

## TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ ANALİZİ

İ.Erdem SOFRACI\*

**Özet:** Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin ana unsurlarını tartışarak, sosyal güvenlik sistemini oluşturan temel kuruluşların finansal durumlarını ortaya koyabilmek ve bu noktadan hareketle sosyal güvenlik harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki konumuna işaret etmektir. Bu anlamda ilk aşamada sosyal güvenlik hizmetlerinin genel durumuna değindikten sonra, sosyal güvenlik sistemini oluşturan temel kuruluşların finansman yapıları gelir gider dengesi açısından değerlendirilmekte ve durum tespiti yapılmaya çalışılmaktadır. Daha sonraki aşamada, sosyal güvenlik sistemi içerisinde tartışma yaratan konuların başında gelen prim oranları ve emeklilik yaşı kısaca ele alınmaktadır. Son aşamada ise, sosyal güvenlik harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payı itibariyle gelişimi analiz edilmeye çalışılmaktadır. Konunun güncelliği açısından, tartışılan reform önerilerinin tam anlamıyla detaylandırılması bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Bu anlamda, çalışmada durum tespiti yanında temel sorunlara işaret etmek asıl amaç olmaktadır.

---

**Abstract:** The aim of this study is to examine the details of expenditures of the Turkish social security system in relation with total government expenditure. However; we also discuss the financial state of the three pension schemes. First of all, I consider the performance of the existing system under present policies. Then, I evaluate the institution of social security system and its revenue and expenditure structure. In the other stage, I explain the main reasons for the unsatisfactory financial status of the three pension schemes. For instances; the large number of retirement pensioners who draw their pensions at relatively young ages. In spite of high nominal pension contribution rates, the contribution revenue is too low. Finally, this study also gives detailed information about the social security expenditures proportion of total expenditures by government.

---

### 1. SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİNİN GENEL DURUMU

Sosyal güvenlik hizmetlerinin genel durumuna değinmeden önce, sosyal güvenlik kavramından ne anlaşılması gerektiği üzerine birkaç tanım yapmak gerekebilir. Yapılan bir tanımlamaya göre; “çağdaş anlamda sosyal güvenlik; herkesin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını kapsayacak tarzda bugün ve yarınlarının devlet tarafından güvence altına alınmasıdır. Günümüzde

---

\* Yrd.Doç.Dr., Hukuk Fakültesi, Çağ Üniversitesi, Mersin.

sosyal güvenlik kavramı eskiye oranla boyut değiştirmiş sadece çalışanları değil bütün vatandaşları kapsamına alacak şekilde gelişmiştir. Sosyal güvenliğin bu hedefine ulaşması için sosyal yardım, sosyal hizmetler ve sosyal sigorta kurumlarının bir araç olduğuna da işaret etmek gerekmektedir.” (Öncel;1983,21)

Yapılan diğer bir tanımlamada da, “sosyal güvenlik, belirli sosyal risklerin iktisadi sonuçlarına, daha açık bir deyişle, yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır. Belirli sosyal riskler deyimini açarak somutlaştırarak olursak, bu tanımlı şöyle ifade etmek de mümkündür : Sosyal güvenlik, hastalık, kaza, analık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, ölüm ve çocuk yetiştirme gibi sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır ” denilmektedir (Dilik;1992,10).

Buna göre, sosyal güvenliği sağlamanın üç temel aracı bulunmaktadır. Bunlar; sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarıdır.

2002 yılında sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfusun oranı % 88,1 ve sağlık hizmetleri bakımından sosyal sigorta kapsamındaki nüfus oranı % 83,8'dir. Toplam sivil istihdamın yaklaşık yarısı aktif sigortalı olarak sosyal sigorta programları kapsamında bulunmaktadır. Son yıllarda sigortalı nüfus oranı artış göstererek % 87-88 seviyelerine ulaşmıştır.

Ülkemizde aktif sigortalılar ile pasif sigortalılar arasındaki denge olumsuz yönde gelişmesini sürdürmüş ve 1995-1999 döneminde sosyal sigorta sistemine prim ödeyen aktif sigortalı sayısı %19, pasif sigortalı sayısı %33,6 oranında artmıştır. 2002 yılında ortalama 1,82 aktif sigortalıya 1 pasif sigortalı düşmektedir. Pasif sigortalı başına düşen aktif sigortalı sayısı Emekli Sandığında 1,68, Bağ-Kur'da 2,38 ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nda 1,69 olarak gerçekleşmiştir. İsteğe bağlı sigortalılar hariç tutulduğunda SSK'da pasif sigortalı başına düşen aktif sigortalı sayısı 1,92'dir.

2002 yılında prim tahsilat oranı SSK'da %84,5, Bağ-Kur'da ise %56,0 olarak gerçekleşmiştir. SSK'da aktif sigortalıların yaklaşık %35'i için prime esas kazancın alt sınırından prim ödenmektedir. Prime esas kazancın üst sınırı üzerinden çalıştığı beyan edilen işçilerin tüm sigortalılar içindeki payı ise yaklaşık %15'dir. 1995-1999 döneminde ortalama emekli aylıkları reel olarak, Emekli Sandığı'nda %28,4, SSK'da %29,5 ve Bağ-Kur'da %91,0 artmıştır.

Sosyal sigorta sistemini aktüeryal dengeleri dikkate alarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak ve mevcut sorunları çözümlenmek amacıyla 1999 yılı Eylül ayında 4447 sayılı Yasa yürürlüğe girmiştir. Yasa ile, belirli bir geçiş süresi çerçevesinde, halihazırda sisteme dahil olanlar için emeklilik yaşı kadınlarda 52'ye, erkeklerde 56'ya, sisteme yeni girenler için

ise, kadınlarda 58'e, erkeklerde 60'a yükseltilmiştir. Emekliliğe hak kazanabilmek için gerekli asgari prim ödeme süresi arttırılmış, ortalama emekli aylığı bağlama oranı aşağıya çekilmiş, emekli aylığının hesaplanmasındaki referans dönemi tüm çalışma hayatı olarak belirlenmiş, SSK ve Bağ-Kur'da emekli maaş artışları TÜFE'ya bağlanmış ve prime esas kazancın tavanı yükseltilmiştir.

Diğer taraftan, 4447 sayılı Yasa ile, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. Maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı Kanunun geçici 20. Maddesine tabi sigortalılar ve müteakabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçilere, işsiz kalmaları halinde, işsizlik ödeneği verilmesi, hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesi, yeni bir iş bulunması ile meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin verilmesi amacı ile işçi, işveren ve devletin ödedikleri primler ile finanse edilen işsizlik sigortası programı uygulamaya konulmuştur (DPT; 2000, 129).

4447 sayılı Yasa ile önemli düzenlemeler getirilmiş olmakla birlikte, sosyal sigorta kuruluşlarının çağdaş sigortacılık ilkelerine göre yeniden yapılandırılması süreci tamamlanamamıştır. Sosyal sigorta kuruluşları arasında sigorta programları açısından önemli farklılıklar devam etmektedir. Türkiye'de 1999 yılında sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusun (aktif ve pasif sigortalılar ile bağımlıların toplam sayısı) toplam nüfusa oranı %91.0 olarak gerçekleşmiştir.

1999 yılında yapılan sosyal güvenlik reformu sosyal sigorta programlarının mali sürdürülebilirliğinin sağlanmasını, uzun dönemli aktüeryal dengelerinin kurulmasını ve sosyal sigorta kuruluşlarının idari ve mali etkinliklerinin artırılmasını amaçlamıştır. Ancak, 2001 ekonomik krizi işsizlik ve kayıtdışı ekonomiyi artırmış, prim tahsilat oranını düşürmüştür. Ayrıca sağlık harcamalarında ve primlerden bağımsız olarak yapılan emekli aylığı ödemelerinde yüksek oranlı artışlar meydana gelmiş, tüm bu gelişmeler sonucunda reform ile öngörülen etkiler istenen seviyede gerçekleşmemiştir. Bu çerçevede 2000 yılında %98 olan prim gelirlerinin sigorta giderlerini karşılama oranı 2003 yılında %84'e kadar gerilemiştir. Yine bir emekliyi kaç çalışanın finanse ettiğini gösteren aktif-pasif oranı da 2000 yılındaki 2,0 seviyesinden 2003 yılında 1,77 seviyesine inmiştir (DPT, 2005, 60).

Bu göstergeler ışığında, sosyal güvenlik hizmetlerinin genel durumu itibariyle sigorta tekniğinden yararlanarak nimet-külfet esasına ve prime dayalı bir uygulama olan sosyal sigorta programları kapsamındaki nüfus Tablo-1'de gösterilmektedir.

Uzun süredir artan kentleşme, göç olgusu, yüksek enflasyon, gelir

dağılımının bozulması, yoksulluk ve aile yapısında meydana gelen değişimler gibi sebeplerden dolayı sosyal hizmet ve yardımlara olan ihtiyaç artmaktadır. Sosyal hizmetlerin yürütülmesinde dağınık kurumsal ve finansal yapılanma, kurumlar arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliğinden kaynaklanan önemli sorunlar bulunmaktadır.

Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından 1999 yılında 11.300 kişiye sosyal yardım yapılmıştır. 1999 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan sağlık, eğitim ve muhtelif yardımlar adı altında ve deprem nedeniyle muhtaç durumdaki yaklaşık 1.4 milyon kişiye sosyal yardım yapılmıştır. Yine 1999 yılı itibarıyla 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz vatandaşlara aylık bağlanmasına ilişkin 2022 sayılı Kanun uyarınca yaşlılık, malullük, sakatlık kategorisinde 937.878 kişiye sosyal yardım yapılmıştır (DPT;2000,133).

2003 yılında aktüeryal dengeleri iyice bozulan kuruluşların mali yapılarını düzeltmek, prim gelirlerini artırmak ve sağlık harcamalarının yüksek artış eğilimini sınırlandırmak için bazı tedbirler öngörülmüştür. Öncelikle sağlık harcamalarındaki hızlı artışın önüne geçebilmek için Emekli Sandığında ilaçta ortalama fiyat uygulamasına geçilmiş,böylece Emekli Sandığı tarafından her ilaç grubu için belirlenecek ortalama fiyatların üstündeki ilaçlar için aradaki fiyat farkının emekli tarafından ödenmesi ya da o referans fiyata denk gelen veya daha düşük fiyata sahip ilacın kullanılması önerilmiştir. Bağ-Kur ile ilgili olarak ise, prim tahsilatlarını artıracak ve birikmiş prim alacaklarının tahsilini sağlayacak tedbirlere başvurulacaktır. Hem birikmiş alacakları tahsil etmek hem de uzun süredir kurumla herhangi bir ilişkisi kalmadığı ya da diğer sosyal güvenlik kuruluşlarının kapsamına girdiği halde Bağ-Kur kapsamında yer alan kişileri sistemden çıkarmak için, 5 yıl ve daha fazla süredir prim ödemeyenlerin belli bir tarihe kadar primlerini ödemeleri ya da sistemden çıkarılmaları sağlanacaktır.

Sosyal Sigortalar Kurumu ile ilgili olarak sistem içindeki kaçakların azaltılması yoluna gidilecektir. Bu kapsamda, işveren bildirge ve bordrolarının birleştirilmesi, akıllı form uygulamasının başlatılması, vergi idaresi ve SSK beyannamelerinin karşılaştırılması, ayrıca hizmet alımı yapan kamu kuruluşlarının hizmet aldıkları firmalardaki çalışanların SSK'ya kayıtlı olup olmadıklarını SSK'nın internet sayfasından kontrol etmesi gibi uygulamalara ağırlık verilmiştir (DPT, 2005, 61-62).



**Tablo - 1 Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus ( Bin Kişi )**

<b>KURULUŞLAR</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>
<b>I. EMEKLİ SANDIĞI TOPLAMI</b>	<b>8.434</b>	<b>10.698</b>
1.Aktif Sigortalılar	2.118	2.372
2.Aylık Alanlar	1.257	1.408
3.Bağımlılar*	5.059	6.916
4.Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	1,69	1,68
5.Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	2,98	3,50
<b>II. S.S.K. TOPLAMI</b>	<b>36.367</b>	<b>35.261</b>
1.Aktif Sigortalılar	5.858	5.256
2.İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	901	942
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	194	149
4.Aylık Alanlar	3.149	3.747
5.Bağımlılar*	26.266	25.165
6.Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	2,21	1,69
7.Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	4,23	4,55
<b>III. BAĞ-KUR TOPLAMI</b>	<b>13.876</b>	<b>15.547</b>
1.Aktif Sigortalılar	1.940	2.192
2.İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar**	264	237.8
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	861	890.9
4.Aylık Alanlar	1.180	1.393
5.Bağımlılar*	9.632	10.832
6.Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	2,60	2,38
7.Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,53	3,68
<b>IV. ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI</b>	<b>333</b>	<b>324</b>
1.Aktif Sigortalılar	79	71.6
2.Aylık Alanlar	59	77.7
3.Bağımlılar*	195	174.9
4.Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	1,35	0,92
5.Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	3,22	3,52
<b>V. GENEL TOPLAM</b>	<b>59.010</b>	<b>61.831</b>
1.Aktif Sigortalılar	9.994	9.893
2.İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	1.166	1.179
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1.055	1.040
4.Aylık Alanlar	5.644	6.627
5.Bağımlılar*	41.152	43.090
6.Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	2,16	1,82
7.Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,83	7,50
<b>VI. SAĞ. HİZ. BAK. SOS. SİG. KAPSAMI</b>	<b>56.017</b>	<b>58.789</b>
<b>VII. GENEL NÜFUS TOPLAMI</b>	<b>64.851</b>	<b>70.171</b>
<b>VIII. SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)</b>	<b>91,0</b>	<b>88,1</b>
<b>IX. SAĞLIK SİG. KAPSA. NÜFUS ORANI (%)</b>	<b>68,3</b>	<b>83,8</b>

**Kaynak:Emekli Sandığı,SSK,Bağ-Kur,DPT.**

\* Tahmin

\*\* İsteğe bağlı sigortalıların bağımlıları sigorta kapsamında değerlendirilmiştir.

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi eksik kapsamına rağmen, özünde liberal sosyal güvenlik rejiminin felsefesine uygun olarak kurulmuş ve işletilmiştir. Sistemin aşağıda belirtilen özellikleri bu duruma işaret etmektedir.

1. Türkiye'de dolaysız sosyal koruma ve gelir desteği hemen tümüyle sosyal güvenlik sistemi tarafından sağlanmaktadır. Sosyal hizmetlerin, Konsolide Bütçe harcamaları içerisindeki payı 1983'de binde 5, 1992'de binde 8'dir. Bu oranlar GSMH'nın bu yıllarda binde 1 ve binde 2'sine tekabül etmektedir. Sağlık harcamalarını da sosyal hizmet harcamalarına ilave ettiğimizde, harcamaların bütçe içindeki payı %3.2 ve %5.5'e, GSMH içindeki payı da %0.7 ve %1.5'a çıkmaktadır. Bu rakamlara sosyal güvenlik fonlarına bütçeden yapılan transferler de dahildir. Bu oranlar dünya ortalamalarının çok altındadır ve Türkiye dünyanın en zayıf sosyal refah devletlerinden biridir.

2. Sosyal güvenlik sisteminin kapsadığı nüfus hızla genişlemektedir. Mevcut verilere göre, 1992 yılında sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusun toplam nüfusa oranı %80'lere ulaşmıştır. Bu genişleme elbette bütün nüfusu kapsamaya yetmemektedir. Fakat genişleme bu kadarıyla bile kendi mantığı içinde "aşırı" olmaktadır, çünkü tam istihdamın varlığını ve her çalışanın ve iş sahibinin zorunlu sigortaya dahil olacağını varsayan bu sigorta rejiminin en önemli varsayımı Türkiyede geçerli olmadığı gibi, demografik nedenlerden dolayı kendisi sigortalı olamayacak bağımlıların sayısı prim ödeyen aktif sigortalıların sayısına kıyasla sistemin kaldıramayacağı kadar yüksektir.

3. Sosyal güvenlik primlerinin ve kesintilerinin oranları "aşırı" yüksektir. Böyle bir sorun liberal sosyal güvenlik sistemi için en büyük tehdittir. Primlerin aşırı yüksek olmasının sosyal güvenlik rejiminin genel felsefesi açısından üç anlamı vardır. Birincisi, prim oranlarının çalışanları ve iş sahiplerini sigortasız olmaya ve/veya primleri ödememeye teşvik edecek kadar caydırıcı olması; ikincisi, yüksek katkı paylarına rağmen sigortanın sağladığı yararların kapsamının ve düzeyinin sosyal korumaya uygun bir asgarinin de gerisine düşecek kadar sınırlı kalması; üçüncüsü, düşük kapsamlı ve düzeyli yararlarla rağmen primlerin daha çok arttırılamamasından dolayı sosyal güvenlik fonlarının açık vermesidir. Bütün bu öğeler bir araya geldiğinde liberal sosyal güvenlik sisteminin kendini yeniden üretemez duruma gelmesi ve açık vermesi kaçınılmaz olmaktadır. Türkiye'deki sistemde yukarıda belirtilen sorunların somut göstergeleri oldukça çarpıcı biçimde ortaya çıkmaktadır.

4. Liberal sosyal güvenlik sistemine, sosyal demokratik rejimin parçası olması gereken sosyal yardım öğeleri eklenerek aşırı yükler getirilmiştir. Liberal sosyal güvenlik rejimi temel sigorta öğelerinin dışındaki

sosyal yardımların ya hiç yapılmamasını, ya da sosyal güvenlik fonları dışındaki gelir kaynaklarından finanse edilmesini öngörür. Özellikle Türkiye'deki sistemin, ülkenin iktisadi ve demografik özelliklerinin getirdiği eksiklikler dikkate alınarak zaten aşırı yüklenmiş olduğu düşünüldüğünde, ek yardım ögelerini finanse etme kapasitesi olmadığı açıktır.

Bu bağlamda, özel kanunlarla getirilen sosyal yardım yükümlülüklerinin Emekli Sandığı tarafından ödenip sonradan Hazine ve ilgili kurumlardan tahsil edileceği, dolayısıyla Sandığın sadece aracı olacağı öngörülmüştür. Örneğin emeklilik ikramiyeleri, ölüm yardımları, yönetim giderleri, sosyal yardım zamları, konut edindirme yardımı ilgili kurumlara fatura edilmektedir. Özel kanunlarla getirilmiş çok sayıda tazminat da Hazine'ye fatura edilmektedir. Halbuki SSK ve Bağ-Kur sosyal yardım zamlarını kendi fonlarından ödemek zorundadır.

Emekli Sandığı'nın finansman açığı, Sandığın açıklarının devlet tarafından kapatılmasını öngören 1971 tarihli 1425 sayılı kanun'un yürürlükteki hükümleri gereğince, Sandığın talebi üzerine Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçenin sosyal transferler kısmına konan ödenekle karşılanmaktadır. 1976-1989 döneminde Emekli Sandığı'na yapılan yardımlar konsolide bütçenin ortalama %3.6'sı kadar olmuş ve yıldan yıla önemli değişiklikler göstermemiştir. Ancak, 1989 yılında kesenek oranlarının yükseltilmesi ve keseneğe tabi ödemelerin artırılması sonucunda bu oran %1.8'e inmiştir ( Arın; 1994, 1-11).

Sosyal güvenlik sistemi aynı zamanda, kamu kesimi tasarruflarına eklenti yapma konusunda önemli araçlardan biri olmaktadır. Devlet tarafından sosyal güvenlik sistemine yapılan yardımlar çeşitli şekillerde olmakta, bu yardımların devlet harcamaları içindeki payı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde sosyal güvenlik fonları devlet borçlanmasının en önemli kaynağı olmakta, toplam iç devlet borçlarının yarısından fazlası bu fonlar tarafından karşılanabilmektedir. Bir başka deyimle, sosyal güvenlik sistemleri vergi kapasitesine bir eklenti görünümündedir.

Bu açıklamalardan sonra, üç büyük sosyal güvenlik kuruluşunun 1980 sonrası mali yapılarını ve gelişimini inceleyebiliriz.

### **1.1. T.C. Emekli Sandığı'nın Mali Yapısı Ve Gelişimi**

T.C. Emekli Sandığı Maliye Bakanlığına bağlı tüzel kişiliği olan bir kuruluştur. Genel ve Katma Bütçeli dairelere, özel idarelere, belediyelere ve bunlara bağlı idare ve kurumlara, bunların döner sermayeli kuruluşlarına, özel kanunla kurulmuş ve kurulacak devlet kurumları ve bankalara, iktisadi devlet teşekkülleri ve benzeri kuruluşlara, Ticaret ve Sanayi odalarına mensup olarak çalışanların emeklilik işlerini düzenlemek amacıyla kurulmuştur.



Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren ülkemizde bazı bakanlıkların ve devletçe ekonomik ve ticari amaçlarla kurulan kamu kuruluşlarının memur ve hizmetlileri için ayrı ayrı emekli sandıkları kurulmuş ve bir kısım memurların emekli aylıkları da devlet bütçesinden karşılanmaya çalışılmıştır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının bu dağınık durumuna son verilmesini ve " **sosyal güvende birlik** " ilkesinin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla da 1.1.1950 tarihinde bütün emekli kanunlarını ve sandıklarını birleştiren 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu yürürlüğe konmuştur ( DPT; 1988, 16-17 ).

#### **1.1.1. Emekli Sandığı'nın Gelir - Gider Dengesi**

Emekli Sandığı'nın gelirlerinin büyük bölümünü kanuni gelirler oluşturmaktadır. Sandığın kanuni gelirleri ana gelirlerini teşkil etmekte olup, iştirakçilerinin, iştirakçiliklerinden dolayı, her ay alınıp kurum karşılıklarıyla birlikte sandığa sağlanan gelirlerin büyük bölümünü oluşturmaktadır. Sandığın gelir - gider arasındaki yıllar itibariyle müsbet farkını teşkil eden gelir fazlası, menkul kıymetlere ve gayri menkullere yatırılabilen ve yatırım geliri de elde edilebilmektedir. Giderlerin en büyük bölümünü kanuni giderler oluşturmaktadır. Kanuni giderler üyelere yapılan ödemelerle, yardımlardan oluşmaktadır. Plasman giderleri içinde de yönetim ve işletme giderleri yer almaktadır (Tügen;1994,4-6)

Sandık 1425 sayılı kanun'un yürürlükteki 14. maddesinin " sandığın nakit durumu gerekli ödemeleri ve harcamaları karşılayamadığı takdirde, Sandığın talebi üzerine, Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferleri bölümüne bu husus için konulacak ödenekten Sandığa ödemedede bulunulur " hükmü gereğince gelir ve gider arasındaki gider fazlasını sağlamıştır (DPT;1991,89-92).

Tablo-2'de 1988-2005(3) arası T.C. Emekli Sandığı'nın gelir ve giderleri gösterilmektedir. Giderlerin en büyük bölümünü kanuni giderler oluşturmaktadır. Kanuni giderler üyelere yapılan ödemelerle yardımlardan meydana gelmektedir. Plasman gideri içinde de yönetim ve işletme giderleri v.d. yer almaktadır. 1989 yılında kanuni giderlerdeki bir önceki yıla göre % 200'ün üzerindeki artış dikkati çekmektedir. Bunda 1989 yılı temmuz ayında emekli maaşlarına yapılan yüksek oranlı zammın etkisi bulunmaktadır. Kanuni giderlerin toplam giderler içindeki payı 1980 - 1992 döneminde % 97 - 98 dolayında iken, 1993 yılında % 92, 1994 yılında ise % 94.9 olarak gerçekleşmiştir, plasman giderlerinin payı da son yıllara kadar, 1987 ve 1991 yılları dışında, genellikle % 2.5'un altında bir değere sahipken, 1993 yılında % 7.9'a ve 1994 yılında da % 5.0'e yükselmiştir.

**TABLO-2 T.C. Emekli Sandığı Gelir –Gider Dengesi (Milyar TL)**

YILLAR	GELİRLER	GİDERLER	FARK
1988	810	810	–
1989	2.431	2.430	1
1990	5.346	5.092	254
1991	9.485	8.616	868
1992	17.476	16.112	1.363
1993	27.498	31.450	-3.952
1994	47.875	53.930	-6.054
1995	103.543	108.362	-4.819
1996	220.793	260.272	-39.478
1997	465.317	573.548	-108.230
1998	914.083	1.109.5	-195.441
1999	1.508.7	2.016.3	-507.543
2000	2.138.4	2.976.5	-837.436
2001	3.217.1	4.800.1	-1.582.2
2002	4.981.3	7.629.7	-2.648.3
2003	6.814.2	10.346.9	-3.532.3
2004	7.780.4	12.145.1	-4.464.6
03.2005	2.265.7	3.468.3	-1.202.5

Kaynak: <http://www.emekli.gov.tr/ISTATISTIK/mali.html#m1> adresinden derlenmiştir.

Sandığın toplam gelirleri içinde ise kanuni gelirler 1980-1994 döneminde % 90'ın üzerinde pay almakta, bu oran keseneklerdeki artışların da etkisiyle son yıllarda % 97'lere kadar yükselmektedir. Aynı dönemde plasman gelirlerinin payı belirli bir dalgalanma göstermiş, 1980 yılında sözkonusu pay %8.5 iken 1992 yılında %3.0'e gerileyerek, 1993 ve 1994 yıllarında sırasıyla %3.5 ve %7.2 olarak gerçekleşmiştir.

T.C Emekli Sandığı'nın gelirleri ile giderleri arasında ele alınan dönemde birkaç yıl belli bir kaynak artışı (gelir fazlalığı) olmuştur. Ancak sandığın aktif iştirakçi sayısına ve gelirlere göre üyelere yapılan çeşitli ödemelerdeki önemli artışlar, değişik tarihlerde yürürlüğe giren kanunlarla emekliliğe esas hizmet süresinin kısaltılması sonucunda emekli sayısının artması, emekli dul ve yetim aylıklarındaki yükselmelerin, eski emekli dul ve yetimlere de aynen uygulanması, katsayı artışlarından kaynaklanan emeklilik keseneğine esas tutarlardaki yükselmelerden %100 artış farkı alınmaması ve fonların etkin bir şekilde değerlendirilememesi mali yapının bozulmasında rol oynamıştır. Gelirlerin giderleri karşılayamaması durumunda ise Hazine yardımı yapılması söz konusudur (Tüğen; 1994, 10 ).

## **1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Mali Yapısı Ve Gelişimi**

Ülkemizde memurlar dışında işçilerin de sosyal güvenlik kapsamına alınması uzun bir süreci gerektirmiştir. 1.7.1946 tarihinde 4772 sayılı "iş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortaları kanunu" uygulamaya konulmuştur. 4792 sayılı kanunla da İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Nihayet, çeşitli kanunlarla dağınık bir biçimde yürütülmekte olan sosyal sigortalar uygulaması 1.3.1965 tarihinde 506 sayılı " Sosyal Sigortalar Kanunu " ile yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Böylece ilgili kurum da "Sosyal Sigortalar Kurumu" şeklinde son durumunu almıştır.

### **1.2.1. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Gelir - Gider Dengesi**

Sosyal Sigorta Kurumu'nun (SSK) yıllık gelir gider dengesi, 506 sayılı yasanın finansman sistemine ilişkin temel hükümlerin gereklerini yerine getirecek bir yapıda düzenlenmektedir. Her yıl o yılın gelirlerinden ayrılan matematik karşılıkların gelir - gider tablosunda yer alması mecburiyeti vardır. Bu yönüyle, her yılın gelir gider dengesi aynı zamanda ileriki yıllara uzanan uzun vadeli unsurları da içermektedir. Bu çerçevede yardımlara hak kazanma şartlarında batı sistemlerine kıyasla olumsuz koşullar ve son yıllarda yüksek enflasyona paralel olarak emekli aylık ödemelerindeki büyük artışlar, her yıl ayrılması gereken matematik karşılıklar ile sözkonusu aylık artışlarını karşılamak üzere ayrılan ek matematik karşılıkların önemli boyutlara yükselmesine neden olmuş sonuçta da ilgili yılın gelirleri karşılıklara yetemez duruma gelmiştir. Sigorta kolları bakımından başlıca finansman problemi, uzun vadeli sigorta kolu olan malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında görülmektedir. Gelir-gider fazlası, pratikte karşılıklara aktarılmaktadır. Yasalarda öngörülen kapitalizasyon finansman sistemine göre, teorik olarak hesaplanan ve bu gelirden düşülmesi gereken matematik karşılıklar çok daha büyük olduğu için, her yıl büyüyen miktarlarda karşılık açığı ortaya çıkmaktadır.

Tablo - 3 'de Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir, giderlerine ilişkin bilgiler mevcuttur. Kurum giderleri içinde önemli bir bölümü sigorta aylık ve ödemeleri teşkil etmektedir. Direkt sigorta başlığı altında yer alan bu tür giderlerin gider kalemleri içindeki payı 1983 yılında % 14.6, 1985'de % 20.2, 1990 yılında %30 iken 1993 yılında % 27.5 ve 1994 yılında % 25.7 olmuştur. Diğer yandan, kurumun faaliyet raporlarındaki gider yapısı dikkate alındığında daha farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. Kurumun faaliyet raporlarında "Sosyal Sigorta Giderleri" başlığı altında toplanan ve aylık toptan ödeme, iş göremezlik ödeneği, sağlık yardımları vb. yardımların genel toplamını ifade eden giderler, örneğin 1992 yılında toplam giderlerin %73.4'ünü oluşturmaktadır.

**Tablo – 3 Kurumun Ödemeler Dengesinin Yıllar İtibariyle Gelişimi (Tahsilat Ve Harcama Yönünden) Milyar TL.**

YILLAR	GELİRLER TOPLAMI	GİDERLER TOPLAMI	FARK	FARK (MİL \$)	
1989	5.374,0	4.692,0	682,0	319,0	
1990	10.703,0	9.304,0	1.399,0	531,0	
1991	18.511,0	18.383,0	128,0	30,0	
1992	32.789,0	35.345,0	-2.556,0	-365,4	Açık
1993	52.168,0	60.252,0	-8.084,0	-720,7	Açık
1994	90.355,0	109.734,0	-19.399,0	-641,0	Açık
1995	138.158,0	219.493,0	-81.335,0	-1.764,9	Açık
1996	342.436,0	486.819,0	-144.383,0	-1.738,6	Açık
1997	724.389,0	1.060.389,0	-336.000,0	-2.221,0	Açık
1998	1.550.018,0	1.997.018,0	-447.000,0	-1.692,0	Açık
1999	2.494.835,0	3.605.835,0	-1.111.000,0	-2.662,0	Açık
2000	4.894.718,0	5.294.718,0	-400.000,0	-688,0	Açık
2001	7.698.531,0	8.806.531,0	-1.108.000,0	-806,0	Açık
2002	11.132.049,0	13.518.049,0	-2.386.000,0	-1.614,0	Açık
2003	15.973.824,2	19.131.707,7	-3.157.883,5	-1.924,7	Açık
2004	19.417.958,0	25.174.958,0	-5.757.000,0	-4.053,2	Açık
2005*	22.513.118,0	31.423.393,0	-8.910.275,0	-6.575,8	Açık

\*Tahmin

Kaynak: S.S.K. Genel Md. İstatistik Yıllıklarından derlenmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelirleri içinde, Emekli Sandığı'nda olduğu gibi, yine prim gelirleri en büyük kısmını oluşturmaktadır. Prim gelirlerinin kurumun toplam gelirleri içindeki payı 1983 yılında %83, 1985'de %88, 1990'da %86, 1993 yılında %85 ve 1997 yılında %91 olarak gerçekleşmiştir. Kurumun prim gelirleri yanında faiz, tahvil, bono ve kira v.b. gelirleri vardır. Plasmanlardan elde edilen faiz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 1983'de %4.6, 1990'da %6.2, 1992'de %1.8, 1993 yılında 1.4 ve 1994 yılında bir sıçrama gerçekleştirerek %11.9'a ulaşmıştır.

Kurum, diğer sosyal güvenlik kurumları gibi yıl içinde elde ettiği primlerin ve diğer gelirlerin bir kısmını karşılık olarak ayırmak durumundadır. Bu karşılıkların en çok %40'ı devlet tahvillerine yatırılabilir. Tablo.3'de gider kalemleri arasındaki karşılıkların giderler içindeki payı 1983 yılında %69.2, 1990 yılında %52.6 iken 1992 yılında %53, 1993 yılında %52.1 ve 1994 yılında ise %54.2 olarak gerçekleşmiştir. Karşılıkların özellikle 1990'dan sonra %50'nin üzerinde sabitlendiği görülmektedir.

Öte yandan, kurumun plasmanlarında bankalardaki mevduat önemli bir büyüklüğe sahiptir. Toplam plasmanlar içinde bankalardaki mevduatın oranı 1990 yılında % 68.1 olarak oldukça yüksek gerçekleşirken, aynı oran 1993 yılında %63.4 olmuş ve 1994 yılında %26.5 gibi düşük bir seviyeye inmiştir. 1993 ve 1994 yıllarında gayrimenkullerin oranı sırasıyla %13.7 ve %47.8 olurken, tahvil gelirlerinin plasmanlar içindeki oranı %0.44 ve %14.4 olarak dalgalanma göstermiştir. 1994 yılında gayrimenkul gelirlerinde ki önemli artış dikkat çekicidir. Ancak prim tahsilatı ile ilgili sorunlar ve ödemelerdeki hızlı artışlar karşısında Sosyal Sigortalar Kurumu önemli mali güçlüklerle karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle 1992'den itibaren kurumun giderleri tahsilatın üzerinde bir gelişme göstererek açık vermeye başlamıştır. Bu açıklar, günümüze kadar artan oranda bir seyir takip etmiştir.

### **1.3. Bağ - Kur'un Mali Yapısı Ve Gelişimi**

Ülkemizde bağımsız çalışan yüzbinlerce vatandaşı sosyal güvenlik kapsamına almak üzere 02.09.1971 tarihinde 1479 sayılı kanunla Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu (Bağ-Kur) kurulmuştur. Bağ - Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı özel hukuk hükümlerine tabii, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir.

#### **1.3.1. Bağ - Kur'un Gelir - Gider Dengesi**

Kurumun başlıca gider kalemlerini, yaşlılık, ölüm, sağlık sigortası giderleri ve yönetim giderleri oluşturmaktadır. Kurum gelirleri ise, sigortalı sayılanların ödeyecekleri prim gelirleri yanında taşınır ve taşınmaz mallardan sağlanan gelirlerden, iştirak ve kuruluşların gelirlerinden, gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağış ve vasiyetler ile gerekli hallerde Genel Bütçeden yapılacak yardımlardan oluşmaktadır.

Tablo-4'de Bağ-Kur'un 1986-2003 dönemine ilişkin gelir ve gider rakamları verilmektedir. Kurumun başlıca gider kalemlerini, yaşlılık, ölüm, sağlık sigortası giderleri ve yönetim giderleri oluşturmaktadır. Emekli aylığı giderleri, 1990'da toplam giderlerin %70'ini oluştururken, 1992'de % 82.3'ünü oluşturmaktadır. Bunu sağlık sigortası giderleri ve genel yönetim giderleri izlemektedir.

Bağ-Kur, 1.1.1986 tarihinden itibaren sigortalılar ile emeklilerin ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin de sağlık sigortası kapsamına alınması ve sigortanın gelirinin sigortalının basamak gösterge tutarının %12'si tutarındaki sağlık sigortası primi ile sınırlı tutulmasının da etkisiyle 1987 yılından başlayarak giderek artan sağlık sigortası harcamaları ile karşı karşıya kalmıştır. Gerek sağlık kuruluşlarına, eczanelere gerekse sigortalılara yapılması gereken ödemelerde özellikle 1992 yılında önemli güçlükler

yaşanmış ve sağlık hizmetlerinde belirli bir yavaşlama gözlenmiştir ( Tüğen; 1994,17 ).

**Tablo –4 Bağ – Kur Gelir Gider Dengesi Milyar TL.**

YILLAR	GELİRLER	GİDERLER	FARK
1986	140	86.5	53.5
1987	185	136	49
1988	348	295	53
1989	582	657	-75
1990	1.035	1.195	-160
1991	1.338	2.081	-743
1992	4.035	4.602	-568
1993	5.225	8.617	-3.392
1994	9.826	19.895	-10.069
1995	20.055	40.788	-20.733
1996	43.600	108.125	-64.525
1997	130.042	307.274	-177.232
1998	220.140	650.472	-430.332
1999	414.138	1.309.599	-895.461
2000	725.913	1.899.118	-1.173.206
2001	1.280.348	3.059.214	-1.778.866
2002*	2.027.527	4.766.606	-2.729.079
2003**	1.096.882	2.708.663	-1.611.781

Kaynak: <http://www.bagkur.gov.tr/istatistik/gelir-gider.shtml> adresinden derlenmiştir.

\* 2002 yılı rakamları geçicidir.

\*\*2003 yılı rakamları 6 aylık olup geçicidir.

BAĞ-KUR içinde T.C. Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nda olduğu gibi prim gelirleri en önemli gelir kaynağıdır. Kurumun prim gelirleri dışındaki faiz ve diğer gelirlerin, toplam gelire oranı 1980 yılında %14, 1985'de %34, 1990 yılında %3'dür. Bağ - Kur'un son yıllarda giderlerinin gelirlerinden fazla olduğu, gelirler ile giderler arasındaki farkın açıldığı bilinmektedir. Bunda, kurumun aktif sigortalı sayısının önemli bir artış içinde olmamasına karşılık pasif sigortalıların sayısının daha fazla artmaya devam etmesinin, prim tahsilatındaki sorunların varlığını korumasının etkisi bulunmaktadır. Bağ-Kur, 1990 yılı sonrası devlet yardımı almaya başlamıştır. Açıkların kapatılmasında banka kredilerine de başvurulmaktadır.

## 2. PRİM ORANLARI VE ERKEN EMEKLİLİK

Yukarıda işaret ettiğimiz üzere, sosyal güvenlik kuruluşlarımızın en önemli gelir kaynağı prim gelirleridir. T.C. Emekli Sandığı'nın prim tahsilatı konusunda sadece bazı belediyelerle problemleri bulunmakla birlikte, prim

tahsilatı % 100'e yakın gerçekleşmektedir. Ancak SSK ve Bağ-Kur'da önemli sorunlar yaşanmaktadır. 1996 yılında prim tahsilat oranları SSK'da % 85,3, Bağ-Kur'da 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalılarda %55, 2926 sayılı Kanuna tabi Tarım Sigortalılarında ise %20'dir. Bu anlamda, sosyal güvenlik primlerinin toplam vergi gelirlerine ve GSYİH'ya olan oranları açısından bir karşılaştırma yaptığımızda, prim gelirlerinin diğer ülkelere göre düşük seviyelerde gerçekleştiği görülmektedir (bkz. Tablo-5 ve Tablo-6).

**Tablo – 5 Sosyal Güvenlik Primlerinin (2000) GSYİH İçindeki Payı**

Ülkeler	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Kanada	1,4	3,0	3,2	3,3	4,4	4,4	5,0	4,9	5,1	5,2
A.B.D.	3,3	4,3	5,2	5,8	6,4	6,9	6,9	6,9	7,0	6,9
Japonya	4,0	4,4	6,0	7,4	8,3	8,7	10,1	9,9	10,3	9,9
Danimarka	1,6	1,5	0,5	0,8	1,7	1,4	1,5	2,3	2,2	1,7
Fransa	11,8	12,4	14,6	17,4	19,0	18,9	18,6	16,2	16,2	16,3
Almanya	8,5	9,8	12,0	12,9	13,6	13,4	14,9	14,8	14,6	14,5
Yunanistan	6,3	6,7	6,4	7,9	10,2	8,9	10,5	11,8	11,7	11,8
İtalya	8,7	9,9	12,0	11,6	11,9	12,8	13,0	12,4	12,3	12,5
İngiltere	4,7	5,2	6,2	5,9	6,7	6,2	6,2	6,3	6,3	6,1
Türkiye	0,6	0,8	1,5	2,5	2,2	3,9	2,7	6,1	7,6	6,1

Kaynak: <http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf> adresinden derlenmiştir.

**Tablo–6 Sosyal Güvenlik Primlerinin (2000) Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı**

Ülkeler	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Kanada	5,6	9,7	10,0	10,5	13,5	12,1	14,0	13,6	14,6	15,2
A.B.D.	13,3	16,1	20,5	21,9	25,2	25,1	24,8	23,2	24,1	26,1
Japonya	21,8	22,3	29,0	29,1	30,3	29,0	36,2	36,5	37,7	38,3
Danimarka	5,4	4,0	1,3	1,8	3,7	3,1	3,1	4,6	4,4	3,4
Fransa	34,2	36,3	40,6	42,7	43,3	44,1	42,4	35,9	36,2	37,0
Almanya	26,8	30,3	34,0	34,3	36,5	37,5	39,0	39,0	39,8	40,3
Yunanistan	31,6	30,0	29,5	32,9	35,6	30,2	32,4	30,8	32,0	32,8
İtalya	34,2	37,8	45,9	38,0	34,7	32,9	31,5	28,6	28,6	29,4
İngiltere	15,4	13,9	17,5	16,7	17,8	16,9	17,6	16,9	17,0	18
Türkiye	5,9	6,3	9,5	14,0	14,3	19,7	12,1	18,7	21,5	19,8

Kaynak: <http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf> adresinden derlenmiştir.

Diğer taraftan, emeklilikte yaş sınırının kaldırılması sonucu yaşlılık riski ile karşılaşılmadan erken yaşta emekliliğe imkan sağlanması sistemi sürdürülemez hale getirmiştir. Emeklilik yaşının düşürülmesi nedeniyle ülkemizde genç emekliler kitlesi oluşmuştur. Çalışma gücünü kaybetmeden pasif sigortalı durumuna geçen bu genç emeklilerin büyük bir kısmının ikinci işlerde çalışmaları, işgücü piyasalarında ve işsizlik üzerinde olumsuz sonuçlar

doğurmaktadır. Yine bu kişilerin erken yaşlarda emekli olmaları ile önemli ölçüde prim gelirinden mahrum kalınmakta ve kısıtlı bütçe kaynakları ile finanse edilen emekli maaşı ödemelerinin önemli bir bölümü bu kimselere yapılmaktadır. Kurumlar bazında 1996 yılı içinde yaşlılık aylığı bağlananların ortalama yaşı ve bu yaşlardan sonra ortalama yaşam beklentisi değerlerinin tahminine göre aylık alma süreleri Tablo-7’de gösterilmektedir.

Ortalama emekli aylığı bağlama yaşı, OECD ülkelerine göre düşük olmakla beraber, 50 yaş civarındadır. Emeklilik sonrası hayat beklentisi rakamları değişiklik arz etmekle beraber, yapılacak düzenlemelerde ülkemiz gerçeğinin gözönünde bulundurulması uzlaşma arayışının bir gereği olarak değerlendirilmelidir.

Türkiye diğer ülkelerde görülmeyen üç uygulama ile hem insan, hem de mali kaynaklarını verimsiz kullanmaktadır: a) erken emeklilik (38-45 yaşlarda mümkündür), b) emekli olur olmaz kanuni emeklilik yaş haddini beklemeden (65) hemen emekli maaşı almaya başlamak, c) emekli maaşı alırken bir başka işte çalışabilmek. Sosyal sigorta kurumlarının böyle bir yükü kaldırmaları mümkün değildir (Kocaman, 2002, 161).

**Tablo – 7 Ortalama Emekli Aylığı Bağlama Yaşı ve Emeklilik Sonrası Hayat Beklentisi (2000)**

<b>Kurumlar</b>	<b>Ortalama Emekli Aylığı Bağlama Yaşı</b>	<b>Emeklilik Sonrası Hayat Beklentisi (Yıl)</b>
<b>SSK</b>	50	25.8
<b>BAĞ – KUR</b>	54	21.8
<b>EMEKLİ SAND.</b>	48	27.8
<b>ORTALAMA</b>	50.6	25.2

Kaynak: Kocaman,T.(2002), Planlama dergisi, ss.161.

Ülkemizde eğitim seviyesinin yükselmesi, sağlık, beslenme, kültür seviyesi, konut şartlarının düzelmesi, şehir alt yapısının sağlıklı hale gelmesi gibi refahtan alınan payın artması ile orantılı olarak hayatta kalma süreleri zaman içinde değişmiştir. Hal böyle iken sosyal güvenlik kuruluşlarımızda yıllarca erken emeklilik olanağı sağlayan emeklilik yaşı uygulaması sürdürülmüştür. Bu uygulama diğer dengeleri de bozmuş “yaşlılık riski” gerçekleşmeden yapılan ödemelerden dolayı aylıklar çok uzun yıllar ödenmiş, genç yaşta emekli olma nedeniyle kurumlar prim kaybına uğramış, aktif-pasif sigortalılık dengesi bozulmuştur. Bu durum 2002 yılında yürürlüğe giren 4759 sayılı Kanunla kademeli olarak yaşlılık riskini karşılayarak, demografik gelişmelere uyumlu hale getirilmiştir (DANIŞOĞLU, 2002, 221).



Emeklilik yaş sınırlarının kaldırılması ve uygulamaya konulan çok sayıda borçlanma yasası da kurumların aktüeryal dengelerini olumsuz yönde etkilemiştir. Hizmet borçlanması, askerlik borçlanması, sanatçı borçlanması, çıraklık borçlanması, itibari hizmet süresi borçlanması, yurtdışında geçen sürelerin borçlanması, parlamenterlerin borçlanması gibi alanlarda çıkarılan yasalar ile emeklilik koşulları kolaylaştırılmış ve bu sayede hızla artan pasif sigortalı sayısı sonucu, sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengeleri hızla bozulmaya başlamıştır.

**Tablo-8 Bazı Ülkelerde Aktif / Pasif Oranları**

Ülkeler	1990	2020
Fransa	2.5	1.8
Almanya	2.4	1.8
İtalya	2.1	1.4
Hollanda	2.6	1.8
İngiltere	2.2	1.9
İspanya	1.9	1.5
Norveç	2.2	2.0
İsveç	2.3	1.9
İrlanda	2.0	1.5
Ortalama	2.2	1.7

Kaynak: Sos.Güv.Reformu Komisyon Raporu; Çal. Ve Sos.Güv. Bak.,ss.8.

**Tablo -9 Türkiye’de Aktif / Pasif Oranının Gelişimi**

Yıllar	Kişi Bazında	Dosya Bazında
1997	1.77	2.05
1998	1.70	1.97
1999	1.68	1.94
2000	1.63	1.89
2001	1.59	1.83
2002	1.55	1.79
2003	1.51	1.74
2004	1.48	1.70
2005	1.45	1.66
2006	1.42	1.63
2007	1.39	1.60
2008	1.37	1.57
2009	1.34	1.54
2010	1.32	1.51

Kaynak: Sos.Güv.Reformu Komisyon Raporu; Çal. Ve Sos.Güv. Bak.,ss.8.



Sisteme prim ödeyen aktif sigortalılar ile sistemden aylık alan pasif (emekli) sigortalılar arasındaki oran sürekli olarak düşmüştür. 1996 yılı sonu itibarıyla üç sosyal güvenlik kurumunda dosya bazında aktif/pasif oranı 2.2 olarak gerçekleşmiştir. 1995 yılı esas alınarak Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından yapılan çalışma sonuçlarına göre, gerekli tedbirler alınmadığı takdirde aktif/pasif oranının 2020 yılında 1 çalışana karşılık 1 emekli seviyesine kadar düşeceği tahmin edilmektedir. Türkiye'deki bu gelişmeye karşılık bazı ülkelerdeki aktif / pasif oranları yukarıdaki gibidir.

Hiçbir önlem alınmadığı takdirde, Türkiye'de aktif /pasif oranlarının aşağıda görüleceği gibi sürekli düşeceği tahmin edilmektedir.(bkz. Tablo – 9)

### 3. SOSYAL GÜVENLİK FONLARI AÇIKLARI

Kamu kesimi çok çeşitli kanallarla ekonomide temsil edilmektedir. Türkiye'de kamu kesimi beş ayrı kanaldan ekonomiye girmektedir. Bu kanalları şöylece sıralayabiliriz: 1. Konsolide Bütçe 2. Yerel İdareler 3. Fonlar 4. Döner Sermaye ve Sosyal Güvenlik 5. Kamu İktisadi Teşekkülleri. Bu beş kanaldan devlet gelir toplar ve harcama yapar. Bu beş kanal en geniş anlamda kamu kesimini oluşturduğundan dolayı, buralarda oluşan gelir - gider dengesi, genel olarak kamu kesimi dengesini verir. Burada önem taşıyan konu, Konsolide Bütçe ve Sosyal Güvenlik sistemi arasındaki ilişkiyi analiz etmektir. Tablo-10 bize bu imkanı verebilir.

**Tablo – 10 Konsolide Bütçe ve Sosyal Güvenlik Dengesi ( % GSYİH )**

Yıllar	Konsolide Bütçe	Sosyal Güvenlik	SSK	Emekli Sandığı	Bağ-Kur	İşsizlik Sigortası
1995	-3.8	-1.4	-0.9	-0.5	-0.1	-
1996	-4.5	-1.4	-1.1	-0.5	-0.1	-
1997	-5.5	-1.7	-1.3	-0.7	-0.1	-
1998	-3.5	-2.0	-1.4	-0.8	-0.1	-
1999	-2.8	-2.3	-1.5	-0.9	-0.1	
2000	-2.1	-2.5	-1.6	-0.9	-0.1	-0.3
2001	-2.3	-2.6	-1.8	-0.9	-0.1	-0.4
2002	-2.2	-2.8	-1.9	-1.0	-0.1	-0.2
2003	-2.5	-3.0	-2.0	-1.0	-0.1	-0.2
2004	-2.5	-3.2	-2.1	-1.1	-0.1	-0.2
2005*	-2.7	-3.5	-2.3	-1.1	-0.2	-0.1

\* Tahmin

Kaynak: Social Security Final Report , ILO, March 1996,ss.17.

Unutulmamalıdır ki sözkonusu açık tahminleri, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın istikrar politikalarının uygulanacağını öngören makro ekonomik varsayımlarına dayanmaktadır ( Kenar - Teksöz; 1996, 16 ).

1990'larda Konsolide Bütçe ve KİT açıklarına yeni açıklar eklenmiş, mahalli idareler ve döner sermaye fonları yanında sosyal güvenlik fonları da açık vermeye başlamıştır . 1991'e gelinceye kadar, yıldan yıla oranı azalma eğilimi gösterse bile, sosyal güvenlik fonlarının zaman zaman fazla verdiği görülmekteydi. Örneğin bu fonlar 1987'de kamu borçlanma gereğinin %9'u civarında, 1990'da ise %3.9'u kadar fazla verirken; 1991'de toplam 65.6 trilyon TL. büyüklüğündeki kamu kesimi borçlanma gereğinin 1.8 trilyon TL. lık kısmı, yani %2.7'si, 1992'de %4.2'si sosyal fonların açıklarından kaynaklanmıştır. 1993'de ise sosyal güvenlik fonları açıkları toplam kamu açığının %7.4'üne yükselmiştir. Sosyal fonlar dengesi 1994 yılında 43 trilyona yakın ve 1995 yılında da 73 trilyona yakın açık vermiştir.

Sosyal güvenlik fonlarının açık verdiği 1990 yılından itibaren, toplam kamu harcamalarının GSMH'ya oranının seyri ile sosyal güvenlik fonlarının borçlanma gereğinin seyrine baktığımızda, sosyal güvenlik fonlarının açık verdiği yıllar için, bu açıkların tümünün bütçe yardımlarından karşılandığı varsayıldığında, bu açıklar toplam kamu kesimi harcamalarını 1991 yılı için binde 5, 1992'de binde 75, 1993'de % 2.75, ve 1994 için %2.65 kadar arttırmış olacaktır. Bu rakamların, yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi, devletin sosyal harcamalarının GSMH'nın içindeki paylarının düşüklüğü gerçeği dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

**Tablo-11 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Bütçe Transferleri, 1992-2004 Milyar TL.**

Yıllar	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı(1)	TOPLAM	GSMH'ya Oranı (%)
1992	1.214	0	4.000	5.214	0.5
1993	9.000	2.700	11.500	23.200	1.2
1994	14.625	4.530	20.000	39.155	1.0
1995	59.200	8.000	46.000	113.200	1.4
1996	146.000	70.100	110.000	326.100	2.2
1997	337.000	123.000	300.000	760.000	2.6
1998	451.000	435.000	514.000	1.400.000	2.6
1999	1.111.000	796.145	1.035.000	2.942.145	3.8
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460	2.6
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000	3.1
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000	3.5
2003	4.808.617	4.930.000	6.145.000	15.883.617	4.5
2004*	5.757.000	5.336.000	7.800.000	18.893.000	4.5

(1) Faturalı Ödemeler dahil

\* 2004 yılı programında yer alan miktarlardır.

Kaynak: <http://www.ssk.gov.tr/wps/sskroot/istatistik> adresinden alınmıştır.

Diğer taraftan, üç sosyal güvenlik kurumuna bütçeden yapılacak transferlerin 2000 yılında 3.226, 2002'de 9.684 ve 2003 yılında 15.883 Trilyon TL'ye ulaştığı, bu oranların GSMH içindeki paylarının ise sırasıyla % 2,6, 3,5 ve 4,5 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Sadece 2003 yılı için yapılan transferlerin bütçe açığı içindeki payı % 29.71'dir. Toplam kamu yatırım harcamaları ile karşılaştırıldığında ise, bu harcamaların 1.3 katına tekabül etmektedir. Bu oranların gelişimi Tablo-11'de gösterilmiştir.

#### **4. SONUÇ**

Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi, prim gelirlerinin sosyal korumayı sağlayacağı varsayımına dayanan liberal sosyal refah rejimi felsefesi ile kurulmuştur. Fakat ülkenin yapısal özellikleri, bu rejimin kendi içinde tutarlı olmasını sağlayan temel varsayımların,önkoşulların ve ilkelerin gerçekleştirilmesini engellemiştir. Bu nedenle, sistem kendi içinde tutarsızlıklar ve çelişkiler taşımaktadır. 1990'larda giderek artan açıklar oluşmaya başlaması artık bu sistemin kendini yeniden üretmeyecek aşamaya geldiğini göstermektedir. Sistem zaten nüfus, yarar kapsamı ve yarar düzeyleri bakımından eksik kurulmuştur. Fakat artık sağladığı yetersiz yarar düzeylerini bile sağlayamayacak, eksik hizmetleri sunmak üzere genişlemeyi ise hiç kaldıramayacak bir aşamaya gelmiştir.

Üç sosyal sigorta kurumumuzca yürütülmekte olan emeklilik sistemlerinin aktüeryal dengeleri; sigortasız çalışma ve çalıştırma, eksik gün ve eksik ücret bildirim, erken emeklilik, prime esas ücret tavanının düşüklüğü, prim karşılığı olmayan ödemeler (sosyal yardım zammı), borçlanma-af ve intibak kanunları, yaratılan fonların düşük getiri sağlaması, uzun yıllar seyreden yüksek oranlı enflasyon, sisteme politik müdahaleler gibi uygulamalarla tamamen bozulmuş, sistem sürdürülemez hale gelmiştir. Bozulan aktüeryal dengeler nedeniyle, sosyal sigorta sistemimiz genel bütçeden yapılan yardımlarla ayakta durabilmektedir. Yıllık finansman ihtiyacı bütçe açığının üçte birine ulaşmış olup, acil önlemler alınmazsa, açığın bütçe ve GSMH içindeki oranı her geçen yıl artarak büyüyecektir. 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 Sayılı Yasanın öngördüğü aktüeryal denge hesaplarının kısa vadede sonuç vereceği düşünülmemelidir. Sosyal sigorta kuruluşlarının idari ve mali etkinliği artırılarak, norm ve standart birliğini sağlamak için temel esaslar belirlenmeli, gelirleri artırıcı ve giderleri azaltıcı düzenlemeler yapılmalıdır.

Kısa vadede düşünüldüğünde, Türkiye'de karşı karşıya kalınan sosyal

güvenlik fonları açıklarının boyutları bugün henüz tam anlamıyla anlaşılammış izlenimi doğmaktadır. Fakat orta vadede sosyal güvenlik ve sosyal yardım rejiminin kendisinin değişmesi, felsefesinin, ilkelerinin, finansmanının ve işleyişinin yeniden yapılanması gereği, devlet harcamalarının yeniden dağılımı bakımından gündemin başlarına yerleşecektir. Sosyal sigorta primlerini ve çalışanlar ve işverenlerden kesilen payları arttırmanın sınırına çoktan gelinmiştir. Ödenmeyen primleri toplamak, fonların işletilmesinde verimliliği arttırmak, emeklilik yaş sınırını yükseltmek gibi yöntemler başarılı olursa, sistemin kısa vadeli çelişkileri bir ölçüde hafifleyebilir. Fakat bu durum orta vadede yeniden yapılanma gereğini ortadan kaldırmayacaktır. Bu yeniden yapılanmanın fonların kendine yeterliliğini arttırma yönünde değil, devletin sosyal yardım harcamalarını arttırma yönünde olması çok daha yüksek bir olasılıktır.

Diğer taraftan sosyal yardım ve hizmetler, hedef kitlelere daha etkin bir hizmet sunmak amacıyla yeni bir sisteme kavuşturulmalıdır. Yoksulluğun azaltılması ve muhtaç durumda bulunan kişi ve gruplara etkin sosyal koruma sağlanması, sosyal hizmetlerin ihtiyaç sahiplerine yaygın, etkili ve sürekli bir şekilde ulaştırılması esas alınmalıdır.

Sosyal güvenlik sistemimizde sigorta kuruluşlarımızın prim karşılığı olarak yapmak durumunda oldukları hizmetlerle, devletin transfer niteliğinde yapmakta olduğu sosyal yardım hizmetleri birbirine karıştırılmıştır. Sosyal sigorta kuruluşlarımız karşılıksız olarak sosyal yardım yapmak gibi görevlerle de donatılmışlardır. 2022 sayılı 65 yaşını doldurmuş muhtaç ve kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanunla ödenen aylıklar, gazi ve şehit ailelerine yapılan ödemelerle, sigortalılıkta staj süresi dikkate alınmadan yıllarca yapılan sağlık harcamaları bu alan örnek verilebilir. Kuruluşlar esas faaliyet alanı olan sosyal sigortacılıktan çok bu tür hizmetlerle uğraşır ve fonları eritir hale gelmişlerdir.

Nihayet, uluslararası gelişmeler çerçevesinde, Türk sosyal güvenlik sisteminin özellikle finansman alanında karşılaştığı darboğaza sosyal güvenlikle geçirilen deneyleri gözardı etmeden çözüm aranırken, aynı zamanda sosyal güvenliği kalkınma için bir kaynak yaratıcısı olarak görmemek gerekir.

**KAYNAKÇA**

- Arın,T.(1994),“Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri Ve İflası”X.,Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirisi, Kemer, Antalya.
- Danışoğlu,E.(2002),“Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı”, Planlama Dergisi, D.P.T. 42.Yıl özel sayısı, Ankara.
- Dilik,S.(1992),Sosyal Güvenlik, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2. Baskı, Ankara.
- D.P.T.( 1988),Sosyal Güvenlik,V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT.2151 ÖİK.337, Ankara.
- (1991),Sosyal Güvenlik Ve Sağlık Hizmetlerinin Rasyonalizasyonu, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT.2274 ÖİK.391, Ankara.
- (2000),Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Ankara.
- ILO(1996), Social Security Final Report, Republic of Turkey Social Security and Health Insurance Reform Project, March 1996, Geneva.
- Kenar,N.-Teksöz,A.T.(1996),“Sosyal Güvenlik Sistemimiz Ve Reform Projesi”, Hazine Dergisi Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Md., Ankara.
- Kocaman,T.(2002),“Bulunulan Yaşa Göre Hayatta Kalma İhtimalleri”, Planlama Dergisi, D.P.T. 42.Yıl özel sayısı,Ankara.
- Öncel,T.(1983), Parafiskal Yükümlülükler, İst Üniv. Yayın No. 3115, İkt. Fak. Yayın No. 494, Güryay Matbaası, İstanbul.
- Öner,E.(1994),Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereksinimi Genel Bir Değerlendirme, Maliye Bak.. Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md. Yayınları, Ankara.
- T.C. Çal. Ve Sos. Güv. Bak. (1997), Sosyal Güvenlik Reformu Komisyon Raporu, Kasım 1997.
- Tüğen, K.(1994),“Türkiye'de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısı Ve Gelişimi”X. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirisi, Kemer, Antalya.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, İstatistik Göstergeler 1923-1992.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, Türkiye İstatistik Yıllığı 2004.
- T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ocak - 1994.
- T.C. Dış Ticaret Müsteşarlığı, İstatistik Yıllığı, Ocak - 1996.
- T.C. Maliye Bakanlığı, Vergi İstatistikleri Yıllığı 1992 - 2004.

