme süreleri ve prim miktarları dikkate alınmalı ve belirli bir süre hiç prim ödemeyen iştirakçiler sigorta kapsamından çıkarılmalıdır (Yasal Düzenleme gerektirmektedir),

* Maaş artışlarında kurumun aktüeryal dengeleri dikkate alınmalıdır.

* Faiz gelirleri için Bağ-Kur fonlarının ,1479 sayılı Kanununun 16. Maddesinin (d) bendi geliştirilmek suretiyle ,Türkiye Halk Bankasına düşük faizle mevduat olarak yatırılması önlenmelidir. En azından Bağ-Kur finansal yönden düze çıkıncaya kadar bu yapılmalıdır.

* Bağ-Kur devlet yardımlarına en son çare olarak baş vurmalıdır. Bu kaynağın kapısı sıkı tutulmalıdır.

* Emekli aylıkları giderlerinde bir kısıntının yapılması, enflasyon ortamında mümkün değildir. Mesela 6. Basamaktan emekli olan bir Bağ-Kur'lu 15.255.275 T.L emekli aylığı alabilmektedir ki bunu engellemeye, miktarını azaltmaya imkan görülmemektedir.

* Sağlık sigortası giderlerine dur denmelidir. Sigortalıların hastahane yatıkları süre için giderleri ödenmeli ve hastahane dışı giderler için sigortalı başına maksimum bir tutar getirilmelidir.

* Genel yönetim giderlerindeki artış trendi bir hayli yüksektir. Buradaki gider kalemleri gözden geçirilmeli, gider azaltıcı tedbirler alınmalıdır.

KAYNAKÇA

BAĞ-KUR, Çalışma Raporları.

ÇUBUK, Ali, **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları**, AİTİA Yayınları, Ankara, 1979.

DANIŞOĞLU, Emel, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelişmeler”, **DPT Planlama Dergisi**, Eylül, 1990.

DANIŞOĞLU, Emel, **İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Sosyal Güvenlik**, DPT Sosyal Planlama Başkanlığı, Mayıs, 1990.

DİLİK, Sait, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik, Bazı Sorunlar ve Öneriler”, Konrad Adenaur Vakfı, Sosyal Piyasa Ekonomisi Sempozyumu, Ankara, 10 Temmuz 1992.

SÜNGÜ, Sevtap, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Portföy Yapıları**, SPK Raporu, Ankara, Mart 1985.