

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ (ILO) VE ULUSLARARASI SOSYAL GÜVENLİK TEŞKİLATI (ISSA) TARAFINDAN YAYINLANAN ULUSLARARASI BELGELERDE SOSYAL GÜVENLİĞİN KAPSAMI VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

SOCIAL SECURITY COVERAGE IN THE SCOPE OF INTERNATIONAL DOCUMENTS, PUBLISHED BY INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (ILO) AND INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA) AND EVALUATION FROM THE POINT OF TURKEY

Cenkhan ALTINTAŞ*

ÖZET

Sosyal güvenlik hakkının, evrensel insan haklarından biri olarak kabul edilmesinden bu yana, sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesine yönelik çabalar giderek artmıştır. Uluslararası boyutlara varan bu çabalar, özellikle düşük gelire sahip bireylerin malullük, yaşlılık, ölüm, analık, hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı gibi temel sosyal risklere karşı güvence altına alınması üzerine odaklanmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı (ISSA), sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi noktasında uluslararası düzeyde çalışmalar yapmakta ve ortaya koydukları parametrelerle sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin olarak uluslararası standartlar geliştirmektedirler. Özellikle sosyal güvenliğin kapsamının sınırlı seviyede olduğu düşük ve orta gelire sahip ülkelerde sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesine yönelik bir takım tavsiyeleri de içeren bu tarz çalışmalar, ülkelerin sosyal güvenliğin kapsamını genişletme girişimlerine yardımcı olmakta ve bir nevi rehber olma niteliği taşımaktadır.

Bu bağlamda, çalışmada öncelikle ILO ve ISSA'nın sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin olarak uluslararası metinlerle ortaya koydukları

1 Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu, AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Ziyabey Cad. No:6 Ankara, eposta: calintas2@sgk.gov.tr, tel: 0 312 207 78 81

kavramlar ve parametrelere yer verilmektedir. Diğer bir başlıkta ise Türkiye’de sosyal güvenliğin kapsamı ILO ve ISSA’nın ortaya koyduğu parametreler çerçevesinde ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı (ISSA), Sosyal Güvenliğin Kapsamı

ABSTRACT

The attempts on extension of social security coverage have constantly increased after social security was accepted as one of the international human rights. Having extended to the international level, these attempts focus on securing the basic social risks such as invalidity, old age, maternity, sickness, work injuries and occupational diseases which especially affects low income groups.

International Labor Organization (ILO) and International Social Security Association (ISSA) are working at international level on the subject of extension of social security coverage and they are developing international standards through improving parameters according to the social security coverage. Certain studies which are published by ILO and ISSA, including a number of recommendations to extension of social security coverage especially in the low and middle income countries which they have limited level of social security coverage, assisting to attempt on expansion of social security coverage and are being a guide for these countries.

In this context, primary concepts and parameters relating to the social security coverage which is stated in international documents by ILO and ISSA will be mentioned in the article. In the other title, social security coverage in the Turkey will be evaluated in the scope of ILO and ISSA’s parameters.

Key words: International Labor Organization (ILO), International Social Security Association (ISSA), Social Security Coverage

GİRİŞ

Sosyal güvenlik kavramının, ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar pek çok tanımı yapılmıştır. Yapılan tanımlara ilişkin olarak bir genelleme yapmak gerekirse, kimi tanımlarda güvence sağlama özelliğinin ön plana çıkarıldığı, bu bağlamda, sosyal güvenliğin bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünü olduğu vurgulanmakta [1]; kimi tanımlarda ihtiyaç yönü ön plana alınıp, her birey ve toplum için mutlaka karşılanması gereken bir sosyal ihtiyaç olduğu vurgulanmakta; kimi tanımlarda ise, dayanışma ve yardımlaşma özelliği ön plana çıkarılarak, belirli olaylar sonucu, çalışan bireyin gelirinde meydana gelen kayıpları ve giderinde baş gösteren artışları bir toplumsal dayanışma ve yardımlaşma gereğince önleyen ve gideren tedbirler bütünü oluşturulan bir yasal düzen olduğu vurgulanmaktadır [2].

Sosyal güvenliğe ilişkin yapılan tanımların ön planda tuttuğu hususlar, esasında sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin olarak farklı anlayışların varlığını da ortaya koymaktadır. Bir anlamda, sosyal güvenliğe olan gereksinimin saikleri üzerinden yapılan tanımlamalar, kavramın kapsamı hakkında da fikir vermektedir. Bu bağlamda sosyal güvenliğin dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı yorumundan bahsedilebilir. Dar anlamda sosyal güvenlik, fiziki ve mesleki sosyal risklere karşı toplumun geneline sosyal güvenlik dağıtmayı amaçlamakta, bir başka ifade ile sosyal güvenlik, sosyal amaçlı olarak yeniden dağıtım hukukunu amaçlamaktadır. Bu anlayışa göre, çağdaş sosyal güvenlik sistemleri tüm sosyal riskleri değil, bireyin yaşamını olumsuz etkileyen ve bireyin ekonomik güvencelerini ilk anda sarsabilecek olan sosyal riskleri kapsamına almaktadır.[3]

Geniş anlamda sosyal güvenlik anlayışında ise, sosyal güvenlik temel ve vazgeçilmez insan hakkı olarak kabul edilmekte ve bu hakkın yerine getirilmesinde devlet görevli kılınmaktadır. Bu anlayışta, sosyal güvenlik, fertleri iradeleri dışında uğradıkları tehlikelerin zararlarından kurtarmakla beraber, çalışma gücü kayıplarını azami şekilde, gelir kayıplarını asgari seviyede ancak insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardı temin edecek şekilde garanti etmektedir. Ayrıca bunun yanında, sosyal güvenlik, koruma garantisi bakımından birbirini tamamlayacak şekilde oluşturulan sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamalarından mürekkep bir sistem olmakla beraber, aileden yoksun özel grupları da (kimsesiz bakıma muhtaç çocuklar ve yaşlılarla, özürlüleri) sosyal refah hizmetleri ile kapsama alan bir sistemdir. [4]

Sosyal güvenlik kavramının yorumuyla kuvvetli bir ilişkisi olan sosyal güvenliğin kapsamının, tam olarak neyi ve hangi kitleyi ifade ettiği sorusu, “sosyal güvenlik hakkının” evrensel bir insan hakkı olarak kabul edilmesinden bu yana üzerinde en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Bu bağlamda yapılan değerlendirmelere göz atıldığında sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin yaklaşımların, zaman içerisinde geniş bir perspektiften algılanma eğiliminin arttığı gözlemlenmektedir. Geniş anlamda sosyal güvenlik anlayışı çerçevesinde, sosyal güvenliğin tesisinin sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler aracılığıyla gerçekleştiği göz önüne alındığında, sosyal güvenliğin kapsamının da geniş bir perspektife sahip olduğu göze çarpmaktadır.

Bu bağlamda, sosyal güvenliğin kapsamı konusunun ele alındığı çalışmada, öncelikle ILO ve ISSA gibi uluslararası kuruluşların sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin olarak ortaya koydukları kavramsal tanımlamalara ve parametrelere yer vermekte, ikinci bölümde ise Türkiye’de sosyal güvenliğin kapsamı ILO ve ISSA’nın ortaya koyduğu parametreler çerçevesinde ele alınmaktadır.

1. ILO ve ISSA Belgelerinde Sosyal Güvenliğin Kapsamı

Sosyal güvenliğin kapsamı konusu, özellikle sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi bağlamında, literatürde önemli bir yer tutan ve uluslararası arenada sıkça tartışılan bir konudur. Bu bağlamda özellikle ILO ve ISSA’nın yapmış olduğu çalışmalar önem arz etmektedir. Sosyal güvenliğin kapsamı kavramına ilişkin ILO’nun 2010/11 Dünya Sosyal Güvenlik Raporunda yer alan ifade, sosyal güvenliğin genişletilmiş operasyonel tanımına dayanmaktadır. Bu tanıma göre sosyal güvenlik, aşağıda sayılan on öğeyi içeren geniş bir anlam ifade etmektedir. Söz konusu öğeler:

- 1) ILO’nun 102 ve 130 nolu sözleşmelerinde belirtilen, hastalıkta tedavi;
- 2) ILO’nun 102 ve 130 nolu sözleşmelerinde belirtilen, hastalıkta nakdi hastalık yardımlarıyla gelir desteği;
- 3) ILO’nun 102 ve 128 nolu sözleşmelerinde belirtilen, maluliyet durumuna karşı, gelir desteği, sağlık yardımı, rehabilitasyon ve uzun süreli bakımı da içeren koruma;
- 4) ILO’nun 102 ve 128 nolu sözleşmelerinde belirtilen, yaşlılığa karşı gelir desteği ve uzun süreli bakımı da içeren koruma;

- 5) ILO'nun 102 ve 128 nolu sözleşmelerinde belirtilen, ölüm halinde geride kalan aile üyelerine gelir desteği yoluyla koruma;
- 6) ILO'nun 102 ve 183 nolu sözleşmelerinde belirtilen, analık halinde gelir desteği ve sağlık yardımını da içeren koruma;
- 7) ILO'nun 102 nolu sözleşmesinde belirtilen, çocuğun bakımı yükümlülüğüne karşı, nakdi aile yardımlarını içeren koruma;
- 8) ILO'nun 102 ve 168 nolu sözleşmelerinde belirtilen, işsizliğe karşı, işsizlik yardımları adı altında gelir desteğini ve istihdamı arttırıcı iş piyasası politikalarını içeren koruma;
- 9) ILO'nun 102 ve 121 nolu sözleşmelerinde belirtilen, iş kazalarına karşı, tedavi, rehabilitasyon, gelir desteği, maluliyet veya ölüm yardımlarını içeren koruma;
- 10) Çalıştığı işten elde ettiği kazancı yeterli olmayan ve yukarıda belirtilen sosyal güvenlik branşlarıyla kapsama alınmamış olan, tüm ikamet edenlere koruma sağlayan sosyal yardımlar yoluyla, yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı genel korumadır. [5]

ILO, sosyal güvenliğin kapsamı anlayışını yukarıda sayılan temel ilkeler çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutarak, üç farklı kategoride tanımlamaktadır. Bu kategorilerden ilki, kapsamlı sosyal güvenlik koruması sağlayan sistemler olarak adlandırılmaktadır. Bu sistemler, yukarıda sayılan on öğeyi içerisinde barındıran sosyal güvenliğin genişletilmiş operasyonel tanımına sahip olan ve bunun yanında yardımların asgari seviyesini tanımlayan sosyal güvenliğin asgari standartlarını belirleyen ILO'nun 102 nolu sözleşmesine uyan sistemlerdir. İkinci kategori ise, temel sosyal koruma (sosyal koruma tabanı) olarak adlandırılmaktadır. Bu kategorideki sistemler, kişiye, hayatının her döneminde yoksulluk sınırının üzerinde bir gelir garantisi sunan ve temel sağlık hizmetlerine erişme imkanı sağlayan sistemlerdir. Üçüncü kategorideki sistemler ise, yukarıda sayılan on öğeden sadece bazılarını benimseyen sistemler olup, kısmen kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri olarak tanımlanmaktadır. ILO standartlarının nihai amacı, mümkün olan en fazla sayıda insana kapsamlı koruma sağlamak olsa da orta düzeyde hedefi ise herkese en azından temel düzeyde koruma sağlamaktır. [5]

ILO, sosyal güvenlik yardımlarının her bir kategorisi için kapsamı, en az üç öğeden oluşan çok boyutlu bir kavram olarak açıklamaktadır. Sosyal güvenliğin kapsamının ölçülebilmesi için, ILO'nun referans

verdiği üç öge, kapsam alanı, boyut ve düzey olarak belirtilmektedir. ILO'nun kapsam alanıyla vurguladığı, ülkedeki nüfusun ulaşabildiği sosyal güvenlik branşlarının sayısı ve tipidir. Boyut ise, hedef grubun veya tüm nüfusun her bir sosyal güvenlik branşı tarafından kapsama alınan yüzdesini ifade etmektedir. Düzey ise, sosyal güvenlik yardımlarının yeterliliğine vurgu yapmaktadır. Örneğin, sunulan nakdi yardımların seviyesinin ölçülmesinde, önceki gelir, ortalama gelir veya yoksulluk sınırı gibi ölçütlerin dikkate alınması sosyal güvenlik yardımlarının yeterliliğin ölçülmesinde referans olarak kullanılabilir. Sağlık yardımlarında ise, sunulan hizmetin kalitesi ve mevcut yapıda kapsama alınan sağlık harcamalarının tutarı, sağlık tesislerinin fiziksel koşulları, sağlıkta iş gücü ve ekipman imkanları gibi ölçütler referans alınabilmektedir.[5] Görüldüğü üzere ILO'nun sosyal güvenliğin kapsamının ölçülmesine ilişkin olarak referans aldığı ölçütlerden kapsam alanı ve boyut nicel göstergeleri baz alırken, düzey ölçütü ise nitel göstergeleri baz almaktadır.

ILO, sosyal güvenliğin kapsamının ölçülmesinde referans olarak kullandığı bu üç öğeden hareketle sosyal güvenliğin kapsamı kavramını bir başka ayrıma daha tabi tutarak, “yasal kapsam” ve “etkin kapsam” olmak üzere iki farklı tanımlama daha yapmaktadır. ILO'nun yaptığı bu ayrıma göre, yasal kapsam, mevcut yasa hükümleri gereği, bazı risklere karşı zorunlu sosyal sigorta kapsamına girenler veya belirli şartlar dahilinde bazı sosyal güvenlik yardımlarına hak kazananlar (65 yaş üstü aylığı gibi) veya genel sağlık sigortası kapsamında sunulan sağlık hizmetlerden yararlananlar gibi nüfusun tamamının veya belli bir kısmının, yasal olarak sosyal güvenliğin kapsamı altında bulunmasını ifade etmektedir. Etkin kapsam ise, sosyal güvenlik yardımlarından yararlanmayı baz almakta ve örneğin sağlık, emeklilik, işsizlik gibi sosyal güvenlik yardımlarından fiili olarak yararlanan sayılarını ve sosyal güvenlik primlerini fiili olarak ödeyenlerin sayılarını referans alarak, fiili olarak sosyal güvenliğin kapsamında olmayı vurgulanmaktadır. ILO'nun yasal kapsam ve etkin kapsam olmak üzere ikili bir ayrıma başvurmasının ana sebebi, yasal hükümlerin uygulanmasıyla ilgili idari problemler olması veya finansal kaynakların yetersiz olması gibi nedenlerle, genellikle etkin kapsam ile yasal kapsam arasında, yasal kapsam lehine bir farkın bulunuyor olmasıdır. [5]

Yasal kapsamda, kapsam alanının hesaplanmasında, genellikle mevcut yasal hükümler çerçevesince sosyal güvenlik branşlarının sayısı itibariyle kapsam altında tutulan nüfus veya belirli bir grup ifade edilmektedir. Boyutun hesaplanmasında ise, mevcut mevzuat

gereğince zorunlu sosyal güvenlik programlarınınca kapsam altında olanlar ile bu programlarla irtibatlı olanları ölçen mevcut istatistiki bilgiler kullanılmaktadır. Bu ilişkinin ölçülmesinde genellikle yasal kapsam altında olan kişi sayısı, toplam işçi sayısına veya toplam çalışan sayısına veya toplam aktif nüfus sayısına veya toplam nüfusa oranlanmaktadır. Düzeyin ölçülmesinde ise, yasal olarak belirlenmiş olan yardım formülleri veya yardım miktarları kullanılarak belirli kategorideki yardımlar için yardım oranı ve ikame oranı hesaplanması yoluyla bir kıyaslamaya gidilmektedir. Genellikle bulunan bu oranlar, ILO'nun 102 nolu sözleşmesinde nakdi yardımlar için belirtilen asgari standartlarla kıyaslanarak bir karşılaştırma yapılmaktadır. [5]

Etkin kapsam ise, yasal hükümler gerçekte nasıl uygulanıyor sorusuna gönderme yapmakta ve uygulamada yaşanan sorunlar ile uyumsuzluklardan dolayı etkin kapsamın genellikle yasal kapsamdan farklı ve daha düşük olmasını açıklamaya yönelik bir girişimi ifade etmektedir. Etkin kapsamda, kapsam alanı, bir ülkede mevzuat gereğince uygulanan sosyal güvenlik branşlarından hangilerinin fiili olarak uygulandıklarını ortaya çıkarmada önemli bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Boyut meselesinde ise, yasa uyarınca koruma altında olması beklenen kişi sayısı ile gerçekte koruma altında olan kişi sayısı kıyaslaması yapılması suretiyle bir sonuca ulaşılmaktadır. Örneğin, yasa uyarınca prim ödemekle yükümlü olan kişi sayısı ile gerçekte prim ödeyen kişi sayısı kıyaslamasına başvurulması veya aynı şekilde yasa uyarınca sosyal güvenlik yardımı alması beklenen kişi sayısı ile gerçekte sosyal güvenlik yardımı almakta olan kişi sayısı arasındaki fark, boyutun hesaplanmasında yöntem olarak kullanılabilir. Etkin kapsamda düzey ise, kişinin aldığı işsizlik yardımı, emekli maaşı gibi sosyal güvenlik yardımlarının tutarının, ortalama kazanç veya asgari ücret veya yoksulluk sınırı gibi temel göstergelerle kıyaslanması suretiyle ölçülmektedir. [5]

ILO'nun, sosyal güvenliğin kapsamı kavramına yaklaşımı yukarıda belirtilen temel hususlar çerçevesinde şekillenmekte iken ISSA konuyu, yasal kapsam ve etkin kapsam ayrımı üzerinden ele almaktadır. Bu hususta iki temel yaklaşım olduğunu vurgulayan ISSA'ya göre, bu yaklaşımlardan ilki, sosyal güvenlik yardımları ve hizmetlerinden yasal olarak yararlanabilme hakkına sahip olan vatandaşlar, işçiler ve onların ailelerini değerlendirmeye tutan yaklaşım; ikincisi ise, sosyal güvenlik yardımları ve hizmetlerinden fiili olarak yararlananların sayısını baz alan yaklaşımdır. ISSA'nın sosyal güvenliğin kapsamı konusunda önemle üzerinde durduğu bir diğer husus ise kuşatıcılık ve yeterlilik meselesidir. ISSA yaşlılık, ölüm, malullük, engellilik, hastalık, işsizlik, analık ve çocuk

yetiştirme gibi risklere karşı, yardım ve hizmet sağlayan sosyal güvenlik sistemlerini kuşatıcı sistemler olarak addetmektedir. ISSA'ya göre bu sayılan risklere karşı nüfusun büyük bir kısmını, çalışanları ve onların bağımlılarını kapsama alan sistemler kuşatıcı sistemler; bu sayılan risklerden sadece bazılarını karşı koruma sağlayan veya sadece belli bir gruba veya mesleğe koruma sağlayan sistemler ise kısmi kuşatıcı sistemler olarak tanımlanmaktadır. ISSA, kısmi kuşatıcı sistemler noktasında, gayri resmi çalışanların yaygın olarak sistem dışında tutulmasının en önemli çıkmazlardan biri olduğunu vurgulamaktadır. Yeterlilik meselesi ile ilgili olarak ise ISSA, sosyal güvenlik yardımlarının nasıl hesaplanması gerektiği, sosyal güvenlik yardımlarından faydalanmada azami sürenin ne kadar olması gerektiği, sosyal güvenlik sistemleri herkese en azından temel sosyal güvenceyi ve sağlık hizmetini nasıl garanti edebilir, soruları üzerine yoğunlaşmaktadır. [6]

Sosyal güvenliğin kapsamı kavramını yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde açıklayan ISSA, konuya ilişkin olarak 2010 yılında ISSA Bürosunca onaylanan "Sosyal Güvenliğin Kapsamının Genişletilmesine İlişkin Strateji Belgesini" yayınlamıştır. Üç kısımdan oluşan strateji belgesinin ilk kısmında, ISSA üyeleri için sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesinde öncelikli sorun alanları tanımlanmıştır. İkinci kısımda, sosyal güvenlik kurumları için fırsat alanlarına değinilmiştir. Üçüncü kısımda ise, harekete geçmek için ISSA stratejisine ve uluslararası düzeyde işbirliğinin önemi hususları üzerinde durulmuştur.

Strateji belgesinin ilk kısmında belirtilen sorun alanları alt başlıklar halinde ele alınmıştır. Bu alt başlıklardan ilki sağlık hizmetlerinin kapsamının genişletilmesi meselesidir. Bu noktada ISSA, kaliteli ve ekonomik açıdan makul sağlık hizmetine zamanında erişebilmeyi kilit bir sosyal güvenlik önceliği olarak görmektedir. Bu durumun bireysel refahı geliştireceğini, sosyal ve ekonomik kalkınmaya katkı sağlayacağını ve yoksulluğun önlenmesinde yüksek potansiyel oluşturacağını vurgulamaktadır. Ancak ne yazık ki halen daha dünya nüfusunun büyük bir çoğunluğunun sağlık hizmeti harcamalarını kendi ceplerinden karşılamak zorunda olmasının önemli bir sorun alanı oluşturduğunu belirten ISSA, bu sorunun birçok ülkede, kişilerin ağır finansal yüklerle ve yoksulluk riskiyle karşı karşıya kalmasına sebep olduğunu belirtmektedir. [7]

ISSA'nın sorun alanlarına yönelik ikinci alt başlığı, sosyal güvenliğin kapsamının uzun vade (malullük, yaşlılık, ölüm) emeklilik programları vasıtasıyla artırılması adını taşımaktadır. Bu noktada ISSA, zorunlu

emeklilik programlarının düşük gelire sahip ülkelerde işgücünün %25'inden daha azını, orta gelire sahip ülkelerde işgücünün %25'i ile %50'sini kapsam altına alabilmesini ve halen daha yüksek gelire sahip ülkelerde bile bazı kesimlerin zorunlu emeklilik programlarının dışında olmasını önemli bir sorun olarak görmektedir. Ayrıca, finansal sürdürülebilirliğin temini için birçok emeklilik programında ikame oranı, aylık bağlama oranı gibi değişkenlerde yapılan kesintilerin, bireyleri, yaşlılıkta yoksulluktan korunmak adına yaşlılık gelir kaynaklarını çeşitlendirme zorunluluğu doğurduğunu belirtmektedir. [7]

Sorun alanlarına yönelik üçüncü alt başlık, vergilerle finanse edilen asgari sosyal yardım programlarının yönetimi başlığını taşımaktadır. ISSA, bu noktada yoksulluğu azaltmak ve temel seviyedeki korumaya anında ulaşma imkanı sağlamak adına, yüksek gelire sahip ülkelerin temel sosyal koruma adı altında uyguladıkları programlara benzer uygulamaların, orta gelire sahip bir çok ülke ile düşük gelire sahip bazı ülkelerde de temel gelir, emeklilik ve çocuk yardımı programları adı altında uygulanmakta olduğunu belirtmektedir. Ancak bu noktada yönetim kapasitesindeki yoksunluğun söz konusu programların etkin bir şekilde uygulanmasının önünde önemli bir engel oluşturduğunu vurgulamaktadır. [7]

ISSA'nın sorun alanlarına yönelik diğer bir alt başlığı ise, işsizlik programları vasıtasıyla kapsamın geliştirilmesi başlığını taşımaktadır. Özellikle yakın zamanda yaşanan ekonomi ve istihdam krizinde, orta ve üst gelire sahip ülkelerde önem kazanan işsizliğe karşı korumacı önlemler, kuşatıcı sosyal güvenlik için anahtar bir rol oynamaktadır. Bu noktada ISSA, aktif istihdam politikaları ve işsizlik sigortasının, sosyal ve ekonomik stabilizasyon ve insan sermayesi gelişimi için kilit bir yatırım olduğunu vurgulamaktadır.[7]

Sorun alanlarına yönelik beşinci alt başlık, uzun süreli bakım için sosyal sigorta programlarının kurulması ve genişletilmesi adını taşımaktadır. Aslında bu başlık demografik gerçekliklerle örtüşmekte ve doğumda yaşam beklentisinin yükselmesi, dünya nüfusunun yaşlanması gibi problemlere gönderme yapmaktadır. Bu noktada ISSA, yaşlılıkta bakım ihtiyacının finansal sonuçlarının bireyler ve toplum için çok mühim bir konu olduğunu vurgulayarak, bu noktada ülkelerin uzun süreli bakım programları kurulmasını ve genişletilmesini önemli bir öncelik olarak ele alması gerektiğini belirtmektedir. [7]

Sorun alanlarına yönelik altıncı alt başlık, göçmen işçilerin yeterli sosyal güvenliğe erişiminin sağlanması başlığını taşımaktadır. Bu

hususla ISSA, özellikle global ekonomide göç akımlarının artmasıyla birlikte, çoğu göçmenin ve özellikle de kadınların sosyal güvenlik bakımından ne göç ettiği ülkenin ne de vatandaşı olduğu ülkenin kapsamına girmemesi dolayısıyla mağdur olduğunu belirtmekte ve bu durumun çok önemli bir sorun teşkil ettiğini vurgulamaktadır. Sosyal güvenliğin kapsamının göçmen işçileri de kapsayacak şekilde genişletilmesine yönelik çözümler üretilmesi bu noktada büyük önem arz etmektedir. [7]

Sorun alanlarına yönelik son alt başlık ise, uyum ve primlerin toplanması adını taşımaktadır. Uyum ve icrayı içeren uygun ve işlevsel bir prim toplama sistemi olmaksızın, nüfusun büyük bir kısmının sosyal güvenlik kapsamına alınamayacağını belirten ISSA, uyum ve prim toplama sorununun, özellikle düşük ve orta gelire sahip ülkelerde başlıca sorun olduğundan bahsetmektedir. Ayrıca, prim toplamadaki uyumsuzluk ve kaçakların, sosyal güvenlik korumasının seviyesi ve sosyal güvenlik programlarının mali ve sosyal meşruiyeti üzerinde, ciddi sonuçları olduğunu belirtmektedir. [7]

Strateji belgesinin birinci kısmında sorun alanlarını belirten ISSA, belgenin ikinci kısmında sosyal güvenlik kurumları için fırsatlara yer vermektedir. Başlığın genel bir fırsat penceresinden ziyade sosyal güvenlik kurumlarıyla sınırlandırılmasının en temel nedeni, sosyal güvenlikle ilgili soruların ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermesi ve sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesiyle ilgili olarak tüm ülkelere ve şartlara uyan tek kalıp bir yaklaşımın mümkün olmamasıyla açıklanmaktadır. ISSA, sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi noktasında, sosyal güvenlik kurumlarının, en az dört araçsal yöntemi kullanarak başarılı bir çalışma için yüksek potansiyele sahip olacağını belirtmekte ve dört alt başlık halinde bu araçsal yöntemlere yer vermektedir. [7]

Söz konusu araçsal yöntemlerden ilki, uyumun geliştirilmesi ve prim toplama adını taşımaktadır. Bu alt başlıkta, uyuma ve yüksek prim toplama oranına sahip olmanın tüm sosyal güvenlik kurumları açısından öncelikli amaç olduğundan bahsedilmekle birlikte, aksi bir durum söz konusu olduğunda, başka bir deyişle uyum boşluğu söz konusu olduğunda, sosyal güvenlik kurumlarının harekete geçerek hak sahibi kişiler ve bu kişilerin işverenlerinin, sosyal güvenlik primlerini fiili olarak ödeyip ödemediklerinden emin olması gerekmektedir. Sosyal güvenlik kurumları, primlerin toplanmasında var olan belirli idari ve işlemsel maliyet engellerinin üstesinden gelmek için önlemler

ve yenilikler geliştirebilirler. Primlerin toplanmasında başarının temelini oluşturan; örgütsel konum, programın olgunluğu, kapsam boyutunun derecesi ve işgücünün çeşitliği, otomasyon derecesi, diğer kurumlarla koordinasyon, sürekli değerlendirme ve güncelleme, sosyal güvenlik prim kültürünü teşvik etme gibi bileşenlerden meydana gelen ve ISSA tarafından kolaylaştırıcı faktörler olarak tanımlananlar vasıtasıyla rehberlik sunmayı, sosyal güvenlik kurumları ön planda tutmalıdırlar. [7]

Sosyal güvenlik kurumları için fırsatlar ana başlığı altında ele alınan diğer bir alt başlık, tipik olarak primli sistemler tarafından kapsam altına alınması zor olan gruplarda sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi, adını taşımaktadır. Buna göre, birçoğu gayri resmi ekonomiyle ilişkili olan sosyal güvenliğin kapsamına dahil edilmesi zor bazı işçi gruplarının, kapsam altına alınarak sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi için sosyal güvenlik kurumları yeni idari çözümler araştırmak ve geliştirmek zorundadırlar. Bu hususta geliştirilecek çözümler, söz konusu grupların koşullarını, ihtiyaçlarını ve mali kapasitelerini dikkate almayı gerektirmekle beraber, yardım paketlerine adaptasyon, sisteme gönüllü üyelik veya topluluk tabanlı işbirliği veya diğer tip programlar gibi yenilikleri içermelidir. [7]

Sosyal güvenlik kurumları için fırsatlar ana başlığı altında ele alınan bir diğer alt başlık, vergiyle finanse edilen asgari yardım programlarında başarılı idareye katkı, adını taşımaktadır. Daha öncede bahsedildiği üzere, birçok ülkede ihtiyaç sahiplerinin temel sosyal korumaya anlık erişim sağlayabilmesi adına, önlem olarak vergilerle finanse edilen asgari yardım programları kurulmaktadır. ISSA, söz konusu asgari yardım programların idaresinde genellikle ülke düzeyinde hizmet sunmakta olan sosyal güvenlik kurumlarının büyük önem taşıdığını vurgulamaktadır. Bu kurumların, uzmanlık kapasitelerini ön plana çıkararak yeni kurulan yardım programının uygulanması noktasında görev alanlarının genişletilerek, sistem içerisinde yer alması gerektiğini vurgulamaktadır. [7]

Sosyal güvenlik kurumları için fırsatlar ana başlığı altında ele alınan son alt başlık ise, sosyal güvenliğin kapsamının geliştirilmesinin ulusal politik düzeyde savunucusu olmak, adını taşımaktadır. Sosyal güvenlik alanında yaşanan gelişmeler hükümetlerin ajandasında artan önem kazanmış, özellikle yaşanan ekonomik kriz döneminde sosyal güvenliğin önemi bir kez daha onaylanmıştır. Bu bağlamda sosyal güvenlik kurumları, ulusal politik düzeyde sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesinin savunuculuğunu yapmak ve politika yapım sürecinde

uzmanlık ve tecrübe sunarak daha etkin sosyal güvenlik önlemleri ve çıktılarını önermek adına yüksek potansiyele sahiptir. [7]

Strateji belgesinin son kısmında, harekete geçmek için ISSA stratejisine ve uluslararası düzeyde işbirliğinin önemi üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda ISSA, üyesi olan sosyal güvenlik kurumlarına, önceki iki bölümde bahsedilen öncelikli sorun alanları ve sosyal güvenlik kurumlarının yüksek potansiyele sahip olduğu fırsatlardan hareketle, dört adımdan oluşan kolaylaştırıcı bir süreç önermektedir. Bu öneriye göre, ISSA'ya üye sosyal güvenlik kurumları: [7]

- Sosyal güvenliğin kapsamını genişletmek için kesin hedefler belirlemeli,
- Mevcut durum analizine dayanan ve hedeflere ulaşmak için birkaç adımdan oluşan hareket planları geliştirilmeli, ayrıca bu hareket planları, daha önce bahsedilen, bir veya daha fazla sorun alanına ve fırsatlara odaklanmalı,
- Hareket planlarını belirlenen süre içerisinde uygulamalı,
- Süreç içerisinde geliştirilmiş olan göstergeleri temel alan tecrübelerini raporlamalı ve paylaşmalıdır.

Son olarak, sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesine yönelik uluslararası bir çabanın ürünü olan, ILO'nun 30 Mayıs 2012 tarihinde kabul etmiş olduğu 202 Nolu "Ulusal Sosyal Koruma Tabanları" hakkında tavsiye kararına değinmekte fayda vardır. Söz konusu tavsiye kararının bir bölümünün sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi için ulusal stratejilere yer vermesi, konu açısından önem arz etmektedir.

"Üye ülkelerin tüm vatandaşlarına temel sağlık ve gelir güvencesi sağlaması için yol gösterici bir araç olarak tasarlanan tavsiye kararı, sosyal güvenlik tabanlarının en azından 4 temel güvenceyi içermesini öngörmektedir. Bu güvenceler:" [8]

1. Herkes için uygun, erişilebilir ve kaliteli sağlık güvencesi,
2. Çocuklar için gelir güvencesi de dahil gerekli tüm hizmetler,
3. Aktif çalışma yaşındakiler (özellikle de hastalar, işsizler, gebeler ve engelliler) için temel gelir güvencesi,
4. Yaşlılar için temel gelir güvencesidir.

Ulusal Sosyal Koruma Tabanları tavsiye kararı, ILO'nun 2011 yılından beri dillendirmekte olduğu ve sosyal güvenliğin kapsamının, idari imkan ve kaynaklar dahilinde, ulusal öncelikler çerçevesinde, etkin ulusal stratejiler yoluyla genişletilmesi prensibine dayanmaktadır. Bu bağlamda, ulusal stratejilerin nüfusun genelini kapsam altına almayı başarabilmesi için, yatay ve dikey olmak üzere iki boyutta kapsam genişlemesinin birbirini tamamlayıcı aşamalar olarak gerçekleşmesi gerektiği belirtilmektedir. Yatay boyutta, herkese asgari koruma seviyesi sağlayan, sağlık ve gelir güvencesinden oluşan temel sosyal güvenlik garantilerinin, ulusal boyutta hayata geçirilmesi hedeflenmektedir. Dikey boyutta ise, yatay boyutu aşan ve bugüne kadar ILO'nun onayladığı sosyal güvenlik standartları rehberliğinde, aşamalı olarak, daha üst seviyede korumayı hayata geçirmek hedeflenmektedir.[9] Nitekim tavsiye kararında bu anlayışın yansımaları görülebilmektedir. Bu bağlamda, özellikle sosyal koruma tabanına yönelik olarak yatay boyutu ilgilendiren tavsiyelerin ağırlıkta olduğu göze çarpmaktadır.

2. Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Kapsamı

ILO'nun sosyal güvenliğin genişletilmiş operasyonel tanımında belirtilen on öge açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminde bakım sigortası, aile sigortası/yardımları gibi uygulamaların olmaması ve ikamete dayalı olarak asgari gelir desteği sağlayan sosyal yardım programlarının yetersizliği gibi nedenlerle sosyal güvenlik sistemimizin açıklarının bulunduğu söylenebilir. Nitekim bu açıdan bakıldığında sosyal güvenlik sistemimiz, genişletilmiş operasyonel tanımında belirtilen on öğeden bazılarını karşılaması sebebiyle kısmi kapsamlı bir sistem olmakla beraber, özellikle genel sağlık sigortası uygulamasıyla tüm nüfusa temel sağlık sigortası sunması nedeniyle de kısmi temel sosyal koruma sağlayan bir sistemdir.

Türkiye'de sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin bir analiz yapabilmek için ILO'nun sosyal güvenliğin kapsamını açıklamakta referans olarak kullandığı, kapsam alanı, boyut ve düzey gibi kavramlara başvurmakta fayda vardır.

Bilindiği üzere kapsam alanı kavramıyla, ülkede yaşayan bireylerin ulaşabileceği sosyal güvenlik branşlarının sayısı ve tipi ifade edilmektedir. Bu bağlamda Türk sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta prensibi doğrultusunda; iş kazası ve meslek hastalığı sigortası, hastalık ve analık sigortası, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası, genel sağlık sigortası ve işsizlik sigortası olmak üzere altı sigorta kolunda faaliyet

göstermektedir. Sosyal güvenlik sistemimiz, aile sigortasını içermemesi yönüyle ILO'nun 102 nolu sözleşmesinin gerisinde kalmaktadır.

Boyut ise daha öncede bahsedildiği üzere hedef grubun veya tüm nüfusun sosyal güvenlik kapsamına alınan yüzdesini ifade etmektedir. Boyutun ölçülmesi noktasında farklı analiz yöntemlerine başvurulabilmektedir. Tablo 1'de yer alan verilerden hareketle ülkemiz açısından bir değerlendirme yapılmaktadır.

Tablo 1: Sosyal Güvenliğin Kapsamı (Kişisel Kapsam) [10], [11], [12], [13], [14]

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I- Aktif Sigortalı	15.041.268	15.096.728	16.196.304	17.374.631	18.352.859	18.886.989
II-Pasif Sigortalı	8.746.703	9.173.750	9.518.648	10.014.982	10.382.419	10.607.263
III- Bağımlılar	33.227.265	33.989.891	35.470.436	36.348.316	33.807.725	32.944.917
IV- Özel Sandıklar	323.218	331.205	341.103	350.890	356.040	367.205
a) Sosyal Sigorta Kapsamı (I+II+III+IV)	57.338.454	58.591.574	61.526.491	64.088.819	62.899.043	62.806.374
b) Primsiz Ödemeler	1.316.833	1.371.390	1.413.313	1.387.147	1.228.355	1.222.748
c) Yeşil Kartlı/Gelir Testi Yaptıran	9.337.850	9.647.131	9.395.185	8.865.470	11.357.306	12.351.352
A – Yaşlılık Geliri Bakımından Sosyal Güvenliğin Kapsamı (a+b)	58.655.287	59.962.964	62.939.804	65.475.966	64.127.398	64.029.122
B – Sağlık Güvencesi Bakımından Sosyal Güvenliğin Kapsamı (a+b+c)	67.993.137	69.610.095	72.334.989	74.341.436	75.484.704	76.380.474
C – Türkiye Nüfusu	71.517.100	72.561.312	73.722.988	74.724.269	75.627.384	76.667.864
D – Sosyal Sigorta Kapsamı Dışındaki Kişi Sayısı (C-a)	14.178.646	13.969.738	12.196.497	10.635.450	12.728.341	13.861.490
E – Sosyal Güvenlik Kapsamı Dışındaki Kişi Sayısı (C- A)	12.861.813	12.598.348	10.783.184	9.248.303	11.499.986	12.638.742
F – Sosyal Güvenlik Kapsamı Dışındaki Kişi Sayısı (C- B)	3.523.963	2.951.217	1.387.999	382.833	142.680	287.390

Kaynak: - 2013 yılı verisi için; SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Aralık 2013 Sigortalı İstatistikleri. <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler>, (24.03.2014)

- 2011, 2012 yılları verileri için; SGK, İstatistik Yıllığı 2012, Sosyal Güvenlik Kurumu Yayını, No: 110, Ankara, 2012, s. 3

- 2008, 2009 2010, yılları verileri için; SGK, İstatistik Yıllığı 2010, Sosyal Güvenlik Kurumu Yayını, No: 27, Ankara, 2010, s. 5

- c) Yeşil Kartlı/Gelir Testi Yaptıran 2012 yılı verisi; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2012 Yılı Faaliyet Raporu

- c) Yeşil Kartlı/Gelir Testi Yaptıran 2013 yılı verisi; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2013 Yılı Faaliyet Raporu

Tablo 2: Bağımlı Sigortalı Sayısı (Kişi) [10], [11], [12]

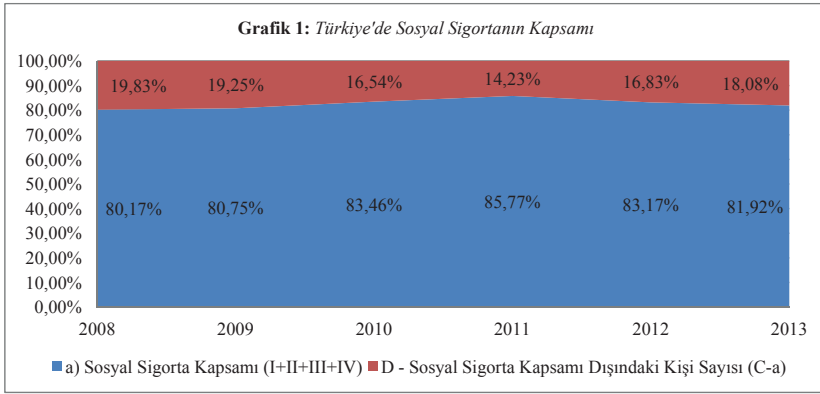
III- Bağımlılar	33.227.265	33.989.891	35.470.436	36.348.316	33.807.725	32.944.917
IV- Özel Sandık İçerisindeki Bağımlılar	136.469	139.078	142.922	146.318	147.282	149.167
Toplam Bağımlılar	33.363.734	34.128.969	35.613.358	36.494.634	33.955.007	33.094.084

Kaynak: - 2013 yılı verisi için; SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Aralık 2013 Sigortalı İstatistikleri. <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler>, (24.03.2014)

- 2011, 2012 yılları verileri için; SGK, İstatistik Yıllığı 2012, Sosyal Güvenlik Kurumu Yayını, No: 110, Ankara, 2012, s. 3

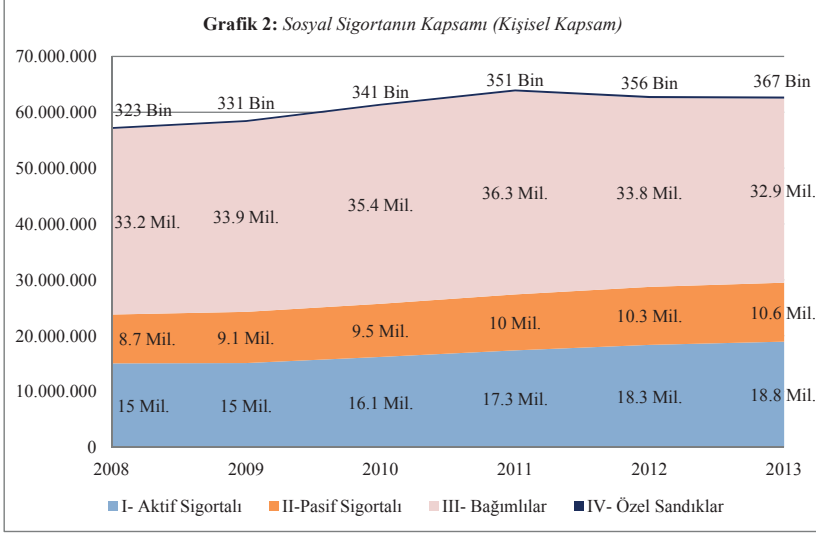
- 2008, 2009 2010, yılları verileri için; SGK, İstatistik Yıllığı 2010, Sosyal Güvenlik Kurumu Yayını, No: 27, Ankara, 2010, s. 5

İlk olarak, ülkemizde sosyal güvenlik hizmetinin sunulmasında en etkin yöntem olan sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin Tablo 1’de yer alan verilerden yola çıkıldığında görülmektedir ki sosyal güvenliğin kapsamının önemli bir yüzdesi sosyal sigortalar eliyle sağlanmaktadır. Grafik 1’deki verilere bakıldığında, Türkiye’de son altı yıllık süreçte sosyal güvenliğin %80’inden fazlasının sosyal sigortalar vasıtasıyla temin edildiği görülmektedir. 2011 yılında sosyal sigortanın kapsamı %85,6’yı bulmasına rağmen, Aralık 2013 itibariyle, bağımlı sayısındaki azalış nedeniyle bu oran %81,9’a kadar inmiştir.

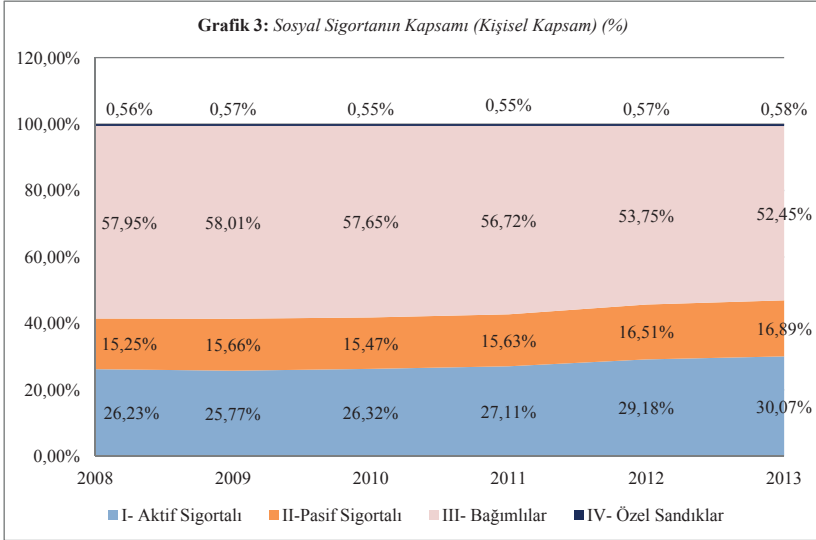


Kaynak: bkz. Tablo 1, s.14.

Sosyal sigortanın kapsamına ilişkin sayısal ve yüzdesel değerlerin gösterildiği Grafik 1 ve Grafik 2 incelendiğinde, sosyal sigorta kapsamında değerlendirilenlerin yarısından fazlasının “bağımlı” statüsünde olduğu göze çarpmaktadır. Yıllar itibariyle bakıldığında, 2008’den bu yana aktif ve pasif sigortalı sayılarında artış, bağımlı sayısında ise azalış olduğu göze çarpmaktadır. Özel sandık kapsamındaki kişilerin sayısında ise artan bir grafik söz konusudur. Çalışmada, özel sandıkların sosyal sigortanın kapsamına dahil edilmesinin sebeplerinden biri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun (SSGSSK) geçici 20 inci maddesi gereğince söz konusu sandıkların Sosyal Güvenlik Kurumu’na (SGK) devredilecek olmasıdır. Diğer bir sebep ise fiiliyatta bu sandıkların, özü itibariyle sosyal sigorta faaliyeti yürütüyor olmasıdır. Bu yüzden ki çalışmada özel sandıklar da sosyal sigortanın kapsamında sayılmışlardır.



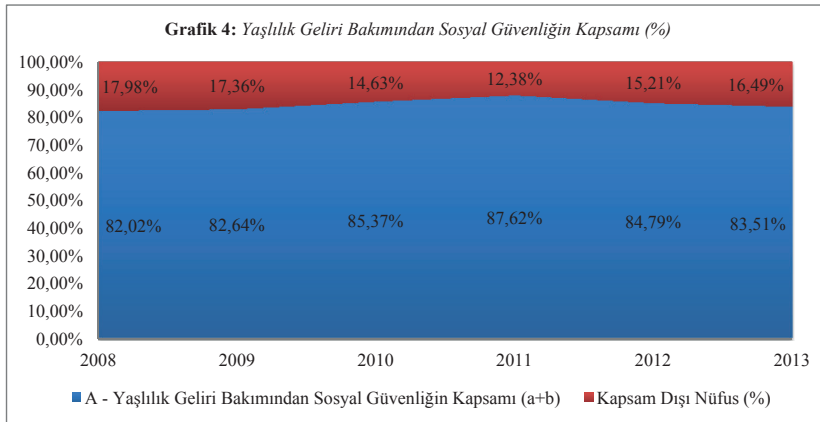
Kaynak: bkz. Tablo 1, s.14.



Kaynak: bkz. Tablo 1, s.14.

Çalışmada, Türkiye’de sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin doğru bir analiz yapabilme adına ikili bir ayırma başvurulmaktadır. Bu noktada özellikle ILO ve ISSA’nın da üzerinde durduğu, yaşlılıkta temel gelir güvencesi ve sağlık güvencesi ayrıştırmasına gidilmiştir. Nitekim bu ayırım Tablo 1’de de yer almaktadır. Bu bağlamda, (A) başlığında

sosyal sigortanın kapsamı ile primsiz ödemelerin toplamı “Yaşlılık Geliri Bakımından Sosyal Güvenliğin Kapsamı” olarak adlandırılmıştır. Bilindiği üzere sosyal sigorta kapsamındaki kişiler yaşlılık riskine karşı yaşlılık sigortası yoluyla korunmakta ve gerekli şartları sağlayıp emekli olduklarında belli bir düzeyde emekli maaşı almaya hak kazanmaktadırlar. Primsiz ödemelerden yararlananların ise %95’inden fazlasını 2022² sayılı Kanun kapsamına giren kişiler oluşturmakta, diğer yaklaşık %5’lik kesimi ise diğer Kanunlara³ göre aylık alanlar oluşturmaktadır. Dolayısıyla primsiz ödemelerden yararlanan kişilerde esas itibarıyla aylık almak suretiyle yaşlılık riskine karşı koruma altındadırlar. Bu açıdan bir değerlendirme yapıldığında Grafik 4’te de görüldüğü üzere kapsam açısından, 2011 yılına kadar artan bir seyir söz konusuysen, 2011’den itibaren azalan bir grafik söz konusudur. Diğer bir deyişle 2011’den itibaren yaşlılık geliri bakımından sosyal güvenliğin kapsamında bir azalış söz konusudur.



Kaynak: bkz. Tablo 1, s.14.

Bir önceki paragrafta bahsedilen yaşlılık geliri bakımından kapsam daralması, esasında fiktif bir olgudur. Çünkü söz konusu daralmanın ana nedeni sosyal sigorta kapsamındaki “bağımlı” sayısındaki azalıştır. Bilindiği üzere bağımlı statüsü, kişilere sağlık bakımından bir güvence sağlamakta olup, esas itibarıyla bu kişilerin yaşlılık geliri bakımından güvenceleri mevcut değildir. Bağımlı statüsündeki kişiler ancak ölüm aylığı alabildiği durumda yaşlılık bakımından gelir güvencesine sahip olabilmektedirler. Zaten böyle bir durumda da bu kişiler bağımlı

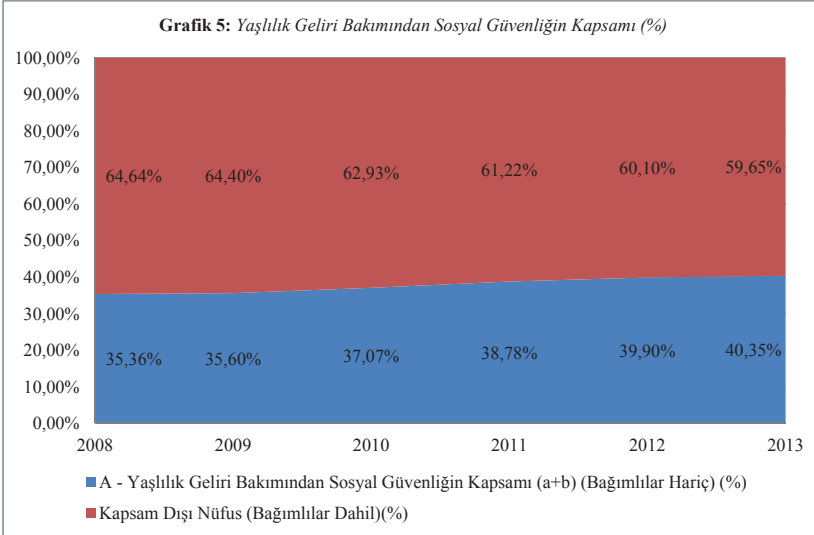
2 - 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun

3 - 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun

- 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun

statüsünden, pasif sigortalı statüsüne geçmektedirler. Bu yüzdendir ki bağımlı statüsündekilerin sağlık dışındaki risklere karşı kesin güvence altında olduğundan söz edilemez.

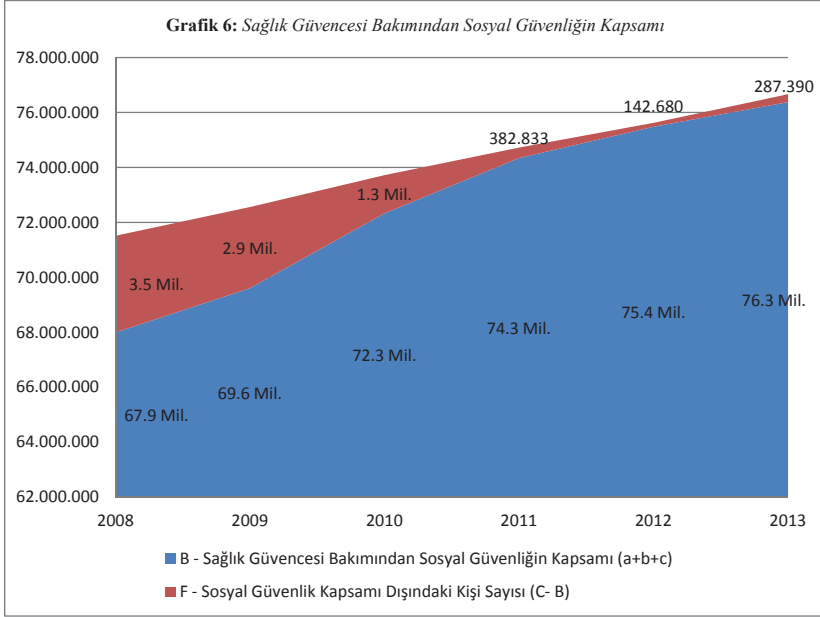
Aşağıda yer alan Grafik 5, yukarıda bahsedilenler doğrultusunda, yaşlılık geliri bakımından sosyal güvenliğin kapsamını yansıtmaktadır. Grafikte, Tablo 1’de yer alan sosyal sigortanın kapsamından, Tablo 2’de yer alan toplam bağımlı sigortalı sayısının çıkarılması suretiyle bir hesaplama yapılmıştır. Nitekim Grafik 5 incelendiğinde, Grafik 4’te karşımıza çıkan, 2011 yılından sonraki daralışla karşılaşılmamakta, aksine 2008’den itibaren sürekli olarak yaşlılık bakımından sosyal güvenliğin kapsamının arttığı görülmektedir.



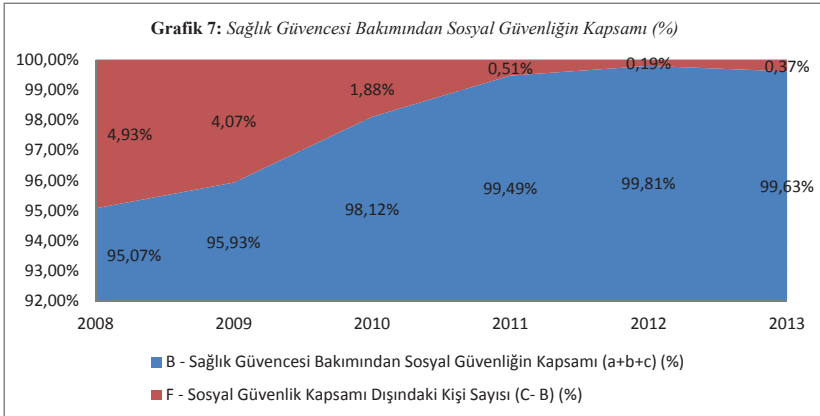
Kaynak: bkz. Tablo 1-2, s.14.

Sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin olarak sağlık güvencesi bakımından bir analiz yapıldığında ise ülkemizin oldukça başarılı olduğu göze çarpmaktadır. Grafik 6 ve Grafik 7 incelendiğinde görülmektedir ki son altı yıllık süreçte sağlık güvencesi bakımından sosyal güvenliğin kapsamı sürekli olarak artmış ve neredeyse kapsam altındaki nüfus %100’e ulaşmıştır. Grafiklerde de görüldüğü üzere en keskin artış 2011 yılında sağlanmıştır. Tablo 1 incelendiğinde 2011 yılında, yeşil kartlı sayısında 500 bin civarında bir azalış yaşanmasına rağmen, sosyal sigorta kapsamındaki kişi sayısında 2,5 milyonluk bir artış sağlanmış olması, sağlık güvencesi bakımından sosyal güvenliğin kapsamında keskin bir artış yakalanmasına neden olmuştur. Esasında bu keskin

artışın genel sağlık sigortasının yürürlüğe girdiği yıl olan 2012 yılında yaşanması daha olası gözükmemektedir. Ancak Tablo 1 incelendiğinde görülmektedir ki 2012 yılında gelir testi yaptıran sayısında 2,4 milyonluk bir artış sağlanmasına rağmen, sosyal sigortanın kapsamındaki kişi sayısında 1,1 milyonluk bir gerileme yaşanmış olması dolayısıyla, sağlık güvencesi bakımından sosyal güvenliğin kapsamında bir önceki yıl düzeyinde bir artış yakalanamamıştır.

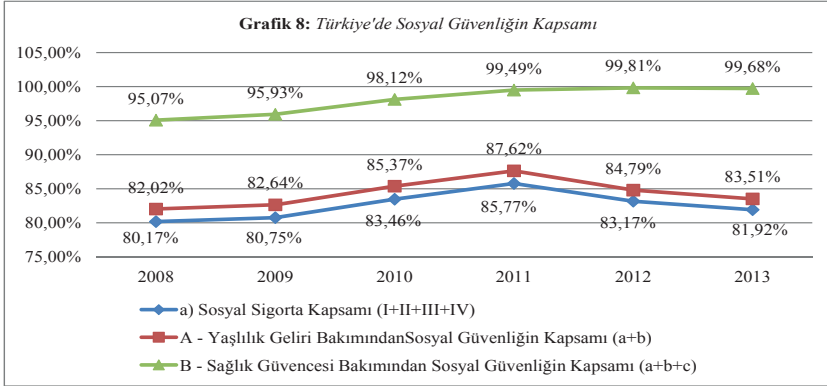


Kaynak: bkz. Tablo 1, s.14.



Kaynak: bkz. Tablo 1, s.14.

Grafik 8'de ise, sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin genel bir görünüme yer verilmektedir. Görüldüğü üzere, Türkiye'de özellikle sağlık güvencesi bakımından sosyal güvenliğin kapsamı oldukça ileri düzeydedir, bu bağlamda neredeyse nüfusun tamamının kapsam altında olduğu söylenebilir. Yaşlılık geliri bakımından sosyal güvenliğin kapsamı ve sosyal sigortanın kapsamı görece yüksek bir düzeyde olmakla birlikte özellikle kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve sosyal sigortanın kapsamının genişletilmesi suretiyle daha da ileriye taşınabilir.



Kaynak: bkz. Tablo 1, s.14.

Sosyal güvenlik yardımlarının yeterliliğine vurgu yapan düzey kavramı açısından bir değerlendirme yapmak adına ise, emekli aylıklarının yeterliliği üzerine bir analiz yapılabilir. Bu bağlamda bakıldığında, SGK verilerine göre Aralık 2013 itibariyle 10,6 milyon kişi kurumdan aylık veya gelir almaktadır. 10,6 milyon kişinin, 7,5 milyonu kendi çalışması üzerinden aylık veya gelir almakta iken; 3,1 milyon kişi ise geride kalan kapsamı altında aylık veya gelir almaktadır. [10] 2012 yılı verilerine göre, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki ortalama emekli aylığı 964,2 TL'dir. Yine aynı verilere göre 2012 yılı için aynı kapsamdaki sigortalıların prime esas ortalama günlük kazancı 52,48 TL olup, bu rakam ile çarpıldığında, ortalama aylık kazancın 1574,4 olduğu bulunmaktadır. [11] Kişinin emekli olunca elde edeceği gelirin, çalışırken elde edilen gelirin kaçta kaçına tekabül ettiğini bulmak adına bu iki ortalama rakam birbirine oranlandığında, %61,2 gibi bir oranla karşılaşılmaktadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın (OECD) yapmış olduğu çalışmaya göre ise, Türkiye'de, emeklilikte elde edilen net gelirin, çalışma hayatı boyunca elde edilen gelirin ortalamasına oranını ifade eden net ikame oranı %94,9'dur. Bu oran %66 olan OECD ortalamasının oldukça üstünde yer almakta olup, Türkiye OECD üyeleri arasında Hollanda'nın (%103,8) ardından ikinci sırada yer almaktadır.

[15] OECD verilerine göre düzey kavramı bağlamında emekliler için durum oldukça parlak gözükse de sistem içerisinde, emeklilikte temel gelir düzeyini garanti eden bir sosyal yardım programının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

SONUÇ

Kapsam alanı, boyut ve düzey kavramlarından yola çıkılarak genel bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye’de sosyal güvenliğin tesisinin çok büyük bir oranda sosyal sigortalar yoluyla karşılandığı söylenebilir. Her ne kadar “yasal kapsam – etkin kapsam” noktasında sıkıntılar söz konusuysa da sosyal güvenliğin kapsamına ilişkin oranları gösteren Grafik 8’de de yer aldığı üzere, Türkiye’de sosyal güvenliğin %81,9’u sosyal sigorta programları vasıtasıyla tesis edilmektedir. Bu yüzdendir ki ülkemizde sosyal güvenliğin kapsamının genişletmenin en etkin yolu, sosyal sigortanın kapsamının genişletilmesinden geçmektedir.

Bu bağlamda bakıldığında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun “Sigortalı Sayılmayanlar” başlıklı 6 ncı maddesi sosyal sigortanın kapsamını, dolayısıyla da sosyal güvenliğin kapsamını daraltan bir uygulama olarak göze çarpmaktadır. Sosyal güvenlikte temel prensibin zorunlu sigorta kapsamını mümkün olabildiğince genişletmek olması gerekirken, [16] önemli bir kitlenin yasal kapsam dışında bırakılması esasında bir çelişkiyi içerisinde barındırmaktadır. Özellikle ülkemizde sağlam, etkin, etkili ve verimli sosyal hizmet ve sosyal yardım hizmetleri sunan yapıların olmayışı dolayısıyla, sosyal sigortanın kapsamı dışarısında bırakılan önemli bir kesim sosyal güvenlik hakkı açısından mağdur edilmektedir. İlgili hüküm gereğince zorunlu sosyal sigortanın kapsamından çıkartılan ve sigortalı sayılmayan bu kesimin, yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı gibi toplumsal risklere karşı korumasız olması, bu kişilerin ileride doğabilecek olası riskler bakımından mağduriyetlerine neden olabilecek niteliktedir.

Ülkemizde, primsiz sisteme dayanan sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin de yetersiz olması, söz konusu istisna kapsamında olan kişilerin mağduriyetlerinin telafisini zorlaştıran bir unsurdur. Bu yüzdendir ki sosyal güvenliğin kapsamının etkin bir şekilde genişletilebilmesi adına, sosyal sigorta sistemimiz açısından sorunlu bir alan oluşturan “sigortalı sayılmayanlar” başlığının kapsamını daraltacak alternatif çözümler geliştirmeli ve buna ek olarak primsiz sosyal güvenlik programlarının etkinliği artırılarak, kişilerin ILO ve ISSA kıstasları ölçüsünde temel gelir güvencesine kavuşturulmasına yönelik girişimler desteklenmelidir.

KAYNAKÇA

- [1] **Güzel**, Ali. Okur, Ali Rıza. Caniklioğlu, Nurşen. (2010). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul. Beta Basım Yayım.
- [2] **Şenocak**, Hasan. (2009). Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi. *Sosyal ve Siyaset Konferansları Dergisi*. Sayı 56. s. 409-464.
- [3] **Korkusuz**, M. Refik. Uğur, Suat. (2009). *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*. 1. Baskı. Ankara. Karahan Kitabevi.
- [4] **Alper**, Yusuf. (2005). Sosyal Güvenlik ve Turan Yazgan. *Sosyal ve Siyaset Konferansları Dergisi*. Sayı 49. s. 97-124.
- [5] **ILO**. (2010). *World Social Security Report 2010/11*. Cenevre. 11 Kasım 2013 tarihinde <http://www.ilo.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=mK/JT7GUgB> adresinden erişildi.
- [6] <http://www.issa.int/topics/extension-of-coverage/introduction>
(erişim tarihi: 04.12.2013)
- [7] **ISSA**. (2010). *Sosyal Güvenliğin Kapsamının Genişletilmesine İlişkin Strateji Belgesi*. Cenevre. 10 Kasım 2013 tarihinde <http://www.issa.int/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=v6Kt6Su+8w> adresinden erişildi.
- [8] **SGK**. (2013). İstihdamda ve Sosyal Güvenlikte Cinsiyet Eşitliği Paneli ve Çalıştay *Bildirileri*. Ankara. Sosyal Güvenlik Kurumu Yayını.
- [9] **Kulke**, Ursula. Guilbault, Emmanuelle Saint-Pierre. (2013). The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No.202): Completing the Standarts to Close the Coverage Gap. *International Social Security Review*. Cilt 66. No:3-4. s. 87-109.
- [10] <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler>
(erişim tarihi: 24.03.2014)
- [11] **SGK**. (2012). İstatistik Yıllığı 2012. Ankara. Sosyal Güvenlik Kurumu Yayını, No: 110.
- [12] **SGK**. (2010). İstatistik Yıllığı 2010. Ankara. Sosyal Güvenlik Kurumu Yayını No: 27.

- [13] **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.** (2012). *2012 Yılı Faaliyet Raporu*. 25 Şubat 2014 tarihinde, http://sgb.aile.gov.tr/upload/Node/19618/files/ASPBakanlik_FaaliyetRaporu_2012_3.pdf adresinden erişildi.
- [14] **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.** (2013). *2013 Yılı Faaliyet Raporu*. 23 Haziran 2014 tarihinde, http://www.aile.gov.tr/data/53fe1465369dc3053ccd5500/aile_ve_sosyal_politikalar_bakanligi_2013_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf adresinden erişildi.
- [15] **OECD.** (2013). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. 5 Şubat 2014 tarihinde <http://www.oecd.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=ZdVZtlw2Ls> adresinden erişildi.
- [16] **Arıcı, Kadir.** (2011). Sosyal Sigorta Sisteminin Karadeliği: Sigortalı Sayılmayanlar Düzenlemesi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt 1. Sayı 1. s. 48-61.