

# AB VE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ KARŞILAŞTIRMASI

Arş. Grv. Abdülkerim ÇALIŞKAN\*

## ÖZET

Dünyada ve Türkiye'de sosyal güvenlik sistemlerinin önemli sorunları vardır. Bu sorunların temelinde farklı sosyal güvenlik sistemlerinin üzerine kurulduğu ekonomik ve sosyal yapıdaki değişimleri, sosyal güvenlik sistemlerinin izleyememesi yatmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde nüfus yapısı ve bileşiminin değişmesi ile sosyal harcamalardaki artışlar nedeniyle artan kamu harcamaları, bu ülkelerin bütçelerine ağır yükler getirmiştir. Bu olumsuz durum karşısında ülkeler, krizden kurtulmanın yollarını araştırmaya başlamışlardır. Gelişmiş ülkelerdeki bu eğilimlerin aksine Türkiye'de gerek politik kaygılar nedeniyle gerekse sistemde yapılacak değişikliklerin bu harcamalardan yararlananların mevcut haklarına zarar vereceği endişesiyle sosyal güvenlik sisteminde köklü değişiklik önerilerine sıcak bakılmamaktadır.

## ABSTRACT

Social security systems both in the world and in Turkey have many important problems. The main reason for the emergence of those problems is the inability of these systems to follow the changes in economic and social fields. The increase in the amount of social spendings in the member states of European Union, derived from the changes in demographic composition, has given the way for examining possible solutions for the problems faced by their social security systems. Contrary to this trend, there is not enough support for attempts to reform social security system in Turkey due to political pressures and concerns on the preservation of the social rights which had already been won by the related groups.

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B. Fakültesi, Maliye Bölümü.

## GİRİŞ

Bu çalışma, son yıllarda sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerde yaşamakta olduğu krizin AB ülkeleri ve Türkiye açısından incelenmesini amaçlamaktadır. AB ve Türk sosyal güvenlik sistemlerinin benzer ve farklı yönlerini ortaya koymak ve sorunların nedenlerini görebilmek için özellikle aşağıdaki hususlar üzerinde durulacaktır. İlk olarak ülkenin/ülkelerin seçtikleri sosyal güvenlik sistemlerinin türü ve sosyal güvenlik sistemini etkileyen ekonomik ve sosyal faktörler ele alınacaktır. Daha sonra Avrupa Birliği ülkeleri ile Türk sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştırması yapılırken sosyal güvenlik sisteminin ve bundan sapmaların yol açtığı sorunlarla sistemden saptmaya neden olan ortam incelenecek, sorunlar karşısında çözüm olarak sunulan öneriler ve yeni eğilimler ele alınacaktır. Bu eğilimlerin sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulmasına etkileri ise hizmetlerin tek tek incelenmesi ve ülke örnekleri ile ortaya konulacaktır.

### D) ÜLKELERİN SEÇTİKLERİ SOSYAL GÜVENLİK REJİMLERİ

Ondokuzuncu yüzyılda klasik-liberal devlet kavramının yerini müdahaleci sosyal devlete bırakması ve Keynesyen iktisadın ekonomi bilimiyle sınırlı kalmayıp ülkelerin politikalarını belirlerken yararlandıkları temel esas olmaya başlamasıyla birlikte kamu harcamaları, büyük bir gelişim göstermiştir. Artan kamu harcamalarının karşılanması amacıyla klasik bütçe yanında yatırım ve sosyal bütçelerden oluşan çok geniş milli bütçe kavramı ortaya çıkmıştır. Bunun yanında bazı devletler, bu tür harcamaların bir kısmının doğrudan doğruya bütçe dışından karşılanmasına izin vermişlerdir.<sup>1</sup> Bu gelişmenin doğal sonucu olarak bütçe dışındaki gelirleri toplayan, harcamaları gerçekleştiren ve belli bir sisteme göre hareket eden sosyal güvenlik örgütlenmeleri ortaya çıkmıştır. Günümüzde sosyal güvenlik ve sosyal yardım mekanizmalarının devlet, aile, gönüllü örgütlenmeler ve piyasa olmak üzere dört aktörü

<sup>1</sup> Aykut HEREKMAN, *Teoride ve Türkiye'de Parafiskal Gelirler*, Eskişehir, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:99/55, 1972, s.5-6.

vardır. Bu dört ögenin kendi aralarında farklı bileşimler oluşturmaları ile felsefeleri farklı olan sosyal güvenlik sistemleri ortaya çıkmıştır.<sup>2</sup> Bu açıdan sosyal güvenlik sistemlerinin genel olarak üç ayrı şekilde tasnif edilmesi mümkündür:

#### A) KORPORATİST- MUHAFAZAKAR SOSYAL GÜVENLİK REJİMLERİ

Muhafazakar-korporatist rejimin sosyal güvenlik anlayışında devlet ve aile, piyasa ve gönüllü örgütlenmelerden daha fazla önem taşır. Devlet, geleneksel ailenin çözemediği sorunlara müdahale eder. Bu müdahale, mevcut sınıf ve statü farklılıklarını korumayı ve istikrarı sağlamayı amaçlayan otoriter bir sosyal politika uygulamasıdır. Devletin müdahalesi, toplumsal eşitsizlikleri azaltmayı veya belli bir düzeyde eşitlik sağlamayı amaç edinmemiştir.

#### B) SOSYAL DEMOKRATİK SOSYAL GÜVENLİK REJİMLERİ

Sosyal demokratik rejimin dayandığı temel ilkeler olan evrensellik, eşitlik ve toplumun orta sınıfları için yüksek düzeyde sosyal koruma ve gelir desteği sağlanmasına ilişkin yaklaşımlar<sup>3</sup>, sosyal güvenlik sistemini de etkilemiştir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım mekanizmaları piyasa mantığına dayanmak yerine, kamusal mantığa dayanır. Özel sigortanın varlığına rağmen sosyal koruma esas olarak devlet harcamaları yoluyla sağlanır.

#### C) LIBERAL SOSYAL GÜVENLİK REJİMLERİ

Liberal sosyal güvenlik anlayışı, temelde piyasa mantığına dayanmaktadır. Ülke olarak sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yararlar, belli bir asgari düzeyi aşmaz. Bu düzeyin üzerine çıkmak isteyenler özel örgütlenme sistemlerine gönüllü katılım yoluyla ancak daha fazla ödeyerek koruma elde edebilirler. Böylece minimal

<sup>2</sup> Tülay ARIN, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası, *X. Maliye Eğitimi Sempozyumu Kemer*, 15-18 Mayıs 1994, s. 278-279.

<sup>3</sup> Avni ZARAKOLU, *İktisadi Düşünceler Tarihi*, Atatürk'ün 100. Doğum Yılına Armağan, Ankara, Ankara Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları No:456, 1981, sh:123

düzeyle eşitlik gelir imkanlarına göre eşitsizlik, rejimin temel ilkesidir. Liberal sosyal güvenlik sisteminin koşulları aşağıdaki biçimde özetlenebilir:

- Sosyal güvenliğin bütün nüfusu kapsamayı, ücretlileri, kendi işinde çalışanları ve bunlara bağımlı nüfusu da çerçevesine alması,
- Sosyal güvenlik sistemlerine katılımın zorunlu olması,
- Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanının katılanların ödediği primlerle sağlanması,
- Gelir kaybına yol açan bütün temel riskleri kapsamayı,
- Sosyal güvenliğin sınırlı asgari bir geçim düzeyi sağlaması,
- Katkıların (prim ödemelerinin) tek oranlı olması.

Yukarıda bahsedilen sosyal güvenlik sisteminin daha genel bir iktisadi ortamın bir parçası sayılması gerektiği unutulmamalıdır. Sistemin dayandığı varsayımın en önemli hareket noktası, tam istihdamın erkek nüfus için sözkonusu olmasıdır. Çalışan kişilerin eş ve çocukları, bağımlı konumda bulunmakta ana ve babalar bağımlı statüsünde sayılmayarak bağımlı sayısının azaltılması amaçlanmaktadır.

Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin temelde liberal sosyal güvenlik anlayışına dayandığı varsayımından hareketle bugün yaşanan sorunların bu sistemin ilkelerinden sapmalar nedeniyle ortaya çıktığı ileri sürülebilir. İlk olarak AB ülkelerinde sosyal güvenlik sistemi ve sorunları, ikinci olarak Türkiye'deki sistem ve sorunlar incelenerek karşılaştırma yapılacaktır.

Avrupa Birliği ülkelerinin sosyal güvenlik sistemlerini şekillendiren tarihi, sosyal, siyasal ve ekonomik etkenler; ekonomik gelişme hedefleriyle uyumlu olmasına özen gösterilen Avrupa sosyal politikasının ilkeleriyle somutlaşmıştır.

## II) AVRUPA SOSYAL POLİTİKASININ TEMEL UNSURLARI

A) Üretim, verimlilik ve yatırım artışını hedefleyen işletmelerin rekabet gücünü dikkate alan bir ücret politikası izlenmelidir.

B) Yatırım ve istihdam artışı için ücret dışı işgücü maliyetleri azaltılmalıdır.

C) Çalışma hayatını düzenleyen standartlar, hızlı teknolojik gelişmeler ve üretim yapısında meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak işletmelere ihtiyaç duydukları esnekliği sağlayacak şekilde gözden geçirilmelidir.

D) Sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması ve bireylerin işgücü piyasasında üretken kılınması amacıyla aktif politikalar izlenmelidir.

E) İşçi , işveren ve hükümet kesimleri arasında sosyal diyalog geliştirilmeli ve sürekli işbirliği sağlanmalıdır. Gözden kaçırılmaması gereken önemli bir nokta, Avrupa Birliği ülkelerinin bu konuda henüz ortak bir sistem geliştiremedikleri gerçeğidir. Sosyal güvenlik politikasına ilişkin alınan kararları içeren Maastricht Antlaşması'na Ek Sosyal Protokol, genel nitelikte olup sadece minimum standartları belirlemektedir. Üye ülkeler arasında uyumlaştırmaya gidilmesi konusunda alınan önlemler ise sınırlı düzeyde kalmıştır. Bu nedenle ülkeler, yüksek ya da düşük standartlar getirme konusunda zorlanmayacak ve kendi programlarında istedikleri düzenlemeleri yapabileceklerdir. 10-11 Ekim 1997 Tarihli Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi'nde Avrupa Sosyal Andlaşması'nın Sosyal diyalog sürecinin etkin ve istikrarlı bir biçimde işletilmesi için de Avrupa Birliği ülkelerinde çeşitli mekanizmalar kurulmuş değişik adlar altında ve farklı özellikler taşımalarına rağmen, ortak bir örgütlenme biçimi olarak ekonomik ve sosyal konseyler ortaya çıkmışlardır. Ekonomik ve sosyal konseyler, ülkeden ülkeye kuruluş biçimleri, üye yapısı ve fonksiyonları itibariyle farklılıklar göstermektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde ortak bir sosyal politikanın minimum sınırları belirlendiği için bütün ülkeleri kapsayacak bir değerlendirme yerine hizmetler tek tek ele alınarak uygulamada öne çıkan ülke örnekleri verilmesi daha yerinde gözükmetedir.

### **III. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ SUNDUĞU SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİ**

#### **A) YAŞLILIK SİGORTASI**

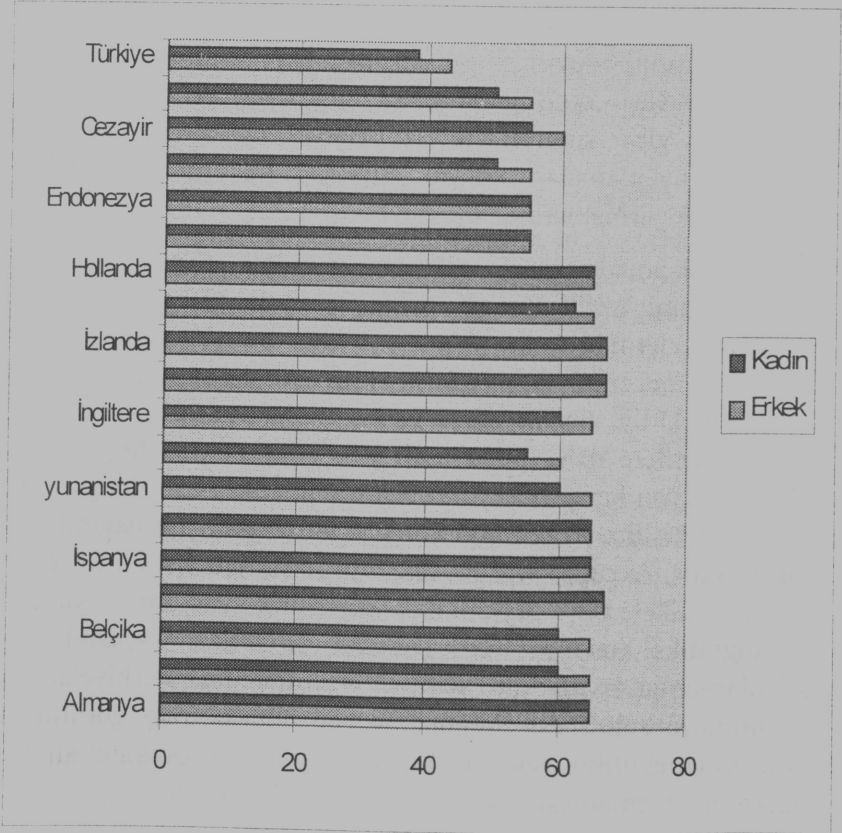
Yaşlılık sigortası ile ilgili yeni eğilimler, devletin bu alandaki rolünü azaltarak sorumluluğun bireylere aktarılmasına önem verilmesi yönündedir. Bu amaçla yüksek oranlı yardım temin eden ve erken emekliliği teşvik eden politikalar terk edilmektedir. Bu ülkelerde 1970'li ve 1980'li yıllarda işsizliğe karşı bir alternatif olarak uygulanan erken emeklilik politikasının 1980'li yılların sonundan itibaren sistemin mali yükünü artırdığı gözlemlenmiş ve bu uygulamadan vazgeçilmeye başlanmıştır. Ayrıca nüfusun yaşlanmakta olması, aktif nüfus azalırken mevcut emekli kitlesini artırdığından emeklilik yaşının yükseltilmesi ve sosyal güvenlik yardımlarına hak kazanma koşullarının zorlaştırılması yönünde tedbirler alınmaktadır. Bu tedbirler, genel olarak aşağıdaki biçimlerde ortaya çıkmaktadır.

#### **1. Emeklilik Yaşının Yükseltilmesi**

İLO (Uluslararası Çalışma Örgütü)'nun 128 no'lu konvansiyonunun 15. maddesi 1967 yılında normal emeklilik yaşı olarak 65 yaşı kabul etmiş bununla birlikte ülke otoritelerinin demografik, ekonomik ve sosyal etkenlere bağlı olarak, daha ileri bir yaşı emeklilik yaşı olarak saptayabileceklerini öngörmüştür. Daha sonra İLO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları ve Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu Anlaşmalarıyla emeklilik yaşına daha esnek bir yapı kazandırılmıştır. Örneğin Almanya'da Ocak 1992'de yapılan bir düzenleme ile 62 olan emeklilik yaşının kademeli olarak 2001 yılına kadar 65'e yükseltilmesi öngörülürken ABD'de 65 olan emeklilik yaşının 1987 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile 2000

yılı sonrası için 67 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Ülke örneklerini artırmak olanaklı olmakla birlikte bir bütün olarak Batı Avrupa ülkeleri ve diğer ülkeler değerlendirildiğinde emeklilik yaşının 55 ila 67 arasında seyrettiği görülmektedir. Aşağıdaki tabloda emeklilik yaşları, kadın ve erkek çalışanlar için ayrı ayrı gösterilmiştir

Tablo I. Batı Avrupa ve diğer Ülkelerde Emeklilik yaşı\*



\* Kaynak: Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, TÜSIAD, Ekim 1997, s.83.

Batı Avrupa ülkelerinde doğuştan hayatta kalma ihtimalleri gözönünde alındığında emeklilerin 10 ila 13 yıl kadar bir süre, emekli

aylıkları aldıkları saptanmıştır. DPT verilerinden çıkan sonuçlara göre Türkiye'de bir kadın emeklinin yaklaşık 20 yıl, erkek emeklinin de 17 yıl emekli aylığı alma ihtimali olduğu hesaplanmıştır. Ülkemiz için sosyal güvenlik sistemlerinin mali yükünü artıran bu olumsuz durum, 1986 yılı başında yapılan yasal değişikliklerle kademeli olarak erkekler için 60 yaşa kadınlar için de 55 yaşa çıkarılmış ve Avrupa standartlarına ulaştırılmıştır. Ancak 27 şubat 1992 Tarih ve 3774 Sayılı Kanunun getirdiği değişiklikle kadınların 20, erkeklerin 25 hizmet yılını doldurmuş olmaları koşulu, yaşlılık aylığı bağlanması için yeterli şart olarak görülmüştür. Bunun sonucunu olarak 13,5 yıl (500 gün) prim ödeyip 20 yıl emekli maaşı alma imkanı doğmaktadır. Diğer yandan erken emeklilik, süper emeklilik ve borçlanarak emeklilik gibi sigortacılık anlayışıyla uzaaktan yakından ilgisi olmayan uygulamalar, sosyal güvenlik sistemi açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Ülkemizde genç nüfusun ağırlıkta olması nedeniyle aktif nüfus-bağımlı nüfus ilişkisi, daha çok yaşlı nüfusun yaşadığı Avrupa Birliği ülkelerinde yaşandığı gibi büyük bir yük teşkil etmemektedir. Ne var ki mevcut uygulamalarla aktif nüfustan ayrılan kişi sayısındaki artış, emekliliği teşvik edici yanlış uygulamalarla hızlandıkça fiilen çalışan kişilere daha fazla mali yük getirecektir. Mevcut koşullarda aktif nüfustan her yüz kişinin bakmakla yükümlü olduğu bağımlı kişi sayısı 13 kişidir. Erken emeklilik uygulamaları ile bağımlı sayısı 45'e ulaşacaktır. Avrupa Birliği ülkelerinde ise bu rakam 36 kişidir. Batı Avrupa ülkelerinde uygulanan emeklilik yaşlarının yaşam süresi, demografik koşullar ve çalışma koşulları açısından Türkiye standartlarına uymadığı açıktır. Bu nedenle Türkiye'de emeklilik yaşının yükseltilmesi uygun bir çözüm olarak görülmemektedir. Ancak emeklilikte sadece hizmet süresinin dikkate alınması, yaş haddinin aranmaması yaklaşımları terk edilmelidir.

## 2. Sosyal Güvenlik Yardımları Hak Kazanma Koşullarının Zorlaştırılması

Emekliliğin verimlilikteki gelişmelerden de yararlanabilmesi için ortalama ücretlerde sağlanan gelişmelere göre endekslere başvurulmaktadır. Emekliliğe hak kazanma ise katkıda bulunma süresinin



uzatılması ve yardımların azaltılması yönünde tedbirlerle zorlaştırılmaktadır. Örneğin Yunanistan'da emekliliğe hak kazanabilmek için 1992 yılında 4050 gün olan sigortalılık süresi, 1993'te 4350 güne 1994'te 4500 güne yükseltmiştir. Fransa'da hükümet, en yüksek yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için sigortalı olarak çalışma süresinin 37 yıldan 40 yıla çıkarılması ve aylık bağlanma oranının düşürülmesi üzerinde çalışmaktadır. İtalya'da ise yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için daha önce kamuda 20 yıl, bazı hallerde 15 yıl olan sigortalılık süresi yerine, hem kamu hem özel sektör için 35 yıl prim ödeme şartının getirilmesi ve yaşlılık aylığının hesabında ise son beş yıl yerine son 10 yıllık ortalama kazançların esas alınması, hak kazanma koşullarının yasalarla zorlaştırılmalarına örnek teşkil etmektedir.

Sigortacılık, nimet-külfet değişimini ve dengesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle külfetine katlanılmayan sigorta nimetleri olmamalıdır. Bu açıdan bakılacak olursa ülkemizde uygulanan ve kişilere imtiyaz sağlayan özel emeklilik sistemleri (Erken emeklilik, süper emeklilik, özelleştirme sonrası emeklilik) sigortacılık mantığıyla örtüşmeyen ve terk edilmesi gereken yöntemlerdir.

#### B) MALÜLLÜK SİGORTASI

Malüllük aylığı, tazminatlar ve hastalık yardımları gibi ödemelerden yararlananların yıllar itibariyle sayısındaki artış nedeniyle gelişmiş ülkelerde mevcut düzenlemelerle yeniden gözden geçirilmektedir. Malüllük durumunda yapılan yardımlar, işsizlik sigortasından ya da erken emeklilik aylığından yararlanamayanlar bakımından işgücü piyasasından ayrılmanın bir aracı olduğu için aktif nüfusu azaltmaktadır. Nitelikli işgücü açısından endişe duyulması ve malüllere yapılan ödemelerden dolayı maliyetlerin artması nedeniyle malül bireylerin işgücü piyasasına entegrasyonlarını amaçlayan politikalar önem kazanmıştır. Malül bireyleri işgücü piyasasında tekrar aktif hale getirmek için şu tedbirler alınmaktadır:

- Rehabilitasyon ve mesleki eğitim programlarının geliştirilmesi,
- Mali teşvikler sağlanması,

- Pozitif yönde ayrımcılık yapılması,
- Hak kazanma koşullarının zorlaştırılması.

Örneğin İngiltere'de çalışmaya devam eden malüllere ek mali yardımda bulunulması üzerinde durulmaktadır.

### C) ÖLÜM SİGORTASI

Ülkelerin çoğunda genellikle erkeğin ölümü, ailenin tüm gelirinin kaybedilmesi olarak görüldüğünden dul kadın ve dul erkek için farklı yasal hükümlerin uygulandığı görülmektedir. Bununla birlikte toplumda geleneksel aile yapısının değişmesi ve birlikte yaşayan çiftlerin sayısının artmasıyla birlikte hukuksal koşullar oluşmadığı için (resmi nikah ya da babalık gibi) çoğu kez geride kalan birey, hukuksal açıdan tanımlanamadığı için sosyal güvenlik sistemi içinde gelir desteği sağlanamamaktadır. Bu nedenle mevcut düzenlemeler gözden geçirilerek bu bireylere de yasal dul eşin yararlandığı yardımların sağlanması konusunda çalışmalar yapılmaktadır.

### D) HASTALIK SİGORTASI

Hastalık sigortasında birçok ülkenin yeni düzenlemeler gerçekleştirdiği gözlenmektedir. Bu düzenlemeler içerisinde birçok program, nüfusun büyük bir kısmını kapsayacak şekilde genişletilmekte ve sağlanan yardımlar iyileştirilmektedir. İstismaların önlenmesi, bireyin özel durumundan kaynaklanan tedavi giderlerini karşılamaktan ziyade daha geniş kitlelerin ihtiyaç duyduğu koruma programları (bulaşıcı hastalıklarla mücadele ana-çocuk sağlığı gibi) ve rehabilitasyona ağırlık verilmesi şeklinde önemli reform çalışmaları yapılmaktadır. Nüfusun giderek yaşlanmakta olması nedeniyle uzun süreli sağlık bakımı sağlanmasına yönelik çeşitli tedbirler alınmaktadır.

Almanya'da hükümet, sağlık harcamalarının azaltılması amacıyla sigortalıların ilaç masraflarının % 10'una katılmalarını ve hastanede bakım durumunda günlük 11 DM tutarında ödeme yapmalarını öngörmüştür.

İtalya'da ise yıllık geliri 18 milyon Lireti geçen emeklilerin

hastalık sigortasına katkıda bulunmaları esası getirilmiştir. İsviçre'de ise düşük gelir grupları gözönünde bulundurularak farklılaştırılmış oranlarda maliyetlere katkıda bulunma ilkesi getirilmiştir.

#### E) İŞ KAZALARI ve MESLEK HASTALIKLARI SİGORTASI

İş kazaları ve meslek hastalıkları kolu diğer sigorta kollarına göre demografik faktörlerden ve sosyal gelişmelerden daha az etkilenmektedir. Çeşitli ülkelerde bu sigorta kolu ile ilgili olarak dikkatler, yararlananların sayısındaki artışa çevrilmiştir.

Finlandiya'da Ekim 1991'de yürürlüğe giren yeni bir yasa ile iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasından yararlanma koşulları zorlaştırılmıştır. İsveç'te kurulan bir komisyon, çalışmaya bağlı olan ve olmayan kazalar ve hastalıklar arasında daha açık bir ayırım getirmiştir.

#### F) İŞSİZLİK SİGORTASI

Sanayileşmiş ülkelerde görülen ekonomik durgunluk ve işgücü piyasasındaki yapısal değişiklikler, 1990'lı yılların başında işsiz sayısının hızla artmasına neden olmuştur. Aynı zamanda part-time çalışma ve geçici çalışma biçimleri gibi standart dışı istihdam türlerinin artması ve yeni teknolojiler karşısında işgücünde aranan niteliklerin değişmesi, hükümetlerin bu alandaki politikalarını önemli ölçüde etkilemiştir.

Son yıllarda sanayileşmiş ülkelerde işsizlik halinde gelir desteği sağlamaya yönelik planların, istihdam politikaları ve mesleki eğitim programlarıyla ilişkilendirilmesine, böylece bireylerin kendilerine yeterli hale gelmesine ve işgücü piyasasının iyileştirilmesine önem verildiği gözlenmektedir. Bu çerçevede uzun dönemli işsizler için kısa süreli yardım yapılması, hak kazanma koşullarının zorlaştırılması ve istismarların önlenmesi konusunda tedbirler alınmaktadır.

Danimarka'da 1992 yılında işsizlerin daha fazla mesleki imkan elde etmeleri ya da devlet tarafından desteklenen istihdam fırsatlarına kavuşturulmaları amacıyla bir dizi tedbir alınmıştır. Örneğin 25 yaşın

altındaki kişilerin yardım almak için yerel hizmetlerde 5 ay süreyle aktif olarak çalışmaları öngörülmüştür. Ayrıca 18-22 yaş grubu için toplu sözleşmelerle belirlenen en düşük ücretten daha az bir ücret ödenmesi esası getirilmiştir. Alınan tedbirlerle devletin bu alandaki rolü azaltılmakta ve işsiz kimselerin iş bulma konularında aktif bir rol üstlenmeleri sağlanmaktadır.

Almanya'da hükümet, Mart 1995'te kamu harcamalarının azaltılması yönünde bazı tedbirler almıştır. Bu tedbirler esas itibarıyla sosyal güvenlik harcamalarının azaltılmasına yönelik olup; işsizlik ödeneklerinin % 3 oranında kısılmasını ve yararlanma süresinin Kısaltılmasını içermektedir. Fransa'da Aralık 1991'de kabul edilen bir yasa ile işsizlik yardımı alırken gizli olarak çalışmanın önlenmesi amaçlanmıştır. Almanya ise sosyal güvenlik kartı uygulamasına geçerek yasal olmayan çalışmaları kontrol etmeyi amaçlamaktadır.

#### G) AİLE YARDIMLARI SİGORTASI

Son yıllarda sanayileşmiş ülkelerde geleneksel aile yapısının önemli ölçüde değişmesiyle birlikte tek kişilik aileler ve birlikte yaşayanların sayısı artmıştır. Bütün bu gelişmeler, ailelere yapılan parasal yardımların yapısını da değiştirmiştir. Geçmişte tüm ailelere sağlanan bu tür yardımların, gerek aile yapısında, gerek işgücü piyasasında meydana gelen gelişmeler nedeniyle sınırlandırılması gereği doğmuştur. Dolayısıyla aile yardımlarının en çok ihtiyacı olanlara yönlendirilmesi önem kazanmıştır. Ayrıca, kadınların işgücü piyasasına katılım oranlarının artmakta olması, ailelerin korunmasına ilişkin yeni düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Artan maliyetler, bu sigorta kolunda da hak kazanma koşullarının zorlaştırılması ve devletin bu alandaki sorumluluğunun azaltılması şeklinde ülkelerin bazı tedbirler almalarına neden olmuştur. Bu tedbirlerin başında yardımların öncelikli olarak düşük gelirli olanlara yönlendirilmesi ilkesinin benimsenmesi gelmektedir.

#### IV. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ ve TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Türkiye'de devlet, sosyal sigortanın finansmanına katılmamakta fakat kurum fonlarını kullanmakta buna karşılık Batı

Avrupa ülkelerinin tamamında devlet, çeşitli biçimlerde sosyal sigortanın finansmanına katılmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde devletin primlere katılma oranı % 77.5 ile % 14.5 arasında değişmektedir.<sup>4</sup>

Türkiye'de devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılmaması, ülkemizde işçi ve işveren kesimlerince ödenen primlerin topluluk ülkelerine oranla daha yüksek olması sonucunu doğurmaktadır.

Tablo III. AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (1970-1991) (%)\*

Ülkeler	1970	1975	1980	1983	1986	1989	1990	1991	1992
Belçika	18,7	24,2	28,0	30,8	29,4	26,7	27,0	27,6	27,8
Danimarka	19,6	25,2	28,7	30,1	26,7	29,8	29,6	30,7	31,4
Almanya	21,5	29,7	28,7	28,2	28,1	27,5	27,0	27,0	27,3
Yunanistan	-	-	12,2	17,2	19,4	20,7	20,6	20,2	-
İspanya	-	-	18,1	19,5	19,5	20,1	20,6	21,7	22,5
Fransa	19,2	22,9	25,4	28,3	28,5	27,6	227,6	28,5	29,2
İrlanda	13,2	19,7	21,6	24,1	24,1	20,2	19,7	20,9	21,6
İtalya	17,4	22,6	19,4	22,9	22,4	23,1	23,3	24,6	25,6
Lüksemburg	15,9	22,4	26,5	27,2	24,8	25,2	25,9	27,6	28,0
Hollanda	20,8	26,7	30,8	33,2	30,9	31,0	32,2	32,5	33,0
Portekiz	-	-	14,7	16,1	16,3	16,6	14,9	19,9	17,6
İngiltere	15,9	20,1	21,5	23,9	24,3	21,9	22,7	24,7	27,2
Türkiye	-	-	-	-	-	-	4,3	4,6	5,2
Birlik Ort. alması	-	-	24,4	25,3	26,0	25,2	26,0	26,0	26,4

\*Kaynak: TİSK. TİSK XIX. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu (33. Yıl), Tisk Yayın No:149, 16-17 Aralık 1995, s.137.

Türkiye'de işçi ve işverenin ödediği primlerin Topluluk ülkelerinde ödenen primlerden az olmamasına karşın, ülkemizde primler karşılığında sağlanan yardım ve hizmetlerin düzeyi ile bu ülkelerdeki sosyal garanti düzeyi arasında önemli farklılıklar

<sup>4</sup> Şerife Türcan ÖZŞUCA, Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Kriz: Sistemin Yeniden Yapılanması Üzerine Öneriler. *Türk Harb-iş Sendikası Araştırma Raporu*, Ankara, 1995.

bulunmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde yasal sosyal güvenlik rejimi dışında kalan ve yaşamını sürdürmek için yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayan bireylere primsiz rejim çerçevesinde sağlanan aylık asgari gelir ödemeleri, ülkemizde prim karşılığı ödenen ortalama emekli aylıklarıyla dahi kıyaslanamayacak düzeydedir.

Türkiye'de iyi işleyen bir sosyal güvenlik sistemi arayışı ile Avrupa Birliği ülkelerinin sosyal garanti düzeyi arasında bir paralellik kurmak zordur. Batı Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında sosyal sigortaya devlet katkısı sağlamayan tek ülke olan Türkiye'nin Anayasası'nda da yer alan sosyal devlet anlayışını yerine getirmesi; bireylere asgari gelir güvencesi sağlanmasında aracılık etmesi, bireylerin sisteme duydukları güven kaybını gecikmeden onarması toplumsal barışın sağlanması için bir zorunluluktur.

## V. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sosyal güvenlik hizmetlerine talebin oluştuğu ve bu talebe karşılık olarak üretilen sosyal güvenlik hizmeti arzının tüketildiği alan olarak sosyal yapı ile sosyal güvenlik kurumlarının gücü arasında bir bağıntı kurulabilir. Özellikle kültürel değişim ve bunun ortaya çıkardığı toplumsal dönüşüm, sosyal güvenlik kurumlarının yükünü artırmaktadır. Aile yapısının sağlıklı olduğu ülkelerde -diğer şartların eşit olduğu varsayımıyla- bu kurumların yükleri, nispeten daha hafiftir. Toplumsal değerlerin erozyona uğraması ile klasik aile modeli yanında yeni aile modelleri ortaya çıkmıştır. Bunlar;

- Boşanmaların artmasına bağlı olarak tek ebeveynli ailelerin çoğalması,

- Birlikte yaşama sonucu evlilik dışı ilişkilerin benimsendiği aile modellerinin yaygınlaşması,

- Yalnız yaşama biçimlerinin -özellikle sosyal güvenlik hizmetinden aileden bağımsız yararlanma hakkının elde edildiği reşit olma yaşından sonra- yaygınlaşması,

Bu şekilde bir toplumsal dönüşüm veya farklı bir değerlendirme ile "bozulma", sosyal güvenlik kurumlarının faaliyet alanını genişletmekte sosyal güvenlik kurumlarının muhatap olması

gereken birim(aile) sayısını artırmakta ve mali yönden darboğazlara sürüklemektedir. İlave olarak sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmiş ülkelerde yerleşmiş ve iyi işleyen bir sistem olması, fertlerin gelecekle ilgili kaygılarını ortadan kaldırmakta buna bağlı olarak geleceğini güvence altına alma arzusu ya da bu amaçla çalışma güdüsü zayıflamaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan bir "amaçsızlık" problemi, giderek bireysel davranış bozuklukları sınırlarını aşarak daha geniş çaplı sosyal çöküntülere neden olabilmektedir.<sup>5</sup> Gelişmişliğin negatif getirilerinden birisi sayılabilecek çalışmama eğilimini ve yukarıda sözedilen toplumsal dejenerasyonu, adeta sosyal güvenlik sistemlerinin sunduğu kaliteli hizmetler, daha da hızlandırmaktadır<sup>6</sup>

Bu dönüşüm sonucu nüfusun yapısı ve nitelikleri, sosyal güvenlik kurumlarının kaldıramayacağı bir yükün ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle doğumların azalması ve yaşlıların daha uzun yaşaması, çalışan aktif nüfus sayısının azalmasıyla sonuçlanmaktadır. Çalışanların sayısının azalmasıyla sosyal güvenlik kurumlarına giren primler azalmakta diğer taraftan sistemden yapılan ödemeler artmaktadır.

Liberal sosyal güvenlik sisteminin uygulandığı ülkelerin hepsinde sosyal refahın kapsamı ve düzeyi ile ilgili varsayımlar gerçekleştirilemediği ölçüde sosyal güvenlik fonları, sosyal hizmetleri finanse etmede yetersiz kalmaktadır. Sosyal güvenlik hizmetlerinin gelir desteği arttıkça bir prim karşılığı olmadan devlet bütçesinden sağlanan sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yarardan çok daha hızlı büyümeye başlamıştır. Sosyal güvenlik katkıları, devlet borçlanması harcamalarının finansmanında geniş ölçüde kullanılmaya başlanmıştır. Kısaca gelir desteği, büyük kısmıyla sosyal güvenlik fonlarının dışında merkezi ve yerel devlet bütçeleri tarafından yüklenilmiştir. Avrupa Birliği, başlangıçta ekonomik ve siyasi nedenlere ağırlık verdiği için sosyal alan geri planda kalmıştır. Ancak yine de Birliğin sosyal hedefinin Avrupa haklarının yapıcı

<sup>5</sup> Jean Pierre LABARDE. Sosyal Güvenlik Konferansı, Fransız Kültür Merkezi, İzmir, 19.4.1994.

<sup>6</sup> *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*, TÜSİAD, Ekim 1997, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., İstanbul, s.32-34.

güçlerini onların hayat standartlarını yükseltme yönünde kullanmak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Genel olarak Avrupa Birliği ülkelerinin izlediği politika büyük oranda sanayileşmiş ülkelerin duydukları endişelere dayanmaktadır. Sanayileşmiş ülkeler, son yıllarda sosyal sorunlarına radikal çözümler aramakta, sosyal güvenlik alanında devletin rolünü yeniden değerlendirmekte ve özel ilave planlara önem vermektedirler. Ayrıca yüksek oranlı yardım sağlamaya yönelik politikalarla erken emekliliği teşvik eden politikalar terk edilmektedir. Bundan başka nüfusun yaşlanmakta olması, aktif nüfus azalırken mevcut emekli kitlesini artırdığından gelişmiş ülkeler uzun vadede sosyal güvenlik sistemlerinde köklü değişim projelerini ele almak zorunda kalmışlardır.<sup>7</sup>

Özellikle sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan politik müdahalelerin ve sigortacılık anlayışından uzak uygulamaların kurumların aktüaryal dengesini bozması, devletin sosyal güvenlik fonlarının oluşumuna katkıda bulunmaması ve yüksek prim oranlarıyla yükün tamamının çalışan ve çalıştıran üzerinde kalması, sistemi etkinlikten uzaklaştırmış ve sağlıklı işleyemez hale getirmiştir.

Ülkemizde özel sigortacılığın geliştirilmesi bakımından 5 Nisan 1994 Tarihli Ekonomik Önlemler Uygulama Planında sosyal güvenlik kuruluşlarının reformu ile ilgili olarak özel sağlık ve özel emeklilik sigortasının teşvik edileceğine dair bir tedbirin yer alması, bu yönde gelişmelere ihtiyaç duyulduğunun kanıtı sayılabilir.

Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde gözlenen genel gelişme eğilimi, programların finansman yükünü sigortalı, özel sektör ve devlet arasında dağıtmayı amaçlayan, üç basamaklı sosyal güvenlik rejimlerinin geliştirilmesi yönünde olmuştur. Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda temel rejim olarak sosyal sigorta modelinin benimsendiği, ikinci basamak olarak tamamlayıcı programların, üçüncü basamak olarak da özel sigortanın devreye sokulmaya çalışıldığı gözlenmektedir.

---

<sup>7</sup> *Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması*, TİSK İnceleme Yayınları No:18 (tarihsiz). s.11.14.



Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin önemli sorunları ve eksiklikleri bulunmaktadır. Gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlikler, işyerine bağımlı olma ile temerküz etmiş ekonomik güçler arasındaki zıtlıklar, yaşlıların ve çocukların tatminkar olmayan sosyal durumları, tüketim ihtiyaçlarının karşılanması ve kamu hizmetlerinin görülmesi konusundaki yetersizlikler göstermektedir ki Türkiye bu hususta dengeli bir gelişim sürecinden uzak bulunmaktadır.<sup>8</sup> Ancak ülkemizde, sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan tarafların, sistemde yapılacak değişikliğe kazanılmış haklarını kaybedecekleri endişesiyle destek vermemeleri, sistemde köklü reformlara gidilmesini engelleyen en önemli etkenlerdendir.<sup>9</sup> Bu nedenle Türk sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigorta ağırlıklı yapısının korunarak, sistemde sadece kısmi reformlara gidilmesi gerçekçi bir yaklaşım olarak gözükmektedir.

---

<sup>8</sup> Zafer GÖREN. Sosyal Devlet İlkesi ve Anayasa Hukuku Açısından Yaşam Kalitesi, *Anayasa Yargısı Cilt: 14, Anayasa Mahkemesi'nin 35. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler.*

<sup>9</sup> Yusuf ALPER. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı, *İşveren Dergisi, Cilt:34, Sayı:5, Şubat 1996, s.9-11.*

## KAYNAKÇA

- ALPER, Yusuf. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı, İşveren Dergisi, Cilt:34, Sayı:5, Şubat 1996.
- ARIN, Tülay. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası, X. Maliye Eğitimi Sempozyumu, Kemer, 15-18 Mayıs 1994.
- Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması, TİSK İnceleme Yayınları No:18 (tarihsiz).
- GÖREN, Zafer. Sosyal Devlet İlkesi ve Anayasa Hukuku Açısından Yaşam Kalitesi, Anayasa Yargısı Cilt:14, Anayasa Mahkemesi'nin 35. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara 1997, Ankara Ünçversitesi Basımevi, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:36.
- HEREKMAN, Aykut. Teoride ve Türkiye'de Parafiskal Gelirler, Eskişehir, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:99/55, 1972.
- LABARDE, Jean Pierre. Sosyal Güvenlik Konferansı, Fransız Kültür Merkezi (Yayımlanmamış Konferans Ses Kasetlerinden Çözümleme), İzmir, 19.4.1994.
- ÖZŞUCA, Şerife Türcan. Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Kriz: Sistemin Yeniden Yapılanması Üzerine Öneriler, Türk Harb-iş Sendikası Araştırma Raporu, Ankara, 1995.
- TİSK XIX. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu (33. Yıl), Tisk Yayın No:149, 16-17 Aralık 1995.
- TİSK, Dünyada Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye, TİSK İnceleme Yayınları 11, Ekim 1994.
- TİSK. Sorunlar ve Öneriler, TİSK İnceleme Yayınları 6, Tisk Yayın No:130.
- TİSK.Sosyal Sigortalar Kurumu Üzerine Görüş ve Öneriler, TİSK İnceleme Yayınları, Tisk Yayın No:126.
- Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, TÜSİAD, Yayın No:TÜSİAD-T/97-10/217), Ekim 1997, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., İstanbul.
- ZARAKOLU, Avni. İktisadi Düşünceler Tarihi, Atatürk'ün 100. Doğum Yılına Armağan, Ankara, Ankara Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları No:456,1981.