

T. C.
NİĞDE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

SOSYAL DEVLET İLKESİ BAKIMINDAN TÜRKİYE’DE
SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMASI VE SOSYAL
GÜVENLİKTE REFORM ARAYIŞLARI

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
Mustafa TİYEKLİ

2008-NİĞDE

T. C.
NİĞDE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

SOSYAL DEVLET İLKESİ BAKIMINDAN TÜRKİYE’DE
SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMASI VE SOSYAL
GÜVENLİKTE REFORM ARAYIŞLARI

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
Mustafa TİYEKLİ

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Veysel EREN

2008-NİĞDE

Yrd. Doç. Dr. Veysel EREN danışmanlığında **Mustafa TİYEKLİ** tarafından hazırlanan “**Sosyal Devlet İlkesi Bakımından Türkiye’de Sosyal Güvenlik Uygulaması ve Sosyal Güvenlikte Reform Arayışları**” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

25.08.2008

JÜRİ :

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Veysel EREN

Üye : Doç. Dr. Murat TÜRK

Üye : Yrd. Doç. Dr. Musa SAĞLAM

ONAY :

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu’nun Tarih ve sayılı kararı ile onaylanmıştır.

....../....../2008

Doç. Dr. Selen DOĞAN
Enstitü Müdürü

ÖZET

Endüstrileşme ve kentleşmenin getirdiği bazı riskleri ve toplumsal sorunları gidermek, bazı ihtiyaçları karşılamak üzere, devletin üstlendiği sorumluluğun ve müdahaleci yaklaşımların bir ifadesi olan sosyal devlet ve onun en temel ilkesi olan sosyal güvenlik, bir ülkede yaşayan bireyleri sosyal risklere karşı korumayı ve onları yaşadıkları toplum içinde başkalarına muhtaç etmeyecek bir hayat standardına ulaştırmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla ülkemizde sosyal güvenlik uygulamaları ilk olarak 1945 yılında 4792 sayılı İşçi İdaresi Kurumu Kanunu ile uygulanmaya başlanmıştır. Ancak sosyal güvenlik sisteminde toplumun tüm kesimini kapsayacak bir düzenlemenin yapılmayıp farklı düzenlemeler ile farklı toplumsal grupların sisteme dahil edilmeye çalışılması çözülemeyen birçok sorunun da başlangıcı olmuştur.

Sosyal güvenlik alanındaki sorunların farklı uygulamalardan kaynaklandığı her zaman bilinmesine rağmen sorunların çözümü için gerekli reformlar bir türlü yapılamamıştır. Planlı döneme geçildiğinden bu yana her zaman amaç edinilen sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi nihayet 5502 sayılı kanunla gerçekleştirilmiş, bu düzenleme yeni sistemin zeminini oluşturması anlamında bir araç olarak görülmüştür. Asıl hedeflenen, sistemin sadece tek çatı altında toplanması değil; adil, kolay erişilebilir, norm ve standart birliğini amaçlayan, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, milli açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmaktır.

Bu amaçla önce 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hazırlanmıştır. Ancak kanunun yürürlüğe girmesinden hemen sonra Anayasa Mahkemesince bazı maddeleri iptal edilmiş ve yasanın yürürlüğü durdurulmuştur. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı doğrultusunda yasa yeniden şekillendirilerek 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun adı altında yasa yeniden yürürlüğe konmuştur.

Bu çalışma da öncelikle sosyal devlet kavramı irdelenecek, daha sonra da ülkemizde bu alanda yapılan reformlar sosyal devlet açısından değerlendirilecektir.

ABSTRACT

Industrialization and urbanization introduce new risks, problems and needs to people. Social government aims to solve these problems, minimize the risks and help people with these needs. Social government has an interfering nature and assumes the responsibilities mentioned above. The most basic principle of social government is social security. Social security aims to protect its people from the social risks and provide them a life standard that will make them independent. Social security applications started in Turkey in 1945 with the Labor Administration Organization law numbered 4792. However, the arrangements were made to answer the needs of certain groups in the society not the whole society. This caused difficult problems afterwards.

It has always been known that problems have been caused by different applications of social security, but no attempts have been made to solve these problems. The purpose of combining social security programs has been realized with 5502 law after the introduction of planned period. This arrangement has been considered as the background tool for a new system. The objective is , however, not only to combine the different social security systems but obtain a social security system which is fair, easy to access, uniform in standards and norms, providing a better protection for people against poverty, sustainable with the national resources.

Social insurance and general health insurance law numbered 5510 has been prepared for this purpose. After introduction of this law, the constitution court cancelled some items of the law and application has been stopped. The law has been modified considering expectations of the constitution court and has been re-introduced as a law numbered 5754 with a title of “Social Insurance and General Insurance Law, and Modifications in Some Laws and Government Decisions” .

In this study, social government concept is studied, and the reforms in Turkey are evaluated from Social Government point of view.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	III
ABSTRACT	IV
İÇİNDEKİLER	V
KISALTMALAR	IX
TABLolar LİSTESİ	XI
GRAFİKLER LİSTESİ	XII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. SOSYAL DEVLET	3
1.1. SOSYAL DEVLET KAVRAMI	3
1.2. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ TARİHSEL TEMELLERİ	4
1.3. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ FELSEFİ TEMELLERİ	6
1.4. ANAYASA'DA VE ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA SOSYAL DEVLET	8
1.5. SOSYAL DEVLET İLKESİNİN VARLIK NEDENLERİ	11
1.6. SOSYAL DEVLETE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER	14

İKİNCİ BÖLÜM

2. SOSYAL GÜVENLİK	18
2.1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI	18
2.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ	20
2.2.1. Avrupa'da Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi	20
2.2.2. Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi	25
2.2.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Güvenlik	25
2.2.2.2. Cumhuriyet Döneminde Sosyal Güvenlik	26
2.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE DUYULAN İHTİYAÇ	29

2.4. SOSYAL GÜVENLİĞİN SOSYAL DEVLET AÇISINDAN TAŞIDIĞI ÖNEM	32
2.5. ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KAPSAMI	33
2.5.1. Primli Sistem	33
2.5.1.1. İşsizlik Sigortası	34
2.5.1.2. İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigortası	36
2.5.1.3. Yaşlılık-Malullük-Ölüm Sigortası	37
2.5.1.4. Hastalık ve Analık Sigortası	38
2.5.2. Primsiz Sistem (Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler)	39
2.6. ÜLKEMİZDE REFORM ÖNCESİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI	41
2.6.1. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı	41
2.6.2. Bağ-Kur	42
2.6.3. Emekli Sandığı	42
2.6.4. Özel Sosyal Güvenlik Sandıkları	42
2.7. ÜLKEMİZDE REFORM ÖNCESİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ SORUNLARI	43
2.7.1. Demografik Sorunlar (Nüfusun Yaşlanmasına Bağlı Sorunlar)	44
2.7.2. Ekonomik Sorunlar	48
2.7.2.1. Kayıt Dışı İstihdam	49
2.7.2.2. Erken Emeklilik	53
2.7.3. Hukuksal Sorunlar	56

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM ÇABALARI	58
3.1. REFORMUN AMACI VE KAPSAMI	58

3.1.1. Reformun Amacı	58
3.1.2. Reformun Kapsamı	60
3.2. REFORMDA GELİNER AŞAMA	60
3.2.1. 5510 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Anayasa Mahkemesince İptal Edilmesi ve Kanunun Yürürlüğünün Durdurulması	62
3.2.2. Anayasa Mahkemesinin İptal ve Yürütmeyi Durdurma Kararının Reform Sürecine Etkisi	66
3.3. TEK ÇATI MODELİ (5502 SAYILI SOSYAL GÜVENLİK KURUMU KANUNU	67
3.3.1. 5502 Sayılı Kanunun Gerekçesi	68
3.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Amaç, Kuruluş ve Görevleri	70
3.3.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları ve Görevleri	71
3.3.4. Sosyal Güvenlik Kurumunun Kanun Öncesi Sosyal Güvenlik Kurumları İle Karşılaştırılması	71
3.4. 5754 SAYILI KANUN (SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM – SİGORTACILKTA YENİ YAKLAŞIM)	76
3.4.1. 5754 Sayılı Kanunun Sigortacılık İle İlgili Temel Düzenlemeleri	77
3.4.1.1. Sigortalı Sayılanlar	78
3.4.1.2. Emeklilik Yaşı	80
3.4.1.3. Prim Ödeme Gün Sayısı	81
3.4.1.4. Aylık Bağlama Oranı	81
3.4.1.5. Geçmiş Kazançların Güncellenmesi ve Gelir ve Aylıkların Düzeltilmesi	82
3.4.1.6. Malullük Aylığına Hak Kazanma Koşulu	82
3.4.1.7. Ölüm Aylığına Hak Kazanma Koşulu	83
3.4.1.8. Prim Tabanı ve Tavanı	84
3.4.2. 5754 Sayılı Kanunun Sağlık Hizmetleri İle İlgili Temel Düzenlemeler	84
3.4.2.1. Genel Sağlık Sigortasının (GSS) Temel Esasları	85

3.4.2.2. Genel Sağlık Sigortasının Kapsamı	86
3.4.2.2.1. Prim Ödeme Zorunluluğu Olmayanlar	86
3.4.2.2.2. Prim Ödeme Zorunluluğu Olanlar ve Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Şartları	87
SONUÇ	92
KAYNAKLAR	93
Kitaplar	93
Süreli Yayınlar	94
Mevzuat	97

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
A.e.g.	:Adı geçen eser
A.E.P	:Acil Eylem Planı
AIHEB	:Avrupa İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
AMK	:Anayasa Mahkemesi Kararları
AMKD	:Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
ASHS	:Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi
ATO	:Ankara Ticaret Odası
Bağ-Kur	:Esnafl ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
Bkz.	:Bakınız
DİE	:Devlet İstatistik Enstitüsü
D.m.	:Değişik Madde
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
G.m.	:Geçici Madde
GSS	:Genel Sağlık Sigortası
GSYİH	:Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	:Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	:Uluslararası Para Fonu
İK	:İş Kanunu
İSK	:İşsizlik Sigortası Kanunu
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
S.K.	:Sayılı Kanun

SGK	:Sosyal Güvenlik Kurumu
SGKK	Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu
SSK	:Sosyal Sigortalar Kurumu
SSGK	:Sosyal Sigortalar Kanunu
SSKK	:Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
TÜFE	:Tüketici Fiyat Endeksi
TÜRK-İŞ	:Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

TABLÖLER LİSTESİ

		<u>Sayfa</u>
Tablo 1	:Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Yaşlanma Hızı	44
Tablo 2	:Ülkemizde Çalışan Sigortalı Sayısının Emekli Sigortalı Sayısına Oranı	45
Tablo 3	:Bazı Ülkelerde Aktif/Pasif Sigortalı Sayıları ve Çalışabilir Nüfusun 60 Yaş Üstü Nüfusa Oranı	47
Tablo 4	:Tarım Dışı Sektörlerde İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdam	52

GRAFİKLER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Grafik 1 :Ülkemizdeki Nüfusun Bağımlılık Oranı	46
Grafik 2 : 4447 Sayılı Kanunda Kadınlar İçin Belirtilen 58 Yaş Haddi Baz Alındığında Erken Emekli Olan Kadınlar	55
Grafik 3 : 4447 Sayılı Kanunda Erkekler İçin Belirtilen 60 Yaş Haddi Baz Alındığında Erken Emekli Olan Erkekler	55
Grafik 4 : Emeklikte Geçen Süre	56

GİRİŞ

Sanayileşme ile paralel olarak tüm dünyada kent nüfusunun hızlı bir şekilde arttığı görülmektedir. Bu iki sürecin sonucu olarak da bir takım sosyal riskler ortaya çıkmıştır. İşte sosyal devlet ve onun en temel ilkesi olan sosyal güvenlik sistemi, ortaya çıkan bu toplumsal riskleri en aza indirerek insan onurunu koruma amacındadır. Sosyal devlet anlayışının yaygınlık kazanması ile birlikte sosyal güvenlik ilkesi evrensel bir ilke haline dönüşmüş ve sosyal riskleri önleyici işlevi üstlenen kurumsal yapılar ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de özellikle 1961 Anayasası ile sosyal güvenlik hakkı sistematikleştirmeye çalışılmıştır. Ancak zaman içinde toplumun farklı kesimlerinin farklı mevzuat kapsamında sisteme dahil edilmesiyle bir takım sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Sosyal güvenlik sisteminin sorunları 2000’li yıllara gelindiğinde içinden çıkılmaz bir hal almış ve bu sisteminin yeniden yapılandırılması kaçınılmaz olmuştur.

Kayıtdışı istihdam ve erken emeklilik gibi sorunlar sistemin sürekli açık vermesine, norm ve standart birliğinin olmaması ise koordinasyon eksikliğine, farklı uygulamalara, sistemin dışında kalan grupların oluşmasına yol açmıştır. Bu sorunların çözümü için önerilen “tek çatı modeli” her zaman ortak bir proje olmuştur. Bu projenin temelleri ancak 2002 yılının Kasım ayında (AEP ile) atılmaya başlamıştır. 16.05.2006 tarihinde kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu tek çatı amacını gerçekleştirmiştir. Ne var ki “tek çatı modeli” mevcut sorunların çözümü için başlı başına yeterli olmayacaktır. Asıl sorun sosyal sigortalar alanındaki norm birliğinin sağlanarak sistemin düzgün işleyebilmesinin sağlanmasıdır.

Sosyal sigortacılık ile ilgili sorunların çözümü için hazırlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun bazı maddeleri Anayasa Mahkemesince iptal edilerek kanunun yürürlüğü durdurulmuştur. Bunun üzerine TBMM’ce çalışmalara devam edilerek 18 Nisan 2008 tarihinde 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edilmiştir.

Sosyal güvenlik alanındaki sorunları ve bu sorunların çözümü için uygulanan reformları irdelemeyi konu edinen çalışmanın amacı; reform öncesi sosyal güvenlik sisteminin temel sorunlarını tespit ederek sorunların kaynağını araştırmak, uygulanan

reformlarla bu sorunların ne ölçüde çözüleceğini tespit ederek reformlardaki eksiklikleri ortaya koymaktır.

Çalışma; 2002 yılından bu güne dek gündemimizi sürekli olarak meşgul eden sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına ışık tutulması, bu alanda yapılmış ve yapılacak olan reformların kişilerin sosyal güvenlik haklarına ne kadar katkı sağlayacağı ya da sosyal haklarını ne kadar zedeleyeceğinin ortaya konması açısından önemlidir.

Bu çalışma hazırlanırken öncelikle; sosyal devlet kavramı üzerinde durulacak, sosyal devletin tarihi ve felsefi temelleri araştırılacaktır. Bununla birlikte sosyal devlet anlayışı ile sosyal güvenlik ilkesinin birbiri açısından taşıdığı öneme değinilerek, ülkemizdeki sistemin reform öncesi yapısı incelenecektir. İstatistiki verilerle sistemin reforma olan ihtiyacı anlatılacak, mevcut reformlarla bu sorunların ne ölçüde çözülebileceği ortaya konacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DEVLET

1.1. SOSYAL DEVLET KAVRAMI

Sosyal devlet; bireylere belirli bir sosyal güvenlik hakkı ve asgari gelir düzeyi öngören, sağlık ve refah hizmetlerinden serbestçe yararlanma ve belirli bir yaşa kadar eğitim olanağı sunan, bir takım sosyal riskleri önleyici tedbirler alan devlet anlayışıdır. Anayasal bir ilke olan sosyal devlet, toplum refahını üst düzeye çıkarmak amacıyla devletin, ekonomik ve toplumsal hayata aktif ve planlı müdahalesini öngören, vatandaşların piyasa ekonomisi şartlarında karşılayamadığı zorunlu ihtiyaçlarını karşılamayı ve meydana gelen ekonomik ve toplumsal adaletsizliği asgari seviyeye indirmeyi amaçlayan devlet modeli olarak tanımlanmaktadır (Çelik, 2007: 2).

Sosyal devlet ile refah devleti kavramlarının aynı anlamı ifade etmediği düşüncesinde olanlar olsa da bu çalışmada bu iki kavram eş anlamlı kelimeler olarak kullanılacaktır.

İngiliz iktisatçılarından Briggs refah devletini amaç ve görevlerinden hareket ederek şöyle tanımlamaktadır: “Refah devleti; kişilere ve ailelere, sahip oldukları mülklerin piyasa değerine bakmaksızın minimum bir gelir garanti ederek; kişisel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi belirli “sosyal riskleri” karşılayabilecek güce kavuşturmak suretiyle kişiler ve aileler için güvensizlik alanını daraltarak ve nihayet statü ya da sınıf ayrımı yapmaksızın tüm vatandaşlara belirli sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunmayı garanti ederek, piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek amacıyla devlet erkini politikalar ve idare yoluyla bilinçli olarak kullanan devlettir” (Aktan ve Özkıvrak, 2007: 2).

Sosyal devlet; yurttaşların ve toplumun iktisadi güç, piyasa karşısında korunması ve temel toplumsal ihtiyaçların meta olmaktan çıkarılması (örneğin sağlık, sosyal güvenlik ve eğitim hakkının bütün vatandaşlar için parasız olması) ve bağımlı çalışanların kendilerini piyasa ve iktisadi güç karşısında koruyacak hak ve özgürlüklere sahip olmalarıdır. Dolayısıyla sosyal devlet ilkesi devlete sosyal edimler yükleyen anayasal bir ilkedir (Çelik, 2007: 2).

Sosyal devlet; devletin toplumsal refahı en üst seviyeye çıkarmak için ekonomiye, piyasa mekanizmasına yaptığı müdahale ile idari, siyasi ve hukuki yapısında meydana getirdiği bir takım değişiklikleri ifade eden bir anlayıştır. Bu tanımlama ile sosyal devletin ekonomik, toplumsal, idari, siyasi ve hukuki düzenlemeler yaparak toplumsal refahı sağlamaya çalıştığı ortaya çıkmaktadır.

1.2. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ TARİHSEL TEMELLERİ

Sosyal devlet ile hukuk devletinin ortaya çıkışı ve gelişimi paralellik göstermektedir. Bununla birlikte sosyal devlet ve hukuk devleti, insan onuru, temel hak ve özgürlükler kavramlarına dayanmaları nedeniyle birbirini tamamlayan iki kavram olmaktadır. Şöyle ki; sosyal devletin sunduğu haklar hukuk güvencesine alınmadığı sürece bir hak olarak sayılmayacaktır. Bununla beraber devleti hukuk kurallarına bağlayıp, vatandaşların kişisel ve siyasal haklarını garanti altına almak, insan onurunu korumak için şart olmakla beraber, yeterli de değildir (Bulut, 2003: 6). Bu anlamda sosyal devlet ile hukuk devletinin bütünlüğü söz konusudur.

İnsanı maddi ve manevi yönüyle bir bütün olarak ele almak ve ona öylece değer atfetmek gerekmektedir. Bu ise, toplumda yoksul ve muhtaç insanlara devletçe yardım edilerek, onlara insan onuruna yaraşır asgari bir düzeyin sağlanması ve böylece sosyal devlet ilkesinin gerçekleştirilmesi ile mümkündür. Tarihsel gelişim çerçevesinde sosyal devletin düşünsel temellerini bu nedenle hukuk devletine dayandırmak yanlış olmayacaktır.

Hukuk devleti; en genel tanımıyla kişisel hak ve özgürlüğün korunmasında, devlet gücünün hukuka bağlanması anlamına gelmektedir. Hukuk devletinin temelleri her ne kadar antikçağa dayandırılrsa da modern anlamda çağdaş hukuk devletinin 19. yüzyılda oluşumunu tamamladığı söylenebilir. Nitekim antikçağda hukuk devletinin temelini oluşturan özgürlük, eşitlik, adalet ilkeleri ortaçağda kilisenin baskısı altında kalmış ve uygulamaya geçememiştir (Ökçesiz,1994: 84).

16. yüzyıldan itibaren Avrupa ülkelerindeki bir takım gelişmeler kilisenin toplum ve devlet üzerindeki baskısının azalmasına, 17. yüzyıldan itibaren de ticaretin gelişmesine ve sanayi devrimine yol açmıştır. Bu gelişmeler sonucu toplumdaki üretim güçleri, yürürlükteki feodal mülkiyet biçimi ile çelişkiye düşmüştür. Sosyo-ekonomik yapıdaki bu değişiklikler ve bunun yanında pozitif bilimdeki gelişmeler, daha önce kilisenin baskısı altında kalan doğal

hukuk öğretisinin laikleşmesine ve doğal hukukun ilahi hukuktan ayrılmasına yol açmıştır (Sarica,1983: 66). 18. yüzyılın sonlarına doğru hukuk devleti artık siyasal belgelerde (Amerikan Bildirgeleri, Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi gibi) ve birçok devletin anayasalarında yer almaya başlamıştır.

Düşünsel kökenini geçmişte bulan ve 18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyılın başlarında uygulamaya geçen hukuk devleti, insan haklarını ön plana çıkarıp, devleti hukuka bağlı kılmada başarılı olmuş ise de, kurulan bu yeni düzen sosyal ve ekonomik haklara yer vermemiş, başka bir deyişle, kişileri ekonomik alanda serbest bırakmamıştır (Bulut, 2003: 3). Oysaki değişen toplumsal ve ekonomik şartlar hukuk devleti ekseninde kurulan yeni düzenin yetersiz olduğu gerçeğini daha da gün yüzüne çıkarmıştır.

İnsan onurunu korumayı amaç edinen hukuk devleti, sanayinin hızla gelişmesi sonucu bu amacını gerçekleştiremez hale gelmiştir. Bunun en temel nedeni de şüphesiz hukuk devleti anlayışının insan onurunu ve özgürlüğünü sadece devletin dış baskısına karşı korumayı amaçlamış olmasıdır. Ancak sanayinin hızla gelişmesi, insanı sadece devlete karşı korumanın yeterli olmayacağı gerçeğini ortaya çıkarmıştır. İşte hukuk devletinin toplumsal koşullara ilişkin bu boşluğunu sosyal devlet doldurmayı hedeflemiştir.

Nasıl ki ticaret devrimi burjuva sınıfının oluşmasına neden olmuşsa sanayi devrimi de işçi sınıfını oluşturmuştur. Sanayi devrimi ile kırsal kesimlerden kentlere, fabrikaların kurulu olduğu bölgelere yoğun bir göç yaşanmaya başlamıştır. Bu da beraberinde işsizlik, meslek hastalıkları ve barınma gibi bir takım sosyal sorunları doğurmuş, ancak hukuk devleti bu sorunları çözmede etkisiz ve yetersiz kalmıştır. Hukuk devletinin insan onuruna, özgürlüğüne ve adalete olan atfı kağıt üzerinde kalmıştır(Koray, 2006: 2). Sanayi devriminin neden olduğu sorunlar, devletin ticaret ve sanayinin gelişmesi için ekonomik yaşama müdahale etmemesi anlayışına dayanan liberal politikaların tartışılmasına yol açmıştır. Bireyin mutlak özgürlüğüne inanan ve dolayısıyla sanayi devriminin doğurduğu toplumsal tezatlarla aldırmayan liberal anlayışa karşı getirilen eleştiriler, sosyal devletin düşünsel ve maddi temelleri açısından önemlidir.

19. yüzyılda kurumsallaşan hukuk devleti ilkesine karşı eleştiriler yönelten düşünürler, esas olarak hukuk devletinin öngörmüş bulunduğu, özgürlüklerin korunması ve devletin hukuka bağlanması fikrine saygı duymuşlardır. Onların karşı çıktıkları nokta, devletin ekonomik yaşama müdahale etmeyerek, toplumdaki güçsüzleri yalnız bırakması ve bunun

sonucu olarak da hukuk devletinin öngördüğü özgürlüklerin kağıt üzerinde kalmasıdır (Bulut, 2003: 9).

Sosyal devlet 20. yüzyılın ikinci yarısına özgü modern bir kavramdır. Endüstrileşme ve kapitalist üretim biçimini içeren ekonomik gelişmelerin, kentleşme ve ücretli çalışmanın yoğunlaşmasını içeren sosyal gelişmelerin, işçi sınıfının siyasal bilinç ve hareketlilik kazanmasını içeren ideolojik gelişmelerin, mutlakıyetçi yönetimlerden parlamenter demokrasilere geçişi içeren siyasal nitelikli gelişmelerin sosyal devletin ortaya çıkışında ve gelişiminde etkisi olmuştur. Modernleşme işte hem bu çok boyutlu gelişmelerin bir sonucu, hem de bir ifade biçimi olmaktadır. Örneğin, yalnızca endüstrileşme bile yarattığı çalışma biçimi, çalışma koşulları ve kentleşme sorunları ile o güne dek belirli bir işlevi olan ailenin, hayır kurumlarının, lonca ve yardım sandıklarının yetersiz ve işlevsiz kalmasına yol açmıştır. Ne yığın halinde çalışan işçilerin, ne artan iş kazaları ve meslek hastalıklarının, ne giderek sağlıksız koşullar sunan kentlerin sorunlarına bu geleneksel kurumların yanıt vermesi mümkün değildir (Koray, 2006: 3).

1.3. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ FELSEFİ TEMELLERİ

Sanayi devrimi ile birlikte yoğunlaşan sosyal mücadeleler sosyal düşüncenin gelişmesini de beraberinde getirmiştir. Nitekim sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkan ve insanı devlet gücünün dış baskılarına karşı korunmasını amaçlayan hukuk devleti anlayışı sanayinin hızla gelişmesi sonucu sosyal risklere karşı çözüm üretmez hale gelmiştir. Bu da insan onurunu korumayı amaçlayan sosyal devlet - sosyal hukuk devleti anlayışının doğmasına ve sanayileşme ile birlikte tüm dünyada hızla yayılmaya başlamasına yol açmıştır.

Nasıl ki hukuk devletinin yazılı belgelere geçmesinde 1789 yılında ilan edilen Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi öncü olmuş ise, sosyal devlet anlayışının da anayasal düzeyde kendini göstermesinde ilk siyasal belge 1848 tarihli Fransız Anayasası olmuştur. 1848’de başlayan işçi hareketlerinin işçi - işveren uzlaşması ile sona ermesinin ardından hazırlanan Anayasa, getirdiği düzenleme ile 19. yüzyılda ilk defa klasik hakların yanı sıra sosyal ve ekonomik haklara da yer vermiştir (Akad, 1992: 15).

Bu Anayasa ile; sosyal devletin en temel ilkelerinden olan; yoksullara yardım, eğitim hakkı, mülkiyet hakkı ve çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler, hukuk devletinin temel ilkeleri olan özgürlük, adalet, eşitlik gibi ilkelerle birleşerek sosyal hukuk devleti anlayışının

ortaya çıkmasına yol açmıştır. 1871 yılında Almanya’da demiryolu, maden ocakları, fabrika vb. işyerlerinde meydana gelecek kaza ve ölümlere karşı işverenlerin tazminat ödemesine ilişkin yasa çıkarılmış, Avusturya’da ise iş kazaları ve hastalık sigortası ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. İngiltere ve Fransa’da da aynı yönde gelişmeler olmuştur (Akad, 1992: 16).

20. yüzyılda ise sosyal devlet düşüncesinin ağırlığını iyice arttırdığı görülmektedir. Almanya’da Weimar Anayasası, daha 1919 yılında, getirmiş olduğu hükümlerle bu alanın en yetkin örneğini teşkil etmiştir. Gerçekten Weimar Anayasası, bir yandan getirmiş olduğu koruma rejimi ile sağlık, çalışma, aile ve meslek grupları ile eğitim hakkını güvence altına almış, diğer taraftan çalışma şartlarının işçi ve işveren arasında beraberce araştırılması ve çalışanların işletme içindeki komitelerde görev almaları çerçevesinde, orta sınıfın korunmasına özen göstermesini sağlamış, mülkiyet hakkını mutlak bir hak olmaktan çıkararak kişilere borç yükler bir duruma getirmiştir (Akad ve Dinçkol, 2000: 175). Dahası bu Anayasa “ekonomik hayatın adalet esaslarına göre ve herkese insanlığına yaraşır bir şekilde düzenlenecektir” hükmünü kabul ederek, dayandığı görüşü çok açık bir biçimde ortaya koymuştur (Kapani, 1993: 54-55).

Sosyal devlet anlayışına dayalı uygulamaların, özellikle dünya ekonomilerini sarsan 1929 ve 1970’de yaşanan bunalımlar sonucu Avrupa’da hız kazandığı görülmektedir. Avrupa ülkelerinde (özellikle İsveç ve Almanya’da) kamu harcamalarının neredeyse yarısı sosyal harcamalara ayrılmaktadır. Örneğin 1960 sonrasında işsizlik sigortası Batı Avrupa’daki her ülkede zorunlu sigorta durumuna gelmiş ve üç önemli gelişme sağlanmıştır: a) Sigorta kapsamı, tarımda çalışanlar dahil olmak üzere tüm ücretlileri kapsayacak biçimde genişlemiş, b) sigorta geliri, aile reisleri için yeterli olacak bir ödeme düzeyine yükseltilmiş, c) sigorta süresi, uzun süreli işsizliği kapsayacak biçimde genişlemiştir (Koray, 2006: 9-10).

Devletin piyasalara müdahalede bulunmaması temeline dayalı liberal politikalar, 1929 ekonomik bunalımından sonra yerini, ekonomik ve sosyal düzenin tanziminde devleti birincil aktör haline getiren Keynesyen iktisat politikalarına bırakmıştır. 1970’li yılların ortalarında, birinci ve ikinci petrol krizleri ile başlayan yeni bunalıma kadar hızlı bir büyüme ve refah artış dönemi yaşanmış ve müdahale anlayışının iyice yükseldiği bu dönemde devletler sosyal politikaların sağlanmasında en etkin kurumlar haline gelmiştir (Çelik, 2007: 3).

1.4. ANAYASA’DA VE ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA SOSYAL

DEVLET

Anayasamızda Türkiye Cumhuriyetinin sosyal bir hukuk devleti olduğu hüküm altına alınmıştır¹. Sosyal devlet ilkesi her ne kadar 1961 Anayasası ile hüküm altına alınmış ise de; bu kavramın kökeni ülkemizde cumhuriyet öncesine dayanır. Kanunla güvence altına alınmış olmasa da I. Meşrutiyet döneminde bir takım gruplara bazı sosyal haklar sağlanmış ancak bu hakları güvence altına alan bir yasal düzenleme yapılmamıştır. II. Meşrutiyet’in ilanı ile nispi özgürlük havası içerisinde, siyasal faaliyetler ve işçi hareketleri hız kazanmış bununla birlikte bir takım sosyal haklar (örneğin sendika ve dernek kurma, grev hakkı) kazanılmıştır.

Cumhuriyet sonrası döneme bakıldığında; 1924 Anayasası sosyal hakları tam anlamıyla güvence altına almamıştır. Ancak 1924 Anayasası’nın kabulünden sonra devletin sosyal hayata etkileri görülmeye başlamıştır. 1936 tarihli İş Kanunu eksikliklerine ve uygulamadaki aksaklıklara rağmen çalışma hayatını düzenleyici mahiyetteki ilk ciddi girişim olma özelliğine sahiptir. Çalışma Bakanlığının kurulması, İş ve İşçi Bulma Kurumunun kurulması, 1947 yılında kabul edilen Sendikalar Kanunu ve buna bağlı olarak grev hakkının tanınması ve bu mahiyette birçok kanun bu dönemde yapılan önemli çalışmalardır.

1961 Anayasası, Cumhuriyetin sosyal bir hukuk devleti olduğu hükmünü getirmiş ve sosyal devlet ilkesinin içeriğini oluşturan geniş bir hak ve ödevler listesi öngörmüştür. Aynı Anayasa, 10. maddesinin 2. fıkrasında “Devlet kişinin temel hak ve hürriyetlerini fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar” diyerek, devleti tam bir özgürlük ortamı yaratmak açısından görevli kılmıştır (Bulut, 2003: 7).

1982 Anayasası’nın da temelde 1961 Anayasası ile aynı eğilimi paylaştığı söylenebilir. Cumhuriyetin sosyal niteliği ve geniş bir sosyal haklar demeti bu Anayasa tarafından benimsenmiştir. 1961 Anayasası’nın 10. maddesinin karşılığı ise 1982 Anayasası’nın 5. maddesinde “Devletin Temel Amaç ve Görevleri” başlığı altında düzenlenmiştir. Maddeye göre “Devletin temel amaç ve görevleri... kişilerin ve toplumun

¹ Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir (1982 Any. M.2).

refah, huzur ve mutluluğunu sağlamaya; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik, ve sosyal engelleri kaldırmaya; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır". Bu hüküm 1961 Anayasası'nın 10/2. maddesiyle paralellik göstermekle beraber 1982 Anayasasının 1961 Anayasası'na göre bu haklara ilişkin iktidara daha açık direktif verdiği ve bu direktifin 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'na göre nitelik ve bağlayıcılık olarak daha üstün olduğu da vurgulanmaktadır (Akad, 1990: 53).

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesinin birçok kararında sosyal devlet (sosyal hukuk devleti) ilkesine atıfta bulunulduğu ve bu kavramın tanımlandığı görülmektedir. Bu tanımlamalardan bir kısmına bakacak olursak (AMK, 2008);

"Sosyal devlet güçsüzleri koruyan, sosyal adaleti sağlamaya çalışan bu amaçla ekonomik ve sosyal alanlarda değişiklikler yapan devlettir. Yoksa sosyal devlet hak etmeyen kişilere bağışlar yapan devlet değildir²" denilmektedir. Bu tanımlamayla sosyal devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahale amacının sosyal adaleti sağlamak olduğu vurgulanmaktadır.

"Sosyal devlet, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak, gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir. Çağdaş devlet anlayışı, sosyal hukuk devletinin tüm kuruluşlarıyla Anayasanın özüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını gerekli kılan hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleşeceği sonucunu ortaya koymaktadır³" denilerek sosyal devletin hukuk devleti ile birlikteliğinden bahsedilmiştir. Hukuk devletinin temel amacı olan kişinin korunmasının da ancak devletin sosyal politikaları uygulamasıyla mümkün olacağına değinilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bir başka kararında; "Anayasa'nın 60. maddesinde, "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar denilmektedir. Buna göre, sosyal güvenlik, herkes için bir hak ve bunu gerçekleştirmek ise devlet için görevdir. Sosyal güvenliğı sağlamak çağdaş devletin önde gelen görevlerinden biridir. Sosyal devlet olmanın gereğı sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasını sağlamaktır. Sosyal güvenlik hakkı bireylerin geleceğini güvenceye

² 1997/18 Esas, 1998/42 Karar ve 30.06.1998 tarihli AMK

³ 1995/50 Esas, 2001/67 Karar ve 03.04.2001 tarihli AMK

almak gereksiniminden doğmuştur. Tarih içindeki gelişimi ile sosyal güvenlik, bütün insanlar için bir hak, devlet için de bir ödev durumuna gelmiştir⁴” denilerek bireylere sosyal güvenlik hakkı tanınmanın sosyal devlet olmanın en önemli şartı olduğu vurgulanmıştır.

Bir başka tanımlamada; “Sosyal haklar iktisaden zayıf olanları korumak için tanınmış olan haklardır. Sosyal bir hukuk devleti sosyal hakların güvence altına alınmasını gerektirir. Esasen "Sosyal devlet fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda, onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddî ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen devlettir. Modern Anayasa, asgari geçim şartlarından sıhî bakımından, öğrenim imkânlarından ve hele barınacağı bir konuttan yoksun bir kişinin gerçek anlamda hür olamayacağını kabul eden zamanımızın hukuk ve siyaset ilmine ve devlet görüşüne uygun olarak fertlere ve vatandaşlara sosyal bir takım haklar tanımak zorundadır⁵ ” denilmektedir. Bu tanımlamayla; bireylerin tam anlamıyla hür olmaları için onlara bir takım sosyal hakların (sağlık, eğitim, barınma, asgari gelir düzeyi) tanınması gerekliliğine değinilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin aşağıdaki iki tanımlamasında ise; insan haysiyetine yaraşır asgari bir hayat standardı için devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

“Sosyal devlet ise, hukuk devletini belirleyen ilkelere koşut olarak, insan hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, kişinin huzur ve refahını gerçekleştiren ve bunları güvence altına alan, kişi ile toplum yararları arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli biçimde düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması, çalışması ve kendisini geliştirmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemler alarak adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeyi amaç edinen devlettir⁶”

Anayasa’nın 2. maddesi uyarınca sosyal devlet, vatandaşın sosyal durumu ve refahı ile ilgilenen ve onlara asgari yaşam düzeyi sağlayan devlettir. Anayasa’nın 5. maddesinde ise, “... kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerine, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan

⁴1997/1 Esas, 1998/23 Karar ve 26.05.1998 tarihli AMK

⁵ 1970/3 Esas, 1970/35 Kara ve 23.06.1970 tarihli AMK

⁶ 1995/15 Esas, 1995/55 Karar ve 05.10.1995 tarihli AMK

siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya çalışmak...” devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır⁷.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirttiğimiz tanımlamaları ışığında bir sosyal devlet modeli oluşturacak olursak, sosyal devlet; ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adaletle uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet demektir. (Gözler, 2000: 157-158).

1.5. SOSYAL DEVLET İLKESİNİN VARLIK NEDENLERİ

İnsan onurunun korunması temeline dayanan sosyal devlet; ekonomik ve toplumsal yaşama devlet organlarıyla müdahale ederek; nüfusun her kesimine açık ve herkesçe ulaşılabilen hak alanlarının korunmasını ve bu haklardan yararlanmanın devlet güvencesinde olmasını anlatan bir kavramdır.

Sosyal devlet; bireylerin yasalar karşısında eşit ve özgür olduklarını kabul etmekle beraber bu eşitlik ve özgürlüğün bireyler açısından işlevsel bir niteliğe sahip olması için gerekli imkanları da sağlayarak; yoksullukla mücadele ve adil gelir dağılımını, fırsat eşitliğini, sosyal güvenlik hakkını, tam istihdam ve işsizlikle mücadeleyi, sosyal denge ve barışı sağlamayı, ekonomik büyüme ve kalkınmayı amaçlayan devlet modelidir (Bulut, 2003: 8) .

Sosyal devletin temel amacı; insan onuruna yakışır asgari bir yaşam düzeyinin sağlanması, bireyin diğer bireylere, gruplara ve devlete karşı korunmasıdır. Bu da devletin kendi gücünü sınırladığının, devlet gücünün hukuka bağlandığının, kişi hak ve özgürlüklerinin hukuk kuralları ile koruma altına alındığının bir göstergesi olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Sosyal devletin varlık nedeni sadece "kişilere minimum bir gelir düzeyinin garanti edilmesi" ya da "belirli ihtiyaçların karşılanmasında minimum standartların sağlanması" olduğunu ileri sürenler yanında; geniş anlamda refah devletinin amacının “tüm vatandaşların

⁷ 1991/23 Esas, 19947 Karar ve 10.12.1997 tarihli AMK

yaşam koşullarını iyileştirmek" olduğunu kabul edenler de vardır. Genel olarak sosyal devletin temel amacının; “bir toplumu oluşturan bireylerin, yasalar karşısında olduğu kadar siyasal, ekonomik ve sosyal hayatın işleyişi içinde de eşit ve özgür olmalarını sağlamak” olduğunu söyleyebiliriz. Diğer bir deyişle sosyal devlet, bireylerin yasalar karşısında eşit ve özgür olduklarını kabul etmekte; bunun ötesinde bu eşitlik ve özgürlüğün bireyler açısından işlevsel bir niteliğe sahip olması için gerekli imkanları da sağlamaya çalışmaktadır. Sosyal devletin genel kabul gören, ortaya çıkmasında önemli rolü olan ve bu temel amacın alt başlıkları olarak kabul edebileceğimiz, diğer amaçları ise; yoksullukla mücadele ve adil gelir dağılımına ulaşma, fırsat eşitliğini sağlama ve sosyal güvenlik şeklinde sıralanabilir (Aktan ve Özkıvrak, 2007: 4).

Sosyal devletin temel varlık nedeni, toplumu ve bireyleri yoksulluktan kurtararak güvensizlik alanını daraltmak ve herkesin kendi kaderine hakim olmasını sağlayacak koşulları ve ortamı hazırlamaktır. Yoksullukla mücadelede temel hedef, herkese insanca yaşaması için gerekli minimum gelir düzeyini garanti etmektir.

Sosyal devletin temel amaçlarından biri olan adil gelir dağılımı, toplumda kişilerin elde ettikleri gelirler arasında çok büyük uçurumların olmamasını, milli gelirin kişiler ve sınıflar arasında toplumsal gerginliklere yol açmayacak şekilde dağılmasını, dolayısıyla toplumca kabul edilebilir bir gelir paylaşımını ifade etmektedir. Dolayısıyla, sosyal devletten beklenen; kamu gelirlerini (özellikle artan oranlı vergiler) ve kamu harcamalarını (özellikle sosyal transferler) kullanarak toplumu oluşturan kişiler arasında zenginden fakire doğru geliri yeniden dağıtması ve servet ve gelirler arasındaki dengesizlikleri azaltmaya çalışması; milli gelirin adaletsiz dağılımı sonucunda yoksul düşen kişileri, güçsüzleri, düşkünleri, bakıma muhtaç çocukları korumasıdır. Ancak bu kişilerin korunmasında temel prensip, onların toplum içindeki saygınlığını zedelemeyecek şekilde yardımda bulunmak, çalışabilecek durumda olanlara iş sağlamak, bu kişileri üretken ve topluma yararlı duruma getirmek olmalı, sağlanan yardımlar çalışma isteğini kırmamalıdır (Aktan ve Özkıvrak, 2007: 3).

Hem liberal hem de sosyal devlet anlayışında insanlar ırk, dil, renk, cinsiyet, din, inanç, vb. nedenlerle ayırım yapılmaksızın yasa önünde eşittir. Liberal devlet anlayışında bireyler yasa önünde eşittirler ama yasalar hiç bir zaman bireyler arasındaki sosyal-ekonomik koşulları eşit hale getirmek, onlara fırsat eşitliği sağlamak için kullanılacak bir araç değildir. Sosyal devlette ise amaç, bireylere fırsat eşitliği sağlayarak yasa önünde eşitliği daha etkili kılmaktır. Çünkü sosyal devlet taraftarlarına göre, yasa önünde eşitlik, bireyler arasında

yasalardan kaynaklanan eşitsizlikleri kaldırmakla birlikte, tek başına insanları toplumsal hayatta tamamıyla eşit duruma getirmemekte, sosyo-ekonomik durumdaki farklılıkların yol açtığı haksızlıklar bireyler arasında tam anlamıyla eşitliğin sağlanmasını engellemektedir. Dolayısıyla sosyal devlet, sosyal ve ekonomik koşullardaki farklılıkların, insanlar arasında ayrıcalık doğurmasını önlemek için, güçsüzleri koruyucu tedbirler alır, sosyal-ekonomik nedenlerin yol açtığı eşitsizlikleri gidermeye çalışır.

Sosyal devletin temel amaçlarından ve ortaya çıkışında etkili olan en önemli faktörlerden bir diğeri ise sosyal güvenliğin sağlanmasıdır. Liberal devlet anlayışında, 20. yüzyılın başlarına kadar, kişilerin gelecekte karşılaşmaları muhtemel hastalık, yaşlılık, kaza, işsizlik vb. risklere karşı korunmaları kendi sorumlulukları olarak kabul edilmekteydi. Ekonomi sürekli tam istihdamda olduğu ve dolayısıyla kişiler üretim sürecine katılmaları karşılığında belli bir gelir elde ettikleri için hastalık, kaza gibi durumlarda gerekli hizmeti piyasadan satın almaları, diğer yandan yaşlılık, sakatlık, işsizlik gibi durumları düşünerek bu günler için tasarruflarının bir kısmını ayırmaları bekleniyordu. Diğer yandan toplumda gerek aile içinde gerekse dini kuruluşlar, topluluklar ya da hayır kurumları vasıtasıyla düşkünlere, yoksullara, sakatlara, yaşlılara ve kimsesiz çocuklara yardım edilmesi söz konusuydu (Aktan ve Özkıvrak, 2007: 3).

Bu koşullar ve düşüncelerin hakim olduğu bir ortamda devletin günümüzdeki anlamda bir sosyal güvenlik fonksiyonu üstlenmesi diğer bir deyişle ekonomiye sosyal güvenliğı sağlama amacı ile müdahale etmesi de düşünülemezdi. Ancak, sanayileşme sürecinde ancak fizyolojik ihtiyaçlarına yeten bir gelir elde eden işçilerin bu düşük gelir düzeyi ile sosyal güvenlik ihtiyaçlarını nasıl karşılayacakları konusunda klasik iktisatçılar bir çözüm önermedikleri için olayların gelişimi devleti sonuçta sosyal güvenlik alanında bir rol oynamaya zorlamıştır.

Sosyal devletin varlık nedenlerinden biri de kişilerin gelir elde etmelerini sağlayacak bir iş edinmeleri için gerekli koşulları sağlamak ve böylece kendi geçimlerini temin edebilecekleri bir işte çalışabilmelerini mümkün kılmaktır.

İşçilerin giderek artan siyasal güçleri ve büyük bir baskı grubu olarak belirmeleri, sanayileşmiş ülkelerde hükümetlerin ücretlerle ilgilenmelerine ve refahı daha yaygın bir hale getirmek için ücret politikası izlemelerine yol açmıştır. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra,

sanayileşmiş ülkelerde benimsenen ve yürütülen ücret politikası, sosyal refah devletine ulaşmada önemli bir araç olmuştur

Sosyal devletin varlık nedenlerinden bir diğeri, sosyal dengeyi ve dolayısıyla sosyal bütünleşme ve barışı sağlamaktır. Sosyal devlet bu amaçla kişiler, sosyal sınıf ve zümreler ile farklı din ve mezheplere mensup olanların öncelikle yasalar karşısında eşit işlem görmelerini sağlamaya ve kişilerin, mensup oldukları sınıf, zümre, ırk, din veya mezhep nedeniyle ya da sahip olduğu ekonomik güçten ötürü ayrıcalıklı muamele görmesini engellemeye çalışır. Haksızlığa uğrayanları, güçsüz kişileri korur (Aktan ve Özkıvrak, 2007: 4).

1.6. SOSYAL DEVLETE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

1929 ekonomik bunalımından sonra tüm dünyada etkisini gösteren sosyal devlet anlayışı, 1980’li yıllara gelindiğinde yerini yeniden liberal politikalara bırakmıştır. Bu tarihten sonra liberal politikaların dünya devletleri tarafından benimsenmeye ve uygulanmaya başladığı görülmektedir. Liberal politikaların uygulanmaya başlamasında hiç şüphe yok ki sosyal devletin göz ardı ettiği bir takım eksiklikler yatmaktadır.

Sosyal devletin temel mantığı; piyasa mekanizmasının gizli eli tarafından engellenemeyen sosyo-ekonomik sorunların çözümünde devletin aktif rol oynaması, devletin bireylere daha güvenceli bir yaşam sağlamak için doğrudan sorumluluk almasıdır. Bu sorumluluklar yerine getirilirken piyasanın yerini devletin alması değil, devletin piyasanın işlevselliği için gerekli altyapıyı oluşturması ve piyasayı yönlendirmesi amaçlanmaktadır. Böylece devlet, bir taraftan girişimci sınıfın haklarını korurken ve piyasada üretim için gerekli koşulları sağlarken diğer taraftan da diğer toplumsal gruplara yönelik sosyal programlar geliştirmiştir. Bu süreçte liberalizm sosyal bir boyut kazanırken, kapitalist devlet “sosyal devlet” niteliğini almıştır (Gül, 2004: 73).

Ancak 1970’li yıllara gelindiğinde patlak veren petrol krizi ile beraber sosyal harcamaların yanında askeri harcamaların da artmasıyla sosyal devlet politikalarının liberal akımı yeniden uygulamaya geçirmek isteyenler (Neoliberraler) tarafından eleştirilmesine yol açmıştır. Eleştiriler, devletin sosyal harcamalarının çokluğu, müdahale alanının genişliği, sosyal devletin vatandaşlara doğrudan sağladığı hizmetlerin sivil toplum anlayışını ve özel sektörü arka planda bıraktığı ekseninde yoğunlaşmaktadır.

Sosyal güvenlik harcamalarının ekonomi üzerinde özellikle işverenler için büyük bir yük oluşturduğu ve ekonominin hantallaşmasına yol açtığı söylemlerinin yaygınlık kazanması, sosyal yapının değişime uğrayarak nüfusun yaşlanması ve bunun sonucunda sosyal güvenlik açığının büyüyerek devlet üzerinde bir kambur oluşturması ayrıca sosyal hizmetlerin kapsamının genişliğinin toplumu tembelliğe sürüklemesi liberal politikaların sosyal devlete yönelttiği bir başka eleştiri alanıdır (Alptekin, 2007: 3).

Sosyal devletin yol açtığı tıkanıklıklar şu şekilde sıralanabilir:

Öncelikle toplumsal değişim sonucu, nüfusun yaşlanması ve böylece sosyal güvenlik kurumlarının yaşlılık ve sağlık ödemelerinin önemli ölçüde artması, devletin üzerinde büyük bir yük olmuştur. Kamu harcamalarının bu nedenle artmasının yanında petrol krizi nedeniyle ekonomik bunalımında içine girilmiş, bu da vergilerin arttırılmasına ve toplumun sosyal politikalardan uzaklaşmasına yol açmıştır (Koray, 2006: 13)

Diğer bir eleştiri noktası; sosyal devletin hem gösterdiği hedeflere ulaşmakta yetersiz kalması, hem de elindeki kaynakları etkin kullanamamasıyla ilgilidir. Her çevreden, refah devletinin sürekli büyüdüğü, ancak kullanılan bunca insan ve para kaynağına rağmen amaçlarını gerçekleştiremediği, buna karşın bürokrasinin hızla büyümesi eleştirilmektedir.

Bir diğer husus ise; devletten beklentilerin artması ve farklılaşması sonucu sosyal devletin sosyal güvenlik gibi daha kısıtlı amaçların ötesine geçip, gençler için eğitimde fırsat eşitliği, işsizler için yeniden eğitim olanakları, kadınlar için cinsiyet ayırımını ortadan kaldırmaya yönelik önlemler, yaşlılar, özürlüler için özel bakım ve destek hizmetleri gibi birçok yeni uygulamaya yönelince, gerçekten toplumda adeta bir “sosyal adalet” dağıtıcısı konumuna gelmiştir. Hedeflerin bu kadar artması ve çeşitlenmesi ise, hem bu hizmetlerin gerektirdiği parasal kaynaklar nedeniyle, hem de bu hedeflerin yalnızca bu tür önlem ve uygulamalarla gerçekleştiremeyecek hedefler olması nedeniyle refah devleti için ciddi tıkanıklık anlamına gelmektedir. Bu hedeflerin ortaya konması toplum için çok çekici olsa da, karşılanamaması da o denli hayal kırıklığı yaratmaktadır (Koray, 2006: 14).

Sonuç olarak sosyal devlet için gerçekleştirilmesi güç olan bu hedefler, yol açtıkları hayal kırıklıkları nedeniyle refah devletinin başarısız sayılmasında önemli bir etken olmuştur. Bunun sonucu olarak da; sosyal devletin arkasındaki moral, destek de zayıflamakta ve refah devletinden vazgeçilmesi gerektiği yolundaki iddialar için uygun bir ortam doğmaktadır.

Liberal felsefe bağılıları, sosyal devlet politikalarının takip edilmesinin, 1970’li yıllardan itibaren krizlere yol açtığı konusunda hemfikirdirler. Yüksek toplam talep ve istihdam politikaları, yüksek vergi oranları, cömert sosyal refah devleti harcamaları ve artan devlet müdahaleleri, krizin nedenleri olarak gösterilmektedir. Bu sebeplerden dolayı, ekonomide devletin rolünün küçültülmesi görüşleri dile getirilmeye başlamış, önceki dönemde varılan toplumsal uzlaşmanın temelleri sarsılmış ve refah devletinin tasfiyesinin başladığı görülmüştür (Özşuca, 2003: 227-228) .

Refah devletlerinin büyüme döneminde istihdam olanakları artmış, fakat aynı zamanda işsizlik oranları da yıldan yıla yükselmeye başlamıştır. Birçok refah devletinin izlediği sosyal refah yönlü politikalara rağmen, işsizliğin düşürülememesi (bu dönemde işgücüne katılım oranı artmış, fakat işsizlik ve uzun dönemli işsizlik bundan daha da fazla artmıştır) refah devletine yönelik eleştirilerin yoğunlaşmasına yol açmıştır.

İşsizliğin bu şekilde artması, sonuç olarak, çalışma arzu ve isteğinde olduğu halde kendisine uygun bir iş bulamayan işsizlerin, sosyal hukuk yasalarından kaynaklanan haklarını talep etmesine, refah devleti olanaklarının devreye girmesine ve işsizliği çözmeye yönelik çok sayıda programın hazırlanarak uygulamaya sokulmasına, dolayısıyla kamu sosyal harcamalarının artmasına yol açmaktadır. Devletler, bütçelerinden önemli bir miktarı işsizlere ve işsizlik programlarına transfer etmektedir. Kamu harcamalarının artması beraberinde vergilerin yükseltilmesine, devlet tarafından alınan katkıların arttırılmasına yol açmıştır. Bu da refah devletlerinin eleştirilen başka bir yönü olmuştur.

Son olarak sosyal devlet uygulamalarının yarattığı yan etkilerden söz etmek gerekir. Sosyal devletin meydana getirdiği yan etkiler çok yönlüdür. Devletin büyümesi sonucu demokratik yoldan denetimin zayıflaması, bireyin özgürlük alanının kısıtlanması, bireyin çalışma isteği ve güdüsünün azalması, vergiden kaçma eğiliminin artması, çeşitli toplumsal kesimlerin siyasal beklentilerinin azalması ve çözümsüzlük duygusunun yaşanması sosyal devletin yan etkileri olarak sayılabilir.

“Bugün devlete duyulan güvensizliğin başlıca nedeni, devletin elindeki kaynakların büyümesi ve devletin hem siyasal, hem ekonomik açıdan gücü eline geçirmesi, buna karşın bireyin güçsüzleşmesi ve özgürlük alanının kısıtlanmasıyla ilgilidir. Devletin hem denetlediği kaynakların artması, hem karmaşıkleşen, bürokratikleşen yapısı nedeniyle toplum tarafından denetlenemez bir güç konumuna geldiği, bu gücün kötüye kullanılmasının kolaylaştığı, en

başta kaynak savurganlığının önlenememesi birçok toplum için geçerlilik taşımaktadır. Örneğin, siyasal gücü eline geçirenler, bu gücü kendi kişisel ve örgütsel çıkarları adına kullanmaları adeta kaçınılmaz bir gerçek gibi birçok ülkede karşılaşılan bir sorun olmaktadır. Bu yozlaşmanın önlenmesinin en etkin yolunun ise, devlet kaynaklarının, devlet bürokrasisinin küçülmesi olduğu ileri sürölmektedir. Doğal olarak bu küçölmenin bir sonucu da birçok refah uygulamasından vazgeçilmesi anlamını taşımaktadır. Sağlık, eğitim hizmetleri hatta sosyal güvelik özel sektöre bırakılacak hizmetler olarak görölmektedir.”(Koray, 2006: 15)

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK

2.1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

Sosyal devletin ortaya çıkışı ve gelişimi ile paralellik gösteren bunun yanında sosyal devletin en önemli ilkesi sayılan sosyal güvenlik; herhangi bir sosyal risk yüzünden kazancı azalan ya da tamamen gelirden ve kazançtan yoksun kalan bireylerin ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin yaşama ve geçinme ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir. Sosyal siyasetin en önemli vasıtalarından kabul edilen sosyal güvenlik, herhangi bir sosyal risk yüzünden kazancı azalmış kişilerin, başkalarının yardımına gerek kalmaksızın, yaşama ve geçinme ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemler bütünüdür.

Kişilere, belirli sosyal risklerin gerçekleşmesi sonucunda ortaya çıkan muhtelif zararların, ilave maliyetlerin veya gelir kayıplarının kısmi veya bütünüyle telafisine yönelik ekonomik güvence sistemi olan sosyal güvenlik; ortaya çıkan ek masrafların veya gelir kaybının belli bir zümre veya toplumun tamamı tarafından kolektif bir biçimde paylaşarak karşılanmasını, dolayısıyla fertlerin tek tek üstesinden gelemeyeceği sosyal problemlerin halledilmesini sağlamaya yönelik tedbirlerin bütünüdür (Ekin, Alper, Akgeyik, 1990: 18).

Sosyal güvenlik; bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan fiziksel ve sosyal risklerin, kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerindeki gelir azaltıcı ve harcama arttırıcı etkilerini azaltmak ve kişilere sağlıklı bir hayat standardını garanti edebilmektir. Diğer bir deyişle, sosyal güvenlik insanların bulundukları toplumlarda insan onuruna yakışır bir şekilde, başka insanlara muhtaç olmadan yaşamalarının ve kişisel özgürlüklerinin teminatıdır. İnsanlık tarihinin her döneminde bireyler kendilerini bir takım risklere karşı korumak ihtiyacını duymuşlardır. Bu anlamda sosyal güvenlik insanlık kadar eski bir olgudur ve tarih boyunca hayatın önemli bir parçası olmuştur (Seyyar, 2006: 5).

Sosyal güvenlik; sosyal riskleri gidermeyi hedefler ve kaynakların veya gelirlerin yeniden dağıtımını sağlayan sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşur. Sosyal güvenlik sistemi; gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlamayı amaç edinir. Bu amaçla konulmuş hukuk kurallarının meydana getirdiği bütüne birçok ülkelerde sosyal güvenlik sistemi adı verilmektedir. Bu sistemler;

önce, korudukları kişilere belli bir ekonomik güvence sağlamayı amaçlamışlardır. Sonra da bu amacı parasal (mali) dağıtım usulü izlemiştir; yani bir yandan pay alma ve diğer yandan da alınmış bu payın (primin) dağıtımını söz konusudur.

Sosyal güvenlik, bireylerin ve ailelerin ekonomik ve sosyal risklerle karşılaşmaları durumunda gereksinim duydukları destek ve dayanışmanın, kamu programları aracılığıyla kurumsallaştırılmasıdır. Bu kurumsallaştırılmış sistem ile yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına gelir transferi sağlanabildiği gibi nesiller arasında da gelir transferi gerçekleştirilebilir.

Sosyal güvenlik bir dizi kamu önlemi ile toplumdaki bireylerin ve ailelerin; hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve aile sahibi olma durumunda karşılaşacakları ekonomik ve sosyal sorunlara karşı, toplumun kendini korumasıdır. Karşılaşılan bu sorunlar bireylerin gelirini azalttığı hatta gelirini kestiği gibi giderlerinin de artmasına neden olmaktadır. Çalışma gücünü olumsuz yönde etkileyen hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi fizyolojik riskler ile çalışma gücünü etkilememekle beraber çalışmayı engelleyen işsizlik, bu türden risklerdir. Bunun yanında risk sayılmamakla beraber kişilerin giderlerini arttıran evlilik ve çocuk sahibi olma da bireylerin bütçelerini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durumlarla karşılaşan birey geçici ya da sürekli olarak gelirden yoksun kalmakta ya da gideri artmakta, ekonomik güvensizlik ortamına itilmektedir. Bu nedenle de sosyal güvenlik politikalarının temelini; ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerin bireyler üzerinde ki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır (Akkaya, 2000: 90).

ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili 1944 yılında Philadelphiya Konferansı'nda yaptığı tanımlama ise şu şekildedir: "Halkın; hastalık, işsizlik, yaşlılık, ölüm sebebiyle geçici veya sürekli olarak kazançtan mahrum kalması durumunda düşeceği fakirliğe karşı tıbbi bakımdan dolayı, çocuk sayısının artması ve analık halinde korunmasına yönelik umumi tedbirler sistemidir" (Seyyar, 2006: 6).

Sosyal güvenlik;

- Doğal bir insan hakkı olup, devletin yapmakla yükümlü olduğu görevlerdendir.
- Sosyal risklerin yol açabileceği gelir kayıpları ile gider artışlarının zararlarından kurtarıcı bir sistemdir.

- Karşılaşılan zararlara karşı bireylere çalışma gücünü yeniden kazandırmayı ve insan haysiyetine yaraşır, asgari bir yaşama seviyesini yakalamayı amaç edinen bir sistemdir.
- Korumak istediği asıl birim, esas itibariyle ailedir. Sistem aile nezdinde aile reisinin ekonomik güvencesini sağlamaya yönelik tedbirler alır.
- Kişinin, uğradığı tehlikenin türünü ve boyutunu, buna göre kendine sağlanacak koruma miktarını ve süresini önceden, ayrıntılı bilebildiği bir sistemdir.
- Ülkedeki tüm bireyleri açıkta bırakmayacak şekilde kapsamı genişleme eğilimindedir(Koç, 2004: 4-5).

2.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bireyler, yaşamları boyunca gelir kayıplarına uğramalarına yol açabilecek sosyal tehlikelerle sık sık karşılaşmakta; hatta bazen de vücut ve ruh sağlığı için çok büyük harcamalar yapmak zorunda kalmaktadırlar. Tarih boyunca aile içi yardımlaşma, bireysel tasarruf, dinsel yardımlar ve çevresel dayanışma gibi geleneksel koruma teknikleri ile bireylerin sosyal güvenlikleri sağlanmaya çalışılmıştır. Zamanla, kapitalist toplum yapısı yaygınlaştıkça, aile içi dayanışma azalmış, dünyada ve ülkemizde oldukça yaygın olan geleneksel koruma sistemi etkinliğini yitirmiştir. Bunun sonucunda, bireylerin kendilerinin ve ailelerinin karşılaştıkları sosyal tehlikeleri önlemek için bir güvence aramaları sosyal güvenlik kavramını doğurmuştur.

Günümüzde evrensel bir ilkeye dönüşen, çağdaş uygarlığın simgesi olan sosyal güvenlik kavramı; temelde, bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünüdür. Tarihin her döneminde insanlar, farklı biçimde sosyal güvenlik önlemlerini bulmuş ve kabul etmişlerdir. Önceleri kişisel, sonra karşılıklı yardım temeline dayanan bu sosyal güvenlik kurumlarının, çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin çekirdeğini oluşturdukları kabul edilmektedir (Güvercin, 2004: 90).

2.2.1. Avrupa’da Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Modern anlamda sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkışı ve gelişimi sosyal devletle paralellik göstermektedir. Bu iki kavramın temeli, sanayi devrimi ile birlikte atılmıştır. Denilebilir ki; sanayi devrimi ve ortaya çıkardığı bir takım sosyal ve ekonomik sorunlar

sosyal devlet ilkesinin yaygınlık kazanmasına ve bununla beraber modern anlamda sosyal güvenlik anlayışının temellerinin atılmasına yol açmıştır.

Endüstri öncesi toplumlarda aile, karşılıklı yardım sandıkları ve dinsel nitelikli hayır kurumları, yoksul ve hasta insanlara destek olma işlevini üstlenmişlerdir. Özellikle Orta çağ'da kilisenin oluşturduğu hayırsever kurumlar (hasta evleri, aşevleri, manastırlar vb.) yoksullara yardım elini uzatan başlıca kurumlar olmuştur. 16. yüzyıldan itibaren de, kilisenin denetimindeki yardım kurumlarının yanında devletlerin oluşturdukları kurumlar da ortaya çıkmaya başlamıştır. 17. yüzyılda kilisenin özel yardım (sadaka) kurumları, sosyal koruma aracı olarak etkin bir rol oynamıştır. Bu gelişmelerle beraber 18. yüzyılda felsefi düşüncelerde, o güne kadar uygulanmakta olan yardım düzenekleri konusunda önemli değişiklikler olmuştur. Bu durumu Montesquieu şöyle dile getirmiştir: “Sokakta dağıttığımız sadaka ile devlet yükümlülüğünü yerine getirmiş olmaz; devlet tüm vatandaşlara belli bir güvence sağlamak; yiyecek, elbise vermek ve sağlığına aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür” (Güzel ve Okur, 1999: 459).

“1789 Fransız Devrimi, devlet ile birey arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı kazandırmış, giderek değişik bir yardım anlayışı ortaya çıkmıştır. Tüm dikkatler yoksulluk kavramı üzerinde toplanmış, tam istihdam, tıbbi yardım vb. konularda yeni düşünceler ortaya atılmıştır. Kamu yardımlarından yararlanmanın bir hak olduğu 1793 tarihli İnsan Hakları Bildirisi ile güvence altına alınmıştır. Ne var ki düşüncelerin yaşama geçirilmesi mümkün olmamış ve 19. yüzyılın başlarına kadar somut bir ilerleme sağlanamamıştır” (Güvercin, 2004: 92).

Toplumsal yapı, sanayi devrimi ile köklü bir değişime uğramış; üretim ilişkileri, iş bölümü, çalışma şartları değişmiştir. Sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen değişim, toplumu işçi ve işveren olmak üzere iki ayrı sınıfa bölmüştür. İşte bu iki sınıf arasındaki mücadele, sosyal güvenlik haklarının kazanılması bakımından çok önemlidir. Tek geliri emek gücü olan işçiler; içinde bulundukları kötü koşullar, uzun çalışma süreleri, çok sayıda iş kazası, geçim sağlamaya yetmeyen ücret, statü güvencesinin olmayışı gibi nedenlerin verdiği rahatsızlık nedeniyle işverene karşı sürekli bir başkaldırı ve mücadele içinde olmuşlardır.

“Sanayileşme ve kapitalist üretim tarzının egemenliğini kurması ile birlikte, bir önceki toplumun risklere karşı oluşturduğu sosyal güvenlik önlemleri yetersiz kalmıştır. Bu nedenle, artık ne çok çocuk sahibi olmak, ne dinsel kurumların acıma duygulu yardımları, ne

loncaların ie kapanık korunma gelenekleri yeterli olmuştur. Yeni toplumun ihtiyacı, bütün bunların ötesinde idi. Çünkü kapitalist üretim tarzı ve dayattığı yaşam biçimi, çalışma koşulları çok daha fazlasını gerektiriyordu. Hızla esir köylülükten özgür işçiliğe koşanlar, kentlerde kapitalist hayat tarzının ve çalışma koşullarının dayattığı yeni hayat ile yüz yüze kalırken, hayatta kalmanın da ne kadar zor olduğunu öğrenmeye başladılar. Denilebilir ki, kapitalist üretim tarzının dayattığı yaşam biçimine karşı işçilerin kendilerini korumak için girdikleri arayış, işçi hareketinin ikinci ve çok önemli bir koruma isteğinden başka bir şey değildir.”(Akkaya ve Demircioğlu, 2007: 524-525)

Tüm bu zorluk ve mücadeleler modern sosyal güvenlik sistemlerinin hazırlayıcısı ve geliştiricisi olmuştur. Avrupa da 19. yüzyılın sonunda, sosyal devletin temellerinin atılmaya başlamasıyla beraber (Almanya’da Bismarck, önemli bir sosyal politika aracı olarak sosyal güvenlik sistemine başvurmuştur.) modern anlamda sosyal güvenlik sisteminin de temelleri somut olarak (kağıt üzerinde ki bir hak olmaktan çıkıp) atılmaya başlamıştır.

Sanayileşme sürecine diğer ülkelere göre biraz daha geç giren Almanya, sosyal güvenliğin en çok geliştiği ülkelerden biridir. Devletin, sosyal güvenliğe merkezi olarak kurumsal düzeyde müdahale etmediği başlangıç dönemlerinde, madencilik ve diğer sektörlerde oldukça yaygın "yardımlaşma ve dayanışma sandıkları" bulunuyordu. Bu sandıkların sayısı on bine, kapsadığı işçi sayısı da iki milyona yaklaşıyordu ki bu sayı toplam işçilerin dörtte birini oluşturuyordu. Buna rağmen, bilinen ilk sistematik, kurumsal düzenlemeye devlet tarafından Almanya’da başvurulmuştur. Kuşkusuz Bismarck Almanya’sında yaşanan bu durum tesadüfi bir şey değildir (Akkaya, 2000: 91-92).

19 yüzyılın sonunda hızla sanayileşen, işçi sınıfının tepkileri ve sosyalistlerin gelişimi ile karşı karşıya kalan Almanya’da Bismarck, işçileri sistemle bütünleştirip, sosyalistlerden koparmak için sosyal güvenliğe önemli bir sosyal politika aracı olarak başvurdu. Böylece bir yandan emek gücünün yeniden üretimine olanak tanıyan, diğer yandan da işçileri sistemle bütünleştirmeyi kolaylaştıran sosyal sigorta modeli oluşturulmaya başlandı. Sistem 1883-1889 arasında çıkarılan temel yasalar ile biçimlendirildi (Akkaya, 2000: 92).

Başlangıçta Bismarck’ın bu yaklaşımı diğer ülkeler tarafından tepkiyle karşılanmış olsa da ilerleyen zamanlarda sosyal güvenlik hakkının işçi sınıfının mücadelesini zayıflattığı görülünce bu sistem, diğer ülkeler tarafından da benimsenmeye başlandı. Başkan Roosevelt, 1929 dünya ekonomik krizinin ABD ekonomisinde açtığı derin sarsıntı sonucu, işsizliğin

ürkütücü boyutlar kazanması üzerine, devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesini engelleyen ve kutsal sayılan “ekonomik liberalizm” ilkesini terk ederek refah devleti anlayışını benimsemiştir. Beveridge, 1942 tarihli ünlü raporunda yoksulluğun çağdaş bir toplumun yüz karası olduğunu vurgulayarak, geniş ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ile toplumun yoksulluk sorununun çözümlenebileceğini ifade etmiştir (Akkaya, 2000: 92).

Sosyal güvenliğin uluslararası belgelerde bir hak olarak kabulü ILO’nun 1944 yılında kabul ettiği Philedelphia Bildirgesi ile mümkün olmuştur. Bu bildirgenin 1. maddesinde “Her yerde olursa olsun fakirlik, bütün insanların refahı için bir tehlike oluşturur” demek ve 3. maddesinde de “Korumaya muhtaç olan herkes için bir esas gelir sağlamak üzere, sosyal güvenlik tedbirlerinin, diğer taraftan tam sıhhi yardımlarının genişletilmesi” görevinden bahsetmektedir. ILO 1952 yılında da Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına ilişkin 102 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. Bu sözleşme, sosyal güvenlik ile ilgili riskleri; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yükleri olarak belirlemiştir. Sözleşmeyi kabul eden devletler, kişileri belirtilen bu risklere karşı korumak için gerekli tedbirleri alacaktır (Erdoğan, 2004: 1).

Sosyal güvenlik hakkının uluslararası belgelerde yer alması ile ilgili bir diğer önemli belge de 1948 yılında kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’dir. Sosyal güvenliğin bir hak olduğu bu belgenin 22. maddesinde (Herkesin toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahip olması gerektiği) yer almıştır. Aynı belgenin 25. maddesi ise; bu hakkın kapsamını şu şekilde belirtmektedir; “Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes işsizlik, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir; anaların ve çocukların, özel bakım ve yardım görme hakları vardır. Bütün çocuklar, evlilik içi veya evlilik dışı doğmuş olsunlar, aynı sosyal güvenceden yararlanırlar” denilmektedir.

18 Ekim 1961’de İtalya’nın Torino şehrinde imzalanan ve 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı da (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi) sosyal güvenlik hakkı ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Sözleşmenin 1. maddesi çalışma hakkını düzenlemektedir. Maddede çalışanların özgürce edindikleri bir işte yaşamlarını sürdürmelerinin bir hak olduğu, iş bulma, uygun mesleğe yöneltme, eğitim ve rehabilitasyon hizmetlerinin ücretsiz olması gerektiği yer almaktadır. Şartın 2. maddesi; ücretli hafta sonu

ve yıllık izinlerin sağlanmasını, tehlikeli işlerde ücretin arttırılmasını ve çalışma saatlerinin azaltılmasını, adil çalışma koşullarını içermektedir.

Şart ayrıca; güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları hakkını, adil bir ücret hakkını, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını, çocukların, gençlerin ve çalışan kadınların korunma hakkını, sağlık ve sosyal yardım hakkını, özürliülerin toplumsal yaşamda bağımsız olma, sosyal bütünleşme ve katılma hakkını içermektedir. Şartın 12. maddesinde ülkelerin bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı ya da korumayı, sosyal güvenlik sisteminin giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı taahhüt ettikleri belirtilmektedir.

1986 yılında imzalan Tek Avrupa Yasasında; işçi sağlığı ve iş güvenliği, sosyal taraflarla diyalog ve ekonomik ve sosyal bütünleşme alanlarında sınırlı bir politika öngörmüştür (Erdoğan, 2005: 21).

1989 yılında İngiltere dışındaki 11 üye ülkenin kabul ettiği işçilerin temel sosyal haklarına dair Topluluk Şartı (Sosyal Şart), yasal olarak bağlayıcılığı olmamakla birlikte AB tarafından garanti edilmesi öngörülen bir dizi hakkı tanımlamaktaydı (Erdoğan, 2005: 21).

Maastricht Antlaşmasında; sosyal konular, İngiltere'nin onaylamadığı ek protokol ve onun bir parçası sayılan ayrı bir anlaşma biçiminde düzenlenmişti. Bu anlaşma, Sosyal Şartta belirlenen hedeflerin yanı sıra istihdamın, yaşam ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi, daha iyi bir sosyal koruma, sosyal diyalog, insan kaynaklarının geliştirilmesi konularını da kapsamaktaydı. Anlaşma, sosyal koruma alanını, oybirliği ile karar alınması gereken bir politika alanı olarak belirlemişti (Erdoğan, 2005: 22).

Amsterdam Antlaşmasında; genel olarak sosyal politika ve özel olarak da sosyal koruma ayrı bir yere sahiptir. Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Topluluğu Antlaşmasına getirilen yeni 13. madde, ayrımcılığa karşı hükümlerin benimsenmesine değinmekte ve Konseyi cins, ırk, etnik köken, din ve inanç, sakatlık, yaş veya cinsel eğilim temelinde her türlü ayrımcılığa karşı mücadele etmek üzere gereken önlemleri almaya yetkili kılmaktadır. Ancak bu önlemlerin oybirliği ile alınması esas olacaktır. Amsterdam Antlaşması ile istihdamın geliştirilmesi Topluluk amaçlarına dahil edilmiştir. Ayrıca; Sosyal Protokol, Avrupa Topluluğu Antlaşması bünyesine alınmış, böylece sosyal politikanın Avrupa Topluluğu ve üye devletlerin ortak sorumluluğu olduğu doğrulanmıştır. Sosyal politikanın amaçları, istihdamın geliştirilmesi, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, yeterli sosyal

koruma, işçi ve yönetim arasında diyalog, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal dışlanmanın önlenmesi olarak saptanmıştır. (Erdoğan, 2005: 22-23).

2.2.2. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi, biri cumhuriyet öncesi dönemde sosyal güvenlik; diğeri cumhuriyet döneminde sosyal güvenlik olmak üzere iki alt başlıkta ele alınmaktadır.

2.2.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Güvenlik

Avrupa’da, modern anlamda sosyal güvenlik sisteminin gelişmesinde, sanayi devrimi sonucu oluşan işçi sınıfının sosyal koruma talebi ve bu yöndeki mücadelesi etkili olmuştur. Ancak Osmanlı İmparatorluğu’nun sanayileşme sürecine girmeyişi, sosyal güvenliğı talep edecek bir işçi sınıfının oluşmaması anlamına gelmektedir. Aile sisteminin ve hayır kuruluşlarının da etkinliğı Osmanlı İmparatorluğu’nda sınırlı ve dağınlık bir sosyal koruma modelinin (Dinsel yardımlar, aile içi yardımlaşmalar, meslek kuruluşları içerisindeki yardımlar) oluşmasına, modern anlamada bir sosyal güvenlik sisteminin temelini atılamamasına neden olmuştur.

Osmanlı’daki geniş aile yapısının bir özelliğı olan; aile içindeki hasta, sakat ve yaşlıların bakımının diğeri aile bireyleri tarafından yapılması, sosyal güvenliğin bir ihtiyaç olmasını bir bakıma engellemiştir. Bunun yanında, mevcut hayır kurumlarının yoksulların korunması açısından önemli rol üstlenmesi; zekat, fitre, sadaka ve bağışlar yoluyla yoksullara yardım yapılması, toplumun ve imparatorluğun ayrıca bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç duymamasına neden olmuştur (Güvercin, 2004: 91).

İmparatorluğun son dönemlerinde kurulan Darülaceze, Darüleytam, Kızılay gibi kurumlar sosyal yardım açısından daha organize kurumlar olmuşturlardır. Ayrıca sosyal güvenlik tarım dışı sektörlerde (tezgah ve el sanatları gibi) kaza ve ölüm gibi risklere karşı esnaf birlikleri (loncalar) içerisinde oluşturulan “orta sandığı” ya da “teavün sandığı” denilen dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmıştır. Bu sandıkların gelir kaynaklarını usta ve kalfaların ödeme gücü ve geleneklere göre ödedikleri aidatlar ile bağışlar ve çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa yükselenler için ustaların sandığa ödedikleri harçlar oluşturmaktaydı. Sandıklarca, yoksulluk koşuluna bağlı olarak, hastalanan üyelere tedavi için

gerekli yardım yapılmakta, yaşlanan veya tedavisi olanaklı olmayan hastalığa yakalanan usta, kalfa ve çırakların geçimi sağlanmaktaydı. Loncaların yardımlaşma sandıkları 19. yüzyıldan başlayarak yıkılmaya yüz tutmakla birlikte, yinede yüzyılın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Loncaların sosyal yardımları, aile içi yardımlaşmalar ve dinsel yardımlara göre daha kurumsallaşmış bir nitelik taşımaktaydı (Akkaya, 2000: 90).

1 Nisan 1876'da kurulan ilk işçi örgütü “Ameleperver Cemiyeti” zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi amaçları ile yetersiz de olsa bir sosyal güvenlik uygulaması kabul edilebilir. Yine 1866'da kurulan “Askeri Tekaüt Sandığı” ilk resmi sosyal güvenlik kurumudur. Bunu 1881'de sivil memurlar için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890'da Servisefain Tekaüt Sandığı, 1909'da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amire'nin işçi ve memurları için emeklilik ve malullük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu memur ve müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için yardım sandığı, 1917'de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Avrupa'da olduğu gibi Osmanlı'da da ücretli emeğin geliştiği meslek ve bölgelerde modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır (Güzel ve Okur, 1999: 460).

2.2.2.2. Cumhuriyet Döneminde Sosyal Güvenlik

Cumhuriyetin ilk yıllarına gelindiğinde kişileri doğrudan etkileyen bir sosyal güvenlik sistemi kurulmamış ancak bazı kanunlarla (1926 Borçlar Kanunu, 1930 Umumi Hıfzısıhha Kanunu) dolaylı düzenlemeler yapılmıştır. 1930 yılında çıkarılan Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu ile primsiz bir emeklilik sistemi getirilmiştir. Ancak sosyal devletin temel unsuru olan “kamu hizmeti” kavramı gelişmediği için memur sayısı çok sınırlıdır ve emeklilik hakkı da henüz yaygın bir uygulama değildir (Erdoğan, 2004: 3).

Sosyal güvenlik sisteminin oluşmasında ilk önemli adım, 27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu'dur. 16 Temmuz 1945 yılında bu yasa doğrultusunda İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanunları 1949 yılında İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu, 1957 yılında da Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu takip etmiştir. Bu gelişmeler her ne kadar sosyal güvenlik sisteminin oluşması açısından önemli olsa da bu alanda çok kısa sürede bu kadar kanunun çıkarılması karmaşık bir yapının ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmıştır. 10 Aralık 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” 6 Nisan 1949 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylanmış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur. Bu sözleşmeler ile Türkiye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında bir takım yükümlülükler üstlenmiştir (Güvercin, 2004: 92). Nitekim bu tarihten sonra çıkarılan ve az önce bahsettiğimiz 1950 tarihli Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile 1957 tarihli Malullük, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu bu sözleşmelerin Türkiye'ye yüklediği yükümlülükler doğrultusunda çıkarılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemini daha organize bir yapıya kavuşturmak amacıyla, o güne kadar dağınık halde bulunan ve devlet memurlarına yardım ve sosyal güvence sağlayan tüm yasa ve sandıklar 1949 yılında çıkarılan 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'yla birleştirilmiştir.

1961 Anayasasının 48. maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir” denilerek sağlık ve sosyal güvenlik hakkı güvence altına alınmıştır. 5 Ocak 1961 tarihinde çıkarılan 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Kanunu ile sağlık hizmetlerinin herkese ücretsiz olarak verilmesini öngörmüştür. Yasanın amacı, herkesi içine alan bir sosyal sağlık güvencesi sistemi oluşturmaktır. Bu projenin ne kadar önemli olduğu 1978 yılında Almaata'da Dünya Sağlık Örgütü'ne üye ülkelerin katılacağı konferansta “2000 yılına kadar herkese sağlık” sloganıyla vurgulanacaktır. Ancak bu hedefe, 1980 yılındaki darbenin de etkisiyle ulaşamamıştır. Şöyle ki hedeflenen “sosyalleştirme” uygulaması tüm yurttan uygulanmaya geçmesine rağmen birçok problemle (sağlık tesislerinin, tıbbi malzemelerin yetersizliği gibi) karşılaşmış ve yasada belirtilen hedeflere çoğunlukla ulaşamamıştır.

Hiç şüphe yok ki sosyal güvenlik alanında ki önemli bir adım da 1965 yılında yürürlüğe giren ve işçilerle ilgili dağınık halde olan mevzuatı bir bütün haline getirerek sistematikleştiren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'dur. 1949 yılında çıkarılarak genel ve katma bütçeli kuruluşlardan aylık alanlarla, daha önce özel kanunla kurulmuş kimi sandıklara bağlı olanların sosyal güvenlik haklarını kapsayan 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'ndan sonra işçilerin de iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, yaşlılık, ölüm, maluliyet, analık gibi sosyal güvenlik haklarını düzenleyen bir kanunun çıkarılmış olması hiç şüphe yok

ki sosyal güvenlik alanında önemli bir gelişme olmuştur. Bu kanundan sonra geriye esnaf, sanatkar ve bağımsız çalışanların sosyal güvenlik haklarının düzenlenmesi sorunu kalmıştır. Bu sorunda 1971 yılında çıkarılan 1479 sayılı kanunla giderilmiştir. Bu tarihten sonra yapılacak olan, sosyal güvenlik hizmetlerinin kapsamını genişleterek sunulan hizmetin niteliğinin artırılması ve uluslararası sözleşmelerde taahhüt altına alınan hakların sağlanması olacaktır (Güvercin, 2004: 92).

1971 yılında çıkarılan 1479 sayılı kanunla çalışan kesimlerin sosyal güvenlik hakları kısmen de olsa koruma altına alınmıştır. Ancak sosyal devlet ilkesini anayasal güvenceye alan Türkiye'nin yapması gerekenlerin bunlarla sınırlı kalmaması gerektiği kişilerin sosyal güvenlik hakkını sağlayacağını birçok uluslararası sözleşmede taahhüt etmesinden anlaşılabacaktır. Her ne kadar toplumda çalışan kesimlerin sosyal güvenliği nispeten sağlanmış da olsa, toplumda sosyal güvenlik hakkı henüz düzenlenmeyen birçok kesim bulunmaktadır. Bununla beraber mevcut düzenlemelerin de yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onanmış ve 1974 yılında yürürlüğe girmiştir. Sözleşme ile Türkiye hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, işsizlik, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm ve aile yükleri olmak üzere toplam dokuz riski güvence altına alacağını taahhüt etmiştir. İşte bu doğrultuda 10 Temmuz 1976 tarihinde 2022 sayılı yasayla en geniş kapsamlı sosyal güvenlik harcaması olarak bilinen “65 yaş ve malullük aylığı” uygulaması başlatılmıştır(Güzel ve Okur, 1999: 460).

1982 Anayasası'nda da sosyal güvenliğin bir hak olarak⁸ korunmasından sonra sosyal güvenlik alanında eksik kalan düzenlemeler hızla giderilmeye başlanmıştır. 1983 yılında sosyal yardım hizmetleri tek çatı altında toplanmış “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” yeniden düzenlenmiştir. Türkiye nüfusunun önemli bir bölümünün tarımla geçimini sağlaması ve bu güne kadar bu alanda sosyal güvenlik ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmaması önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. İşte 1982 Anayasası'nın hemen sonrasında 1983 yılında; 2925 sayılı kanunla tarımda kendi adına ve hesabına çalışanların sosyal güvenlik düzenlemesi, 2926 sayılı kanunla da tarım işçilerinin sosyal güvenlik düzenlemesi yapılarak bu alandaki önemli bir eksiklik giderilmiştir.

⁸ 1982 Anayasası 60. Madde: “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.”

2022 sayılı kanunla; sosyal güvenlik hakları güvence altına alınan 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesizler ile çalışamayacak derecede malul olanlara sağlık hizmetlerinden yararlanabilme imkanı ise; ancak 1992 yılında Yeşil Kart sisteminin uygulanmaya başlanmasıyla mümkün olmuştur. Bu sistemle ayrıca hiçbir geliri ve sosyal güvenliği olmayan bireylere de sağlık hizmetlerinden yararlanma imkanı tanınmıştır. Tüm bu düzenlemelerden sonra sosyal güvenlik hakları koruma altına alınmayan bir grup kalmıştır. O da işsizler. Bunlarla ilgili düzenleme de 25 Ağustos 1999 tarihinde 4447 sayılı yasa ile yapılmıştır.

Tüm bu gelişmelere bakıldığında ülkemizde birden fazla sosyal güvenlik kurumunun olduğu ve sistemin çok karmaşık bir yapıya büründüğü ortaya çıkmaktadır. Bu da 2000 yılından itibaren tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilme ihtiyacını doğurmuştur.

2000 yılına kadar yapılan bu düzenlemelerle ülkemizde farklı finansman anlayışında, farklı kapsam ve düzeyde hizmet veren kurumlar ortaya çıkmıştır. Şöyle ki;

- a) Bir hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar ve bunların bakmakla yükümlü olduğu aile fertleri, SSK;
- b) Esnaf ve sanatkarlar ve diğer bağımsız çalışanlarla bunların bakmakla yükümlü olduğu aile fertleri, Bağ-Kur,
- c) 657 sayılı Devlet memurları kanunu'na tabi devlet memurlarından ve KİT'lerden emekli, dul ve yetim maaşı alanlarla bunların bakmakla yükümlü olduğu aile fertleri Emekli Sandığı;
- d) Hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesinde olmayan ve sağlık giderlerini karşılayamayacak durumda olanlarla, 2022 sayılı kanun kapsamına girenler Yeşil Kart uygulamasından yararlanmaktadır (Güvercin, 2004: 93).

2.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE DUYULAN İHTİYAÇ

Sosyal güvenlik, evrensel bir gereksinimdir ve uluslararası sözleşmelerde olduğu kadar, insan haklarının kabul edildiği belgelerde de evrensel bir insan hakkı olarak belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik olgusu, özde bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence olup, tehlikeyle karşılaşan ve yoksulluğa düşen bireye asgari bir güvence sağlamayı amaçlamaktadır. Bu nedenle de sosyal güvenlik politikalarının temelini ekonomik ve sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır. Çalışma gücünü olumsuz yönde etkileyen hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi bedensel riskler; çalışma gücünü etkilememekle birlikte, onun kullanımını önleyen işsizlik bu türden riskleri oluşturmaktadır. Bu risklerle karşılaşan birey geçici ya da sürekli olarak gelirden yoksun kalmakta, ekonomik güvensizlik ortamına itilmektedir.

Toplumsal yaşamın, belki de en önemli unsurlarından birisi, bireylerin karşı karşıya kaldıkları risklerde birbirlerine destek olabilme olanağı bulabilmeleridir. Sosyal güvenlik sistemi, özünde bu dayanışma gereksiniminin ülke ölçeğinde kurumsallaşmasıdır.

İşlevi ve etkinliği açısından tutarlı ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi, güçlü bir toplumsal dayanışma dolayısıyla güçlü bir gelişme potansiyeli yaratacak en önemli unsurlardan birisidir. Kurumsallaşmış bir toplumsal dayanışma, yani sosyal güvenlik sistemi, gerek genç nesillerden yaşlı ve muhtaç nesillere ve gerekse yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına, büyük ölçekli gelir transferleri şeklinde somutlaşır.

Öte yandan sağlam aktüeryal temellere oturtulmamış ve doğru kurgulanmamış bir sosyal güvenlik sistemi, yapılan transferlerin yanlış alanlara yönlenmesi, işgücü piyasasının olumsuz etkilenmesi ve dolayısıyla toplumsal dayanışmayı desteklemek yerine buna zarar vererek, sosyal ve ekonomik dengelerin bozulması sonucunu doğurur.

Sosyal güvenlik, bireylere gelir ve sağlık güvencesi sağlamakla beraber, toplumsal barış, huzur ve bütünlüğe de katkı sağlar. Şöyle ki; sosyal güvencesi olmayan bireyler gelecekle ilgili kuşkularını yenebilmek için bir takım yasal olmayan, toplumun huzur ve düzenini bozan davranışlarda bulunabilmektedirler. Nitekim gasp ve hırsızlık, gibi olayların failleri büyük çoğunlukta geliri olmayan işsizlerdir. Bu da etkin bir güvenlik sisteminin toplum düzenini sağlama da önemli bir araç olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

Ayrıca ekonomik ve finansal krizlerin, doğal afetlerin, silahlı çatışma ve savaşların sonuçları yanında, işgücü piyasasında esnekliğin gelişmesi, ürün ve finans piyasalarının uluslararası ölçekte karşılıklı bağımlılığın artması, yoksulluğun ve yoksunluğun ulaştığı boyutlar sosyal güvenlik sisteminin önemini arttırmakta ve yaygınlaşmasını zorunlu hale

getirmektedir (Kapar, 2003; 49). Aksi halde ortaya çıkacak sosyal koruma açığının olumsuz etkileri sadece bireyler ile sınırlı kalmayacak bu durum toplumsal yapıyı, işgücü ve finans piyasalarını da etkileyecektir.

Sosyal güvenliğin tek işlevinin insanların fiziksel anlamda yaşamlarını sürdürmeleri olmadığı açıktır. Bunun yanında, insan onurunun korunması ve sosyal katılımın sağlanması gibi işlevleri de vardır. Toplumun bir kısmının sosyal güvenlikten yararlanması, diğer bir kısmının ise dışlanması, yalnızca ekonomik sorunlar ortaya çıkarmayacak, toplumsal adalete, eşitliğe ve barışa ilişkin bir dizi sorunun ortaya çıkmasına da yol açacaktır. Bu sorunlar, doğrudan toplumsal bütünlüğün bozulmasına yönelik sorunları da pekiştirecektir. Bu çerçevede, özellikle sosyal güvenliğe gereksinimi en çok olan yoksulların, zayıfların sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamından dışlanması, ekonomik olduğu kadar, sosyal ve siyasal anlamda da kabul edilemez. Devletlerin büyük çoğunluğu kabul ettikleri ulusal ve uluslararası belgelerle yurttaşlarının sosyal koruma hakkını tanımanın yanında, yurttaşlar arasında eşitliği gözetme yükümlülüğü altındadır (Kapar, 2003: 51).

Tüm bu hususlar göz önüne alındığında bir ülkede sosyal güvenlik sistemine duyulan gereksinimi aşağıdaki gibi sıralamak yanlış olmayacaktır:

- a) Toplumdaki tüm bireyler, özgürce seçebilecekleri bir işle hayatlarını sürdürebileceklerdir.
- b) Bireyler, belli dönemlerde işsiz kalsalar dahi sosyal güvenlik sisteminden sağlanan işsizlik geliri ile paniğe kapılmayıp yeteneklerine uygun işi bulma fırsatını yakalayacaklardır.
- c) Bireylere sağlanan adil çalışma şartları; (gelir, kariyer, sosyal imkanlar açısından) kişileri yaptıkları işe yabancılaştırmayıp onların işlerinde daha verimli olmalarını sağlayacaktır.
- d) Çalışan bireylere kendilerini ve ailelerini geçindirecek, asgari bir hayat düzeyi sunacak adil bir ücret alma hakkının sağlanması; toplumda gelir yetersizliği nedeniyle ortaya çıkacak muhtemel huzursuzlukların önünü kesecektir.
- e) Çalışma hayatında ortaya çıkabilecek birtakım risklerin (iş kazası, meslek hastalığı, hastalık gibi) önlemesi için yapılan düzenlemeler (iş sağlığı ve iş güvenliği önlemleri) ile ortaya çıkan risklerin olumsuzluklarının giderilmesi ya

da azaltılması insan haysiyetinin korunması ve insana değer verilmesi açısından önemlidir.

- f) Toplumun çekirdeğin oluşturan aile yapısının korunması sosyal güvenlik sistemlerinin temel amaçlarından bir tanesidir. Örneğin yeni doğum yapan kadına doğum ve süt izninin verilmesi, doğum yaptığı dönemde gelirden yoksun kalması nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarından gelir verilmesi bunun bir göstergesidir.
- g) İş hayatından kaynaklanmayan olumsuzluklara karşı da önlem alınması sosyal güvenlik sistemlerinin bir başka amacıdır. Örneğin bireyin hastalandığı ve çalışmadığı dönemler için iş göremezlik gelirinin ödenmesi, ölümü halinde geride kalan hak sahiplerine aylık bağlanması; insan onurunun korunması ve toplum düzenin sağlanması açısından çok önemlidir (SGK, 2007: 6-7).

2.4. SOSYAL GÜVENLİĞİN SOSYAL DEVLET AÇISINDAN TAŞIDIĞI ÖNEM

Devletin sosyal sorunları önleyici tedbirler alması; çeşitli nedenlerle geliri azalan veya geliri kesilen kişilerin ekonomik olarak korunması ile kişilerin çalışma koşullarına ilişkin düzenleme, iyileştirme yapılması, korunmaya ve bakıma muhtaç insanlara sosyal yardım yapılması düşüncesinin somutlaşması, sosyal devletin ortaya çıkması ve gelişimi ile paralellik göstermektedir.

“Devletin sosyal konulara duyarlı hale gelmesi düşüncesi ile toplumdaki çeşitli nedenlerle korunmaya, bakıma ve desteklenmeye ihtiyacı bulunan kişilere yapılacak yardımların sosyalleşmesi düşüncesinin gelişmesi/somutlaşması hep aynı tarihsel süreci izlemiştir. Batı’daki sanayi devrimi ile ortaya çıkan toplumsal gelişmeler (bunlar içerisinde özellikle “kentleşme” ile birlikte kentlerde yığılan insanların çok karmaşık ve yeni gereksinimler içinde olması, değişimlerin kırsal kesimleri de etkileyerek köy ve köylülük yapısındaki değişimleri zorlaması) her iki düşüncenin adeta “nüve”sini oluşturmuştur (Alptekin, 2007:4).

Sosyal devletin temel amacı olan; kişilere insan haysiyetine yaraşır asgari bir hayat standardı sağlanması sosyal güvenlik sisteminin de var oluş nedenidir. Toplumda, bireylerin sosyal güvenlik hakkına sahip olması sosyal devlet olmanın en önemli ilkesidir. Nitekim sosyal güvenliğin temel hedefi, az önce belirttiğimiz sosyal devletin temel amacı ile aynı

doğrultudadır. Gelir kaybı ve gider artışlarının karşılanması için sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması ve yaşatılması sosyal devletin temel görevidir.

2.5. ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KAPSAMI

Ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemi başlıca iki gruba ayrılabilir. Bunarın ilki ve yaygın olanı; işsizlik sigortası, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası, yaşlılık-malullük-ölüm sigortası, hastalık ve analık sigortasını kapsayan primli sistem, ikincisi; 2022 sayılı kanunda güvence altına alınmış yaşlılık ve malullük aylığı ile sosyal yardım ve sosyal hizmetleri kapsayan primsiz sistemdir. Sosyal güvenlik sistemimizle ilgili yasal düzenlemeler şunlardır.

- a) 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu
- b) 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu
- c) 4956 sayılı Kanunla Değişik 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu
- d) 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu
- e) 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu
- f) 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- g) 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- h) 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- i) 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun

2.5.1. Primli Sistem

Sosyal güvenlik kurumlarının sağladığı bir takım hizmetlerden (yaşlılık, malullük, ölüm, iş kazası, hastalık) yararlanabilmek için bu kurumlara, her hizmet kolu için ayrı oranlarda ödenen, katılım payı ödemek zorunludur. Bu nedenle, bu katılım payının zorunlu olduğu sigorta kollarının bütününe primli sistem denmektedir. Dünyanın hemen hemen tüm ülkelerinde ve ülkemizde de uygulanan bu sistemde kişiler sigortalılık süreleri boyunca

(emekli oluncaya kadar) kuruma prim ödemekte, bunun karşılığında sigortalılık ve emeklilik süresince aşağıda sayılan sigorta kollarının sağladığı hizmetlerden yararlanmaktadırlar.

Primli sistem; işsizlik sigortası, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası, yaşlılık – malullük – ölüm sigortası ile hastalık ve analık sigortasını kapsar.

2.5.1.1. İşsizlik Sigortası

Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur

İşsizlik sigortası; sosyal devlet olmanın, sosyal gelişmenin, adil ve dengeli gelir dağılımının bir zorunluluğudur. İşsizlik sigortasının bireylere geçici de olsa sağladığı gelir garantisi; işsizlerin niteliklerine uygun iş arama süresinin genişlemesi ve bunun sonucu olarak piyasada doğru işe doğru elemanın yerleştirilmesi, gelir kaybı nedeniyle bireylerde, ailelerde ve toplumda oluşacak olumsuzlukların önlenmesi açısından önemlidir.

İşçinin sigorta primine esas aylık brüt kazancı üzerinden hesaplanan, işçi (%1), işveren (%2) ve devletin (%1) katkılarıyla oluşturulan İşsizlik Sigortası Fonundan sağlanan yardımlar şunlardır (İSK. m.49):

- a) İşsizlik ödeneği; sigortalının çalıştığı sürelerde prim ödeme gün sayılarına göre 180 ile 300 gün arasında işsizlik ödeneği ödenir.
- b) İşsizlerin ödenek aldıkları süre içerisinde; hastalık ve analık sigorta primleri fon tarafından ödenir.
- c) İş bulma konusunda yardımcı olunarak; meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilir.

İşsizlik Sigortası Kanununa göre, bu yardımlardan faydalanabilmek için sigortalının hizmet akdinin feshinden önceki 120 günü sürekli olmak üzere, son üç yılda en az 600 gün süre ile prim ödemiş olup kendi istek ve kusurları dışında (kanunda belirtilen işyerinin özelleştirmesi, işyerin el değiştirmesi gibi istisnai haller hariç) işsiz kalmaları halinde hizmet

akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde müracaat etmeleri gerekmektedir (m. 50).

15 Mayıs 2008 tarihinde kabul edilen 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile bu Kanun'un 20. maddesinin yürürlük tarihinden sonra işe giren 18 yaşından büyük 29 yaşından küçük erkekler ile 18 yaşından büyük kadınların sigorta primlerinin işveren hissesinin; birinci yıl için yüzde yüzünün, ikinci yıl için yüzde seksenin, üçüncü yıl için yüzde altmışının, dördüncü yıl için yüzde kırkının, beşinci yıl için yüzde yirmisinin, işsizlik sigortası fonundan karşılanacağı hükme bağlanmıştır (g.m.7). Ayrıca diğer sigortalıların sigorta primlerinin işveren hissesinin %5'i de hazine tarafından karşılanacaktır.

Madde gerekçesinde işverenler üzerindeki mali yüklerin hafifletilmesi ve dolayısıyla istihdamın artırılması amacıyla, işveren hissesine isabet eden beş puanlık prim tutarının hazine tarafından karşılanması öngörüldüğü, ayrıca, gençler ve kadınların istihdamını artırmak amacıyla, mevcut istihdama ilave olarak işe alınan kadınlar ile 18-29 yaş arası erkeklere ait SSK işveren priminin 5 yıl boyunca kademeli olarak İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanması öngörüldüğü belirtilmiştir.

Madde gerekçelerinde açıklandığı gibi sigorta primlerinin bir kısmının işsizlik sigortası fonundan ve hazineden karşılanması sigortalı işçi çalıştırmayı teşvik edeceği gibi istihdamın arttırılmasında da rol oynayacaktır. Bunlarla beraber işsizlik, gelir yetersizliği ve kayıtdışı istihdamın yol açtığı; yoksulluk, gelir kaybı, sosyal dışlanma gibi sosyal problemlerin aşılması da kolaylaşacaktır. Kanun ile zorunlu istihdam yüklerinin hafifletilmesi, nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanması, istihdamın teşvik edilmesi, işgücü maliyetlerinin düşürülmesi, kayıt dışı istihdamın azaltılması hedeflenmiştir. Buna karşın sigortalıların ve işverenlerin suiistimallerini engelleyecek etkin bir denetim mekanizması geliştirilmemiştir. Bu sübvanseler nedeniyle işverenlerin genç işçi çalıştırma yolunu tercih etmesi halinde orta yaş ve üzeri işçilerin, özellikle beden gücüne dayalı işlerde, iş bulma imkanı azalacaktır. Dolayısıyla, şu halde sosyal devletin en temel ilkesi olan fırsat eşitliğini sağlayacak etkin bir mekanizmanın öngörülmesi kanunun bir ekişliği olarak göze çarpmaktadır.

2.5.1.2. İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigortası

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine göre iş kazası; sigortalının işyerinde bulunduğu sırada, işveren tarafından yürütülmekte olan iş dolayısıyla, sigortalının işveren tarafından asıl işinin dışında başka bir yere görevli gönderilmesi sırasında, emzikli kadın sigortalının çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda, işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere toplu olarak götürülüp getirilmeleri sırasında meydana gelen, sigortalıyı hemen ya da sonradan bedence veya ruhça arızaya uğratan olaydır (m.11).

Meslek hastalığı ise; sigortalının çalıştığı işin niteliğine göre, tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütümü şartları yüzünden uğradığı, geçici veya sürekli hastalık, sakatlık ya da ruhi arıza halleridir.

İş kazası geçiren ve meslek hastalığına yakalanan sigortalılara kurumca belirli bir süreye bağlı olmaksızın, sağlık durumunun gerektirdiği sürece sağlık yardımı (sigortalının kullanacağı protez, araç ve gereçler ile yurtdışına tedaviye gönderilmesi dahil) sağlanır. Bunun yanında sigortalının istirahatlı olduğu her gün için geçici iş göremezlik ödeneği, çalışma hayatını etkileyecek sürekli arızasının (sürekli iş göremezlik derecesinin %10' nun altında olmaması şartıyla) olması halinde ise sürekli iş göremezlik ödeneği ödenir (m.12).

506 sayılı Kanunun iş kazası ve meslek hastalığını düzenleyen maddeleri; her ne kadar iş kazası sonucu gelir kaybına uğrayacak kişilerin bu kayıptan yoksun kalmamaları için bir takım tedbirler olsa da, kişilerin özürlü ya da sakat olarak iş bulmalarının daha zor olduğu gerçeğini göz ardı etmiştir. Ülkemiz şartlarında iş gücünün %30'unu, %40'ını kaybeden bir kişinin yeniden iş bulma ihtimali çok düşüktür. Şu halde; sosyal devletin, geliri bu şekilde azalan ve çalışma zorunluluğu olan bir kişinin iş bulmasını kolaylaştırıcı düzenlemeler yapması gerekmektedir. Bununla birlikte iş kazası geçiren yada meslek hastalığına tutulan sigortalıya gelir bağlanması için zorunlu olan, sigortalının iş göremezlik oranının en az %10 olması şartı da sosyal devlet mantığına aykırıdır. Şöyle ki; %10'un altında iş gücü kaybına uğrayan bir kişinin sağlam bir kişiyle istihdam piyasasında rekabet etmesi mümkün değildir. İşverenlerin bu durumda sağlam olan kişiyi işe alacağı ya da özürlü olan kişiyi daha düşük ücretle çalışması halinde işe alacağı bir gerçektir. Bu durumda iş göremezlik derecesi %10'un altında olan kişinin de gelir kaybına uğrayacağı ortadır. Şu halde iş kazası ve meslek hastalığı gelirinden faydalanabilmek için gerekli en az %10 iş göremezlik derecesi şartı kaldırılmalıdır.

5763 sayılı İş Kanunuyla, elli ve daha fazla işçi çalıştıran bir işyerinde en az üç özürli çalıştırılması, kamu işyerlerinde toplam işçi sayısının %4'ü kadar özürli çalıştırılması zorunludur (d.m. 20). Ancak ülkemizde toplam nüfusun neredeyse %13'ü özürli'dür. Üstelik özürli işçi çalıştırma zorunluluğu da sadece kamu işyerleri ile işçi sayısı elli ve daha fazla olan işyerlerine getirilmiştir. Bu durumda özürli kişilerin iş bulma olanağının çok zor olduğu da ortadır. Şu halde 15.05.2008 tarihinde kabul edilen 5763 sayılı kanun da güncel sorunlara tam olarak cevap veremeyecektir.

2.5.1.3. Yaşlılık-Malullük-Ölüm Sigortası

Yaşlılık sigortası; sosyal güvenlik kurumlarına belirli bir süre boyunca prim ödeyen ve kanunlarda öngörülen emeklilik yaşını dolduran sigortalıların işinden ayrılarak emekliğe ayrılmasıdır.

Yaşlılık sigortasından yararlanabilmek için, kadın sigortalılarda 20, erkek sigortalılarda 25 yıl hizmet şartı aranır. Emeklilik için gerekli yaş şartı ise; 20.05.1999 tarih 4759 sayılı kanunla kadın için 58, erkek için 60 olarak öngörülmüştü. Ancak bu şart, 17.04.2008 tarihinde kabul edilen 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla kademeli olarak arttırılarak 01.01.2048 yılında kadın ve erkek için 65'e yükseltmiştir (m.28/b).

Bu değişiklik ile sigortalıların çalışma sürelerinin uzatılarak emeklilik sürelerinin kısaltılması amaçlanmıştır. Böylelikle daha fazla prim tahsilatı yapılarak daha az emekli aylığı ödenecek dolayısıyla sosyal güvenlik kumrunun aktif/pasif dengesi kurulacaktır. Ancak ülkemizdeki çalışma şartlarına, ortalama insan ömrüne ve hayat standartlarına bakıldığında bu değişikliğin bir takım sosyal sorunları ortaya çıkaracağı açıktır. Şöyle ki; ülkemizdeki sigortalıların büyük bir kısmı beden gücüne dayalı işlerde çalışmaktadır. Altmış yaşını geçmiş bir işçinin beden gücüne dayalı bir iş bulup çalışması (işsiz sayısının her geçen gün arttığı da düşünülürse) neredeyse imkansızdır. Bununla birlikte yaş şartında ki artış insanların emekli olacaklarına olan inançlarını azaltmakla beraber kayıtdışı çalışmayı da tetikleyecektir.

Malullük aylığından yararlanma şartları 5754 sayılı kanunla sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısı açısından ağırlaştırılmış, iş göremezlik derecesi açısından ise biraz daha

hafifletilmiştir. Şöyle ki; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda malullük aylığından yararlanma şartı; çalışma gücünün en az 2/3'ünün kaybedilmesi ve toplam olarak 1800 gün veya en az beş yıldan beri sigortalı bulunup her yıl için ortalama 180 gün yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası primi ödenmiş olmasıdır (m...52-53). 5754 sayılı kanunda ise; malullük aylığından yararlanabilmek için; çalışma gücünün en az %60'ını kaybetmiş olmak şartıyla en az on yıldan beri sigortalı bulunup, toplam olarak 1800 gün veya başka birinin sürekli bakımına muhtaç derecede malul olan sigortalılar için ise sigortalılık süresi aranmaksızın 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması gerekir (m.26/b).

Ölüm sigortası ise; ölen sigortalının eş, çocuk, anne, babasına aylık bağlanması yada aylık bağlanması için gerekli koşulların oluşmaması halinde toptan ödeme yapılması ile ölen sigortalı için cenaze masrafı karşılığı verilmesini kapsar. Bunun yanında ölen sigortalının hak sahiplerine sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı ile aylık alan kızın evlenmesi ve talep etmesi halinde bir defaya mahsus olmak üzere evlilik yardımı yapılmasını da (aylığının iki yıllık bedelinin toplamının çeyiz parası adı altında ödenmesi) kapsar.

Ölüm sigortasından yararlanma şartları ise; 5754 sayılı kanunda; en az 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş veya bu kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılanlar için (Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar), her türlü borçlanma süreleri hariç en az 5 yıldan beri sigortalı bulunup, toplam 900 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödenmiş olması gerekir (m.32/a). 506 sayılı kanunda ölüm sigortasından yararlanma şartı; en az beş yıldan beri sigortalı olup 900 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödenmiş olması şeklinde düzenlenmekteydi (m. 66). Ancak 5754 sayılı kanunla yapılan yukarıdaki değişiklik ölüm sigortasından yararlanma koşullarını zorlaştırmıştır. Bu değişiklikle sosyal devletin en temel ilkelerinden olan gelir kaybının giderilmesi ilkesi zedelenmiştir.

2.5.1.4. Hastalık ve Analık Sigortası

Hastalık sigortası; iş kazası ile meslek hastalığı sigortası dışında kalan bütün hastalık hallerinde belirli sağlık yardımlarının yapılmasını sağlayan bir sigorta koludur.

Hastalık sigortasından; sigortalılar ile kurumdan sürekli iş göremezlik geliri, malullük veya yaşlılık aylığı alanlarla bunların geçindirmekle yükümlü oldukları eş-çocuk, ana ve babaları ile gelir veya aylık alan eş-çocuk, ana ve babaları yararlanırlar.

Analık sigortası ise; sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan karısı ile kurumdan kendi çalışmalarından dolayı gelir veya aylık almakta olan kadın veya erkeğin sigortalı olmayan eşin, analıkları halinde belirli yardımları sağlayan sigorta koludur.

2.5.2. Primsiz Sistem (Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler)

Sosyal güvenlik sistemlerinde primsiz sistemlerin temelini sosyal yardım ve sosyal hizmetler oluşturmaktadır. Bu sistemle devlet primli sisteme girme gücü olmayan yoksullara ve muhtaçlara sosyal güvenlik haklarından yararlanma fırsatı verir. Devletin bu yardımları nakdi olabileceği gibi ayni de olabilir. Dar anlamda sosyal yardım; “yokluğa ve tehlikeye maruz kalan kişilerin kendilerinden herhangi bir katkıda bulunmaları beklenmeksizin sıhhi ve iktisadi bakımdan korunmasıdır” (Alptekin, 2007: 5). Bunun yanında devletçe yapılan yardım bir hizmet sunma (bakımevleri, çocuk esirgeme kurumları gibi) şeklinde de olabilmekte, buna da sosyal hizmetler denilmektedir. Bu türden yardım ve hizmetlerin finansmanı tamamen devlet bütçesinden (vergi, harç gibi kamu gelirleri) karşılanmaktadır (Alptekin, 2007: 5).

Sosyal güvenliğin temel amacı, her ne kadar “asgari bir hayat düzeyi” sunmak ise de; bu ilke her zaman “gelir garantisi” anlamına gelmemektedir. Geliri mevcut ancak düşükün kişilerin hayatlarını, insan haysiyetine yakışır bir şekilde tek başlarına sürdürmeleri mümkün olmayabilir. Bu durumda kişi, her ne kadar hayatını sürdürebilecek asgari bir gelire sahip olsa da; kendi hayatını tek başına sürdüremeyeceği için, sosyal güvenliğin temel ilkesi olan “insan haysiyetinin korunması” amacı gerçekleşmemiş olacaktır. İşte sosyal güvenlik sistemindeki bu türden boşluklar sosyal yardım ve hizmetler yoluyla kapatılmaya çalışılmaktadır. Bunun yanında, asgari bir hayat seviyesine varamamış ve temel ihtiyaçlarını çeşitli nedenlerle karşılayamayacak duruma gelmiş kimselerin de koruma altına alınması bir (anayasal) zorunluluktur.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetler, sosyal sigortaların kapsamı dışında kalan grupları ve sosyal sigortalara dahil olmakla beraber, sosyal açıdan yeterince korunamayanları çeşitli risklere karşı korumaktadır. Bu anlamda; sosyal sigortalar ile sosyal yardım ve sosyal hizmetler arasındaki en büyük fark finansmandır. Sosyal sigortalarda sigortadan yararlananların zorunlu katılımı gerekirken sosyal yardım ve hizmetler tamamen devlet bütçesinden karşılanmaktadır.

Modern sosyal hayatta sosyal hizmetler; kişi, grup ve toplulukların yapı ve şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında meydana gelen bedeni, zihni ve ruhi eksikliği, fakirlik ve eşitsizliği gidermek veya azaltmak, toplumun değışen şartlarından doğan sosyal sorunları çözümllemek, insan kaynaklarını geliştirmek, hayat standartlarını iyileştirmek ve yükseltmek, fertlerin birbirleriyle ve sosyal çevresi ile uyum sağlarnasını kolaylaştırmak maksadıyla insan şeref ve haysiyetine yaraşır eğitim, danışmanlık, bakım, tıbbi ve psiko-sosyal rehabilitasyon alanlarında devlet veya gönüllü-özel kuruluşlar tarafından sistemli bir şekilde ifa edilen hizmet programlarının bütünüdür (Seyyar, 2007: 3).

Bu anlamda sosyal hizmetlerin kapsamına bakacak olursak;

- a) Psiko-sosyal danışmanlık,
- b) Kurumsal ıslah - rehabilitasyon hizmetleri,
- c) Tıbbi sosyal hizmetler,
- d) Kurumsal bakım hizmetleri,
- e) Sosyal pedagoji çerçevesinde eğitsel destek hizmetleri,
- f) Evlilik öncesi ve sonrasına yönelik aile danışmanlık hizmetleri,
- g) Özürlülere yönelik mesleki programlar,
- h) Şiddetten dolayı geçici olarak harici barınma ihtiyacı duyan kadınlara yönelik kurumsal bakım hizmetleri,
- i) Şiddetten dolayı aile ortamında yaşama imkanı olmayan çocuklara yönelik kurumsal bakım hizmetleri,
- j) Sokak çocuklarının ıslahına yönelik kurumsal rehabilitasyon hizmetleri (Seyyar, 2007: 8).

Yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından, kendi elinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, en kısa sürede bireylerin kendi kendilerine yetecek hale getirilmesi amacını taşıyan, parasal ve nesnel gelirden oluşan bir sosyal güvenlik sistemi olan “sosyal yardımların” kapsamına bakacak olursak:

- a) Aile yardımları kapsamında; gıda, yakacak ve barınma yardımı,

- b) Sağlık yardımları,
- c) Eğitim yardımları kapsamında; taşınmalı eğitim, yüksek öğrenim bursu, özürllölere yapılan eğitim yardımı,
- d) Özürlü yardımları kapsamında, özürlü öğrencilerin okullarına ücretsiz taşınması, özürlü ihtiyaç yardımları,
- e) İşsizlik, doğal afet, terör, yangın gibi nedenlerle mağdur olanlara özel amaçlı yardım kapsamında çeşitli yardımların yapılması (Şahin, 2000: 66).

Primsiz sistem kapsamında, 2022 sayılı kanunda koruma altına alınmış “65 yaş ve malullük aylığı” hakkında da söz etmek gerekir. Bu kanuna göre; 65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık almayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan muhtaçlara ve başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek derecede özürlü olan; 18 yaşını doldurmuş, bakmakla yükümlü kimsesi olmayanlar ile her ne ad altında olursa olsun aylık gelir toplamı 2022 sayılı kanunda belirtilen limitin altında kalan, 18 yaşını doldurmamış, özürlü yakınlarına bu kanun kapsamında gelir ve sağlık yardımları sağlanır (m. 1).

2.6. ÜLKEMİZDE REFORM ÖNCESİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

16.05.2006 tarihinde kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu öncesinde ülkemizde üç farklı sosyal güvenlik kurumu bulunmaktaydı. Bu kurumlarının oluşumu ve yapılanması şu şekildedir.

2.6.1. Sosyal Sigortalar Kurum Başkanlığı

SSK Başkanlığı, en büyük sosyal sigorta kuruluşu olarak karşımıza çıkmaktadır. 09.07.1945 tarih ve 4792 sayılı kanun ile İşçi Sigortaları İdaresi adı ile kurulan bu kurum, 01.03.1964 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olan bu kurum, mali ve idari bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur (SSKK, m. 1).

SSK Başkanlığı esas olarak; hizmet akdi ile çalışan sanayi ve hizmetler kesimi mensuplarını kapsamaktadır. Bu özelliği gereği SSK, ülkemizin en büyük sosyal sigorta kuruluşudur. Kurum kapsamındaki kişilere; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu çerçevesinde; iş kazaları ve meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm tehlikelerine karşı koruma garantisi sağlamaktadır. 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine göre tarımda çalışanların sosyal güvenlik işlemleri de kurumca yerine getirilmektedir (Taşdemir, 2006:1).

2.6.2. Bağ-Kur

En son kurulan, ancak kapsamına aldığı kişi sayısı bakımından ülkemizin ikinci büyük sosyal sigortalar kurumu olan Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı özerk bir kuruluştur. Kendi nam ve hesabına çalışmalarını sanayi ve hizmetler kesiminde sürdürenleri kapsam altına almak amacıyla; 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile oluşturulmuştur. Mensuplarına, tamamı sigortalı tarafından ödenen primlerle finanse edilen yaşlılık, malullük ve ölüm sigorta kollarında hizmet vermektedir. 2926 sayılı kanun hükümlerine göre tarımda kendi adına bağımsız çalışanların sosyal güvenlik işlemleri de kurumca sağlanmaktadır (Taşdemir, 2006: 2)

2.6.3. Emekli Sandığı

08.06.1949 tarih ve 5434 sayılı kanunla kurulan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına bağlı tüzel kişiliği bulunan bir devlet kurumudur. Kurum, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu çerçevesinde düzenlenen uzun dönemli sosyal sigorta risklerinde hizmet vermektedir. Yani, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde sağlanacak sosyal sigorta yardımları bu kanunla düzenlenmiş olup, bu kanuna tabi olanlar, kısa dönemli riskler bakımından gerekli yardımları kendilerini çalıştıran kurumlardan alırlar.

2.6.4. Özel Sosyal Güvenlik Sandıkları

Bazı bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri personelinin sosyal güvenliklerini sağlamak üzere kurulmuş olan bu sandıklar, vakıf statüsündedirler ve 506 sayılı kanunun geçici 20. maddesine tabidirler. Bu sandıklar en az 506 sayılı kanun hükümlerine göre yapılan yardımları sağlamakla yükümlü kılınmışlardır (Taşdemir, 2006: 3).

2.7. ÜLKEMİZDE REFORM ÖNCESİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ

SORUNLARI

1950’li yılların başında, sosyal güvenlik alanında bugünkü sistemin temellerini oluşturan ülkemiz, sistemine çok sık ve kapsamlı müdahalelerin yapıldığı, yapılan her müdahalenin de sistemin dengelerini bozduğu bir ülke görünümüne kavuşmuştur. Müdahalelerin temelini, sistemin sorunlarından çok hedefler kaplamıştır. Öncelikle, sosyal güvenlik sistemimiz kuruluşuyla birlikte vatandaşlara tam anlamıyla bir sosyal güvenlik hakkı sağlanamamıştır. Kamu çalışanlarının ardından, işçileri sisteme katan sistem, emeğinden başka bir geliri olmayan bu grup üzerine yoğunlaşmıştır. Bu aşamadan sonra 1990’lara kadar temel kaygıyı, sosyal güvenliğin niteliğinden çok, niceliği ile ilgili artış sağlanması oluşturmıştır. Sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması, dünyadaki sosyal devlet anlayışıyla beraber, ülkemizde de özellikle 1961 Anayasasını etkilemiş ve sosyal haklar oldukça gelişmiştir. Dönemin özelliğini; finansman açıkları, aktüeryal dengelerin sağlanamaması ve bunların sonucu sürüp giden uygulamalar oluşturmıştır. Yeni sağ politikalarla birlikte sistemimize her müdahalede, açıklar daha da büyümüş ve reformlar bu sorunu çözmeye talip olduğu müddetçe uygulanmaya çalışılmıştır (Gündüz, 2006: 150).

Bu aşamadan sonra, her reform söz konusu olduğunda sistemin bütün sorunları, sosyal taraflarca ve siyasilerce ortaya konmuş ve çözüm yolları araştırılmıştır. Bu noktada da söyleyebileceğimiz en önemli şey, sorunlar anlamında bütün görüşlerin tüm kesimlerce kabul edilmesidir. Fakat çözüm konusunda aynı birliktelik söz konusu olmamıştır.

Sorunlara genel olarak bakacak olursak; kurumlarca uygulanan politika farklılıkları, idari ve mali özerkliğin olmaması, sağlanan sigorta yardımlarının yetersizliği, prim alacaklarının takip edilememesi ve prim tahsilinde yaşanan güçlükler, sık sık çıkartılan yasalar ile geriye dönük hizmet borçlanmalarına imkan verilmesi, işsizlik oranının artması, kayıt dışı ile etkin mücadele edilememesi, yatırımlar konusunda kurumun ihtiyacı yerine siyasi tercihlerin ön planda tutulması ve sisteme siyasi müdahaleler yapılması, aktif dönemdeki katılım ile pasif dönemdeki yardımların dengeli olmamasıdır.

Reform öncesi sosyal güvenlik sistemimizdeki başlıca sorunlara bakacak olursak:

2.7.1. Demografik Sorunlar (Nüfusun Yaşlanmasına Bağlı Sorunlar)

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin, mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri nüfusun yaş gruplarına göre dağılımıdır. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması, (aktif çalışan sayısı azaldığından sosyal güvenlik kurumlarınca yapılacak prim tahsilatı azalacaktır) bir yandan da giderlerinin artması (emekli sayısı artacağından ödenecek aylık ve sağlanacak sağlık hizmetlerindeki artış nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarının giderleri artacaktır) sonucunu doğurur. Bu nedenle; bir ülkenin nüfus piramidinin yapısının değişim hızı, aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin geleceğini ve alınması gereken tedbirlerin zaman çizelgesini göstermektedir.

Türkiye şu anda genç bir nüfus yapısına sahiptir. Ne var ki geleceğe ilişkin projeksiyonlar, nüfusun hızla yaşlanacağını ortaya koymaktadır. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu bazı ülkeler için 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki toplam nüfusa oranının %7'den %14'e geçiş süresi hesaplanmıştır. (Tablo 1). Şu anda sanayileşmiş olan ülkelere kıyasla, Türkiye 27 yıl gibi oldukça kısa bir sürede yaşlı nüfus sorunu ile karşılaşacaktır. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin yapısından kaynaklanan sorunlar bir yana, Türkiye için öngörülen yaşlanma hızı bile sosyal güvenlik sisteminde acil ve kapsamlı bir reformu zorunlu kılmaktadır (SGK, 2007: 28).

Tablo 1: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Yaşlanma Hızı (SGK, 2007: 28)

Ülkeler	%7 Oramına Ulaştığı Yıl	%14 Oramına Ulaştığı Yıl	Geçiş Süresi (Yıl)
Japonya	1970	1996	26
Fransa	1865	1980	115
Almanya	1930	1975	45
İsveç	1890	1975	85
İngiltere	1930	197	45
ABD	1945	2020	75
Türkiye	2012	2039	27

Bununla beraber, mevcut sistemde emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği, (Tablo 2) ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin en temel sorunlarından bir tanesidir (Okur, 2005: 3-5).

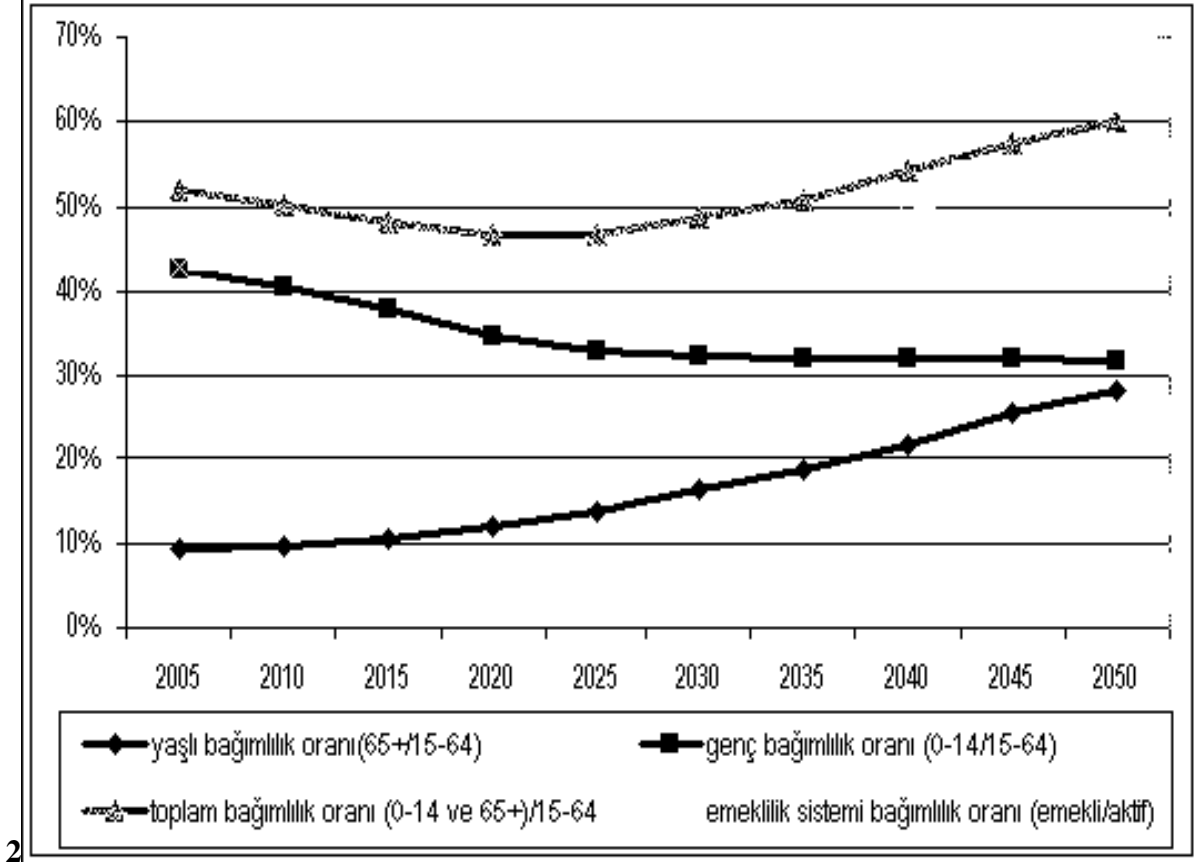
Tablo 2: Ülkemizde Çalışan Sigortalı Sayısının Emekli Sigortalı Sayısına Oranı (Okur, 2005: 5)

Kurum	Aktif Sigortalı	Toplam Yararlanan	Oran
SSK	5.257.000	35.261.000	%14,7
Bağ-Kur	2.193.000	15.543.000	%14,8
Emekli Sandığı	2.373.000	10.699.000	%21,4

Görüldüğü gibi toplam aylık alan sayısının çalışan sayısına oranı Sosyal Sigortalar Kurumu açısından aktif sigortalının 7 katı, T.C. Emekli Sandığını açısından 4,6 katı, Bağ-Kur açısından da 7,3 katıdır. Bu da gösteriyor ki prime dayalı çalışması gereken sosyal sigorta kurumları adeta birer primsiz rejim kurumu gibi karşılıksız yardım yapar hale gelmiştir. Ülke nüfusunun henüz bu kadar genç olmasına karşın, bağımlı oranın bu kadar yüksekliği ayıca nüfusu hızla yaşlanan bir ülke olmamız, sosyal güvenlik sistemimizin çok büyük tehlike ile karşı karşıya olduğunun bir göstergesidir.

Nüfus yapısındaki değişime ilişkin diğer göstergelerle ilgili öngörüler, önümüzdeki 20 – 25 yılın aynı zamanda önemli bir fırsat dönemi olduğunu da göstermektedir. Aşağıdaki grafikte sosyal güvenlik sistemi açısından dikkate alınması gereken bazı nüfus göstergeleri yer almaktadır.

Grafik 1: Ülkemizdeki Nüfusun Bağımlılık Oranı (SGK, 2007: 29)



Toplam bağımlılık oranı; 65 yaş ve üzeri nüfus ile 0-14 yaş arası nüfusun çalışabilir nüfusa oranını göstermektedir. Ülkemizde toplam bağımlılık oranı, 2025 yılına kadar geriledikten sonra, bu yıldan itibaren artış eğilimine girecek ve bu eğilim 2035 yılından itibaren hızlanacaktır. Bir başka ifadeyle, önümüzdeki 18 yıl bağımlı nüfusun azalacağı buna karşılık çalışabilir nüfusun artacağı bir dönem olacaktır. Bu dönem, aynı zamanda gerek büyüme hızının gerek toplam tasarrufların yükselmesi, dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması beklenen bir dönemdir (Şeker ve Yılmaz, 2008: 55).

Bunun gerçekleşmesi için, çalışabilir nüfusun artışına paralel olarak istihdamın da artması gereklidir. Bu durumun sosyal güvenlik sistemine olumlu yansıması, istihdamdaki artışın kayıt altına alınmasıyla mümkün olabilir. Kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu mevcut sistemde, erken emekli sayılarındaki artışla birlikte, emeklilerin aktif sigortalılara oranı olarak tanımlanan emeklilik sistemi bağımlılık oranının 2035 yılına kadar ciddi bir değişim göstermeyeceği bu yıldan sonra ise hızlı bir artış trendine girmesi ile sistemin finansmanının giderek güçleşeceği öngörülmektedir (Şeker ve Yılmaz, 2008: 56).

Tablo 3: Bazı Ülkelerde Aktif/Pasif Sigortalı Sayıları ve Çalışabilir Nüfusun 60 Yaş Üstü Nüfusa Oranı (SGK, 2007: 30)

Ülkeler	Aktif/Pasif Sigortalı	20-59 Yaşarası Nüfus/ 60 Yaş ve Üzeri Nüfus
OECD Yüksek Gelir Grubu	2,1	2,9
ABD	3,0	3,4
Kanada	2,5	3,5
Almanya	1,9	2,8
İngiltere	2,5	2,6
Fransa	2,1	2,7
İtalya	1,4	2,6
Portekiz	1,8	2,9
İspanya	1,8	2,7
Yunanistan	2,3	2,4
Arjantin	1,6	3,7
Brezilya	1,7	7,1
Azerbaycan	1,5	5,4
Çek Cumhuriyeti	1,9	3,2
Macaristan	1,3	2,8
Kazakistan	1,5	5,3
Polonya	1,9	3,4
Romanya	1,7	3,1
Ukrayna	1,3	2,9
Türkiye	2,0	7,1

Yukarıdaki tablo (Tablo 3, Dünya Bankasının 1990'lı yıllara ilişkin araştırması) incelendiğinde; çalışabilir nüfus olarak tanımlanan 20-59 yaş arasındaki nüfusun, resmi emeklilik yaşı ve daha üstü olan 60 yaş üstü nüfusa oranı Türkiye'de 7,1 olarak görülmektedir. Mevcut aktif/pasif oranının ise 2,0 olduğu görülmektedir. Bu veriler Türkiye'de yedi çalışanın bir emekliyi finanse edebileceği kadar çalışabilir yaşta nüfus potansiyeli

bulunmasına rağmen, çalışabilir nüfusun önemli bir oranının çalışmadığı veya kayıt altına alınmadığı için mevcut sistemde ancak iki çalışanın bir emekliyi finanse ettiğini göstermektedir. Sosyal güvenlik sistemi açısından ülkemizin genç nüfus avantajını kullanamadığı anlaşılmaktadır (SGK, 2007: 31).

Yüksek gelir grubundaki ülkelerin OECD ortalamasına bakıldığında 20-59 yaş arasındaki nüfusun 60 yaş üstü nüfusa oranı 2,9 iken aktif pasif oranı da 2,1 dir. OECD ortalamasına göre aktif-pasif oranı nüfus ortalamasının %72'sine denk gelirken Türkiye de bu ortalama %28'e denk gelmektedir.

Sonuç olarak, önümüzdeki 18 yılda toplam bağımlı nüfusun artış hızındaki azalmanın yaratacağı demografik fırsatın, sosyal güvenlik sisteminin yanı sıra istihdam ve kayıt dışılığın önlenmesi konularında da reformlar gerçekleştirilemediği takdirde bir tehdide dönüşeceği görülmektedir.

2.7.2. Ekonomik Sorunlar

Ülkemizde, sosyal güvenlik kurumlarının açık vermelerinin iki nedeni vardır. Bunlardan ilki kurum gelirlerinin azalması, diğersi ise; kurum giderlerinin artmasıdır. Kurum gelirleri, kayıt dışı istihdam, erken emeklilik, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, prim affı gibi nedenlerden dolayı azalmaktadır. Kurum giderlerinin artmasının en temel nedeni ise; sigortalı çalışanların erken yaşta emekli olmasıdır.

Demografik nedenlere bağlı olarak sosyal güvenlik kurumlarının giderleri artmaktadır. Ortalama yaşam süresinin uzaması sonucu emeklilikte geçen sürenin de artması bununla birlikte aile planlaması sonucu nüfusun belli yaş aralığında yoğunlaşması (nüfusun yaşlanması) gider arttırıcı temel unsurlardır.

Tıbbi gelişmeler sonucu çocuk ölümleri azalmakta ve insan ömrü de uzamaktadır. Buna karşın aile planlaması ile doğurganlık oranı azalmakta, bunun sonucu olarak ta ortalama yaşam süresi uzadığı gibi yaşlı nüfusta artmaktadır. Bu da sosyal güvenlik kurumlarının giderlerinin artmasına yol açan en önemli unsurlardandır. Şöyle ki; insan ömrü uzadıkça emeklilikte geçen süre de uzayacak, bu da pasif sigortalı sayısını arttıracaktır. Bunun yanında nüfusun yaşlanması genç, üreten nüfusun azalmasına yol açacak dolayısıyla aktif sigortalı sayısı azalacaktır. Böylelikle aktif/pasif dengesi bozulmuş olacaktır.

2.7.2.1. Kayıt Dışı İstihdam

Türkiye’de kayıt dışı çalışma konusu incelenirken, öncelikle üzerinde durulması gereken iki önemli nokta bulunmaktadır. İlki, kayıt dışı çalışmanın kişinin kendi iradesi doğrultusunda gerçekleşebileceğidir. Buna göre tüccar, esnaf, sanayici, serbest meslek erbabı ya da çiftçi kendi iradesiyle kayıt dışı çalışma eğiliminde olabileceği gibi; bazı üreticiler de kendi iradeleriyle kayıt dışı çalışmak isteyebileceklerdir. Emekli olup da bir işte çalışanlar ile yetim aylığı alıp da bir işte çalışanlar bu konuya örnek olarak gösterilebilir (Bu grupların kayıt dışı çalışmak istemlerinin nedeni, emeklilerin çalıştığında destek primi ödemek zorunda kalmaları, yetim aylığı alanların çalıştığında aylıklarının kesilecek olmasıdır). Bir diğer husus ise, kişinin kısmen veya tamamen kendi iradesi dışında işveren tarafından kayıt dışı çalıştırılmasıdır. Bu durumda olan ücretliler kayıt dışı çalıştıklarından ya haberdar olmamakta ya da haberdar olsalar bile işlerini kaybedebilecekleri endişesiyle ses çıkarmamakta veya çalıştıkları süre ya da hak ettikleri ücret eksik olarak bildirilmektedir

Kayıtlı sektörde iş imkanının azlığı, yüksek işsizlik oranı kişileri kayıt dışı çalışmaya yöneltmektedir. Bunlarla beraber kayıt dışı istihdamın yaygınlaşmasının nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

- a) Küçük ve orta büyüklükteki firmalar için önemli güçlüklerle yol açan yeni kurulan işletmelerin tescil edilmesinin maliyeti, vergi yükü ve yüksek sosyal güvenlik primleri,
- b) İşverenleri ve serbest meslek mensuplarını yükümlülüklerinden kaçınmaya teşvik eden vergi ve prim borçlarının sık sık affedilmesi,
- c) Denetim makamlarının, yeterli kaynaklara sahip olmadıklarını gösteren işyerlerinin yeterli bir şekilde denetlenmemesi,
- d) İşçileri, asgari ücretin altında ücret ödenen ve hiçbir sosyal koruma sağlamayan işleri kabul etmeleri için baskı yaratan yüksek işsizlik oranı,
- e) İşverenleri, rekabet edebilmeleri için işgücü maliyetlerini azaltmaya çaba göstermeye teşvik eden yüksek faiz oranları, enerji fiyatları ve ithal hammadde maliyetleridir (Karadeniz ve Yereli, 2004: 2-3).

Gerek denetim yetersizliği, gerek sigorta primlerinin yüksekliği, gerekse bu konuyla ilgili bilincin ülkemizde henüz tam olarak yerleşmemesi nedenleriyle, özellikle orta ve küçük ölçekli işletmelerde çalışanların önemli bir kısmının kayıt dışı olduğu görülmektedir.

Emekli Sandığı, kamu kesiminde memur olarak çalışanları üye olarak kabul ettiğinden ve kamuda kaçak çalışma diye bir şey söz konusu olamayacağından bu kurumun kayıt dışı istihdam konusunda herhangi bir sorunu yoktur. Ancak özellikle SSK açısından soruna bakıldığında kayıt dışı istihdam nedeniyle bu kurumun çok ciddi kayıpları söz konusudur.

SSK'nın 1994-1995 yıllarında yaptığı işyeri denetlemelerinde toplam çalışanların yaklaşık %30'unun sigortasız çalıştığı tespit edilmiştir. Bununla beraber hizmet sektöründe %60, sanayi sektöründe %40 dolayında kaçak işçi çalıştırıldığı, sigortalı olması gerektiği halde SSK'ya bildirilmemiş 4 milyon 250 bin civarında “kaçak çalışan” olduğu da tahmin edilmektedir (Lordoğlu ve Özer, 1998; 18). Kayıt dışı istihdam ile ilgili istatistiki verilere bakacak olursak;

2002-2006 yılları arasında tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın %47'sini kayıt dışı istihdam oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle, son 5 yılda işe giren her iki kişiden biri kayıt dışı çalışmaktadır. 2002 yılından bu yana devam eden kesintisiz büyümeye rağmen, tarım dışında yaratılan istihdam, çalışabilir yaştaki nüfus artışını ve tarımdan çözülen nüfusu karşılamaya yetmemektedir (www.atonet.org.tr).

1989-2000 yılları arasında tarım dışı sektörlerde çalışanların sayısı 4 milyon 229 bin kişi artmıştır. Bu dönemde tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışan sayısında ki artış da 1 milyon 314 bin kişidir. Diğer bir ifadeyle 1989-2000 yılları arasında tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın %31' i kayıt dışına çıkmıştır (www.atonet.org.tr).

2002-2006 yılları arasında ise tarım dışı sektörlerde çalışanların sayısı 2 milyon 346 bin kişi artarken, bu dönemde tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın yarıya yakınını kayıt dışı çalışanlar oluşturmıştır. 2002 yılında 4 milyon 409 bin kişi tarım dışı sektörlerde kayıtsız çalışırken, 2006 yılında bu sayı 1 milyon 99 bin kişi artarak 5 milyon 508 bin kişiye ulaşmış, diğer bir ifade ile 2002-2006 döneminde tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın yarıya yakınını (% 47'sini) kayıt dışı istihdam oluşturmıştır. Tarım dışı sektörlerde çalışanların dörtte üçünden fazlası kentsel alanlarda çalışmaktadır. 1989-2000 yılları arasında yaratılan istihdamın %87'si kentsel alanlarda iken, bu oran 2002-2006 döneminde %78'e gerilemiş

ancak kentsel alanlarda, tarım dışında kayıtsız çalışanların sayısı da büyük bir hızla artmıştır. 1989-2000 yılları arasında toplam tarım dışı istihdamda 4 milyon 229 bin kişilik artış yaşanırken, bu istihdamın 3 milyon 694'ü kentsel alanlarda oluşmuştur. Buna karşılık bu yıllar arasında, kentsel alanlarda, tarım dışı sektörlerde kayıtsız çalışanların sayısı 1 milyon 19 bin kişi artmıştır. 2002-2006 yılları arasında ise; kentsel alanlarda tarım dışında yaratılan istihdam 1 milyon 832 bin kişi olurken, kayıtsız çalışan sayısı da 803 bin kişi artmıştır. Böylelikle 1989-2000 yılları arasında kentsel alanlarda yaratılan tarım dışı istihdamın %28'i kayıt dışına çıkarken, 2002-2006 yılları arasında %44'ü kayıt dışına çıkmıştır (www.tuik.gov.tr).

Son yıllarda tarım dışında kendi hesabına çalışanların sayısında artış gözlenmekte, kendi hesabına çalışanlarda kayıt dışı çalışma oranları istihdam artışından çok daha büyük bir hızla artmaktadır. 1989-2000 döneminde geçen 12 yılda tarım dışında kendi hesabına çalışan sayısı 238 bin kişi artarken, kayıt dışı çalışan sayısındaki artış 61 bin kişi olmuştur. 2002-2006 döneminde tarım dışında kendi hesabına çalışan sayısı 541 bin kişi artarken, 423 bin kişi hiçbir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıt olmadan kendi işini kurmuş, böylelikle 2002-2006 döneminde tarım dışı sektörlerde görülen istihdam artışının % 23'ü kendi hesabına çalışanlar tarafından gerçekleştirilirken, kendi hesabına çalışanlar kayıt dışı istihdamın artmasında önemli rol oynamışlardır (www.atonet.org.tr).

Aşağıdaki tabloda TÜİK'in tarım dışı sektörlerde istihdam ve kayıt dışı istihdamına ilişkin işgücü istatistikleri yer almaktadır.

**Tablo 4: Tarım Dışı Sektörlerde İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdam (www.tuik.gov.tr)
(Bin Kişi)**

Yıllar	1989	2000	2001	2002	2006
Toplam istihdam	9 583	13 812	13 436	13 896	16 242
Ücretli	5 693	8 294	8 335	8 930	10 903
İşveren	582	1 028	1 069	1 106	1 091
Kendi hesabına	1 941	2 179	2 033	2 011	2 552
Kadın istihdamı	1 327	2 293	2 190	2 448	2 994
Kadın kayıt dışı istihdam	418	639	624	782	1 054
Erkek istihdamı	8 256	11 519	11 246	11 448	13 248
Erkek kayıt dışı istihdam	2 306	3 399	3 335	3 627	4 454
Toplam kayıt dışı	2 724	4 038	3 959	4 409	5 508
Ücretli	906	1 224	1 299	1 734	2 483
İşveren	3	115	139	168	246
Kendi hesabına	840	901	897	897	1 320
Kent istihdamı	6 990	10 684	10 593	10 627	12 459
Kent kayıt dışı istihdam	1 841	2 860	3 049	3 277	4 080

Ülkemizde kayıt dışı çalışma şekilleri aşağıdaki gibi sıralanabilir;

- Kayıt dışı çalışmanın en büyük kısmını, çalışanların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmeme oluşturmaktadır.
- Çalışanların çalışmalarının karşılığı olan ücret tutarını, sigorta primlerini ve vergiyi düşük ödemek amacıyla eksik bildirmesi,
- Çalışanın çalışmalarının gün olarak eksik bildirilmesi,
- İkinci bir işte çalışılıp bu işyerindeki çalışmaların bildirilmemesi,
- Deneme süresi iddiasıyla kayıt dışı çalıştırma,
- Kendi iradesiyle kayıt dışı çalışan ücretlilerden oluşmaktadır (Karadeniz ve Yereli, 2004: 4-7).

Kayıt dışı çalışma şekillerine bakıldığında; ilk beş maddenin genel olarak işverenin, sigorta primi ve vergi ödemekten kaçınması nedeniyle kaçak çalıştırma yoluna başvurduğu görülmektedir. Ancak kişilerin kendi iradesiyle de kaçak çalışmak istemeleri söz konusu olmaktadır. Bunlar; çalışma izni olmayan yabancı işçiler, sigortalı çalıştıklarında aylıkları kesilecek olan yetim ve malullük aylığı alanlar, işsizlik ödeneğinden ve yeşil karttan yararlanmak isteyenler, sosyal güvenlik destek primi ödemek istemeyip çalışan emekliler ile çocuk işçilerden oluşmaktadır.

Bağ-Kur ve SSK'da, prim tahsilatındaki başarısızlıklara çözüm bulunamamış olması nedeniyle sosyal güvenlik kurumları yeterli kaynağa sahip olamamıştır. Finansman kaynağının esas olarak prime dayalı olduğu bir sosyal güvenlik sisteminde, istihdam yapısı ile sosyal güvenlik kurumlarının gelir kaynakları arasında doğrudan bir etkileşim söz konusudur. Ülkemizde, kayıt dışı istihdamın yaygın bir seyir izlemesi, doğal olarak ilgili sosyal güvenlik kurumlarının çok ciddi gelir kaybını beraberinde getirecektir. Buna yüksek işsizlik oranı da eklenince, sosyal güvenlik sistemimizin finansman darboğazının asıl nedeni daha kolay anlaşılacaktır.

Belirtilen nedenlerin beraberinde getirdiği diğer önemli bir sorun ise, aktif/pasif dengesinin bozulmasıdır. Örneğin, 1980 yılında sosyal güvenlik kurumlarının aktif/pasif dengesi 4'ün üzerinde iken, 1999 yılında 2,24'e, 2003 yılında ise 2,03'e düşmüştür. Bağ-Kur'un aktif/pasif dengesinin prim ödeyenler açısından 1 civarında olduğu dikkate alındığında, 2003 yılında üç kurumun aktif/pasif dengesi 1,5 olmaktadır. Bu olumsuzluğun bir sonucu olarak, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları düzenli bir seyir izleyerek sürekli artış göstermiştir (Güzel, 2008: 67-68).

2.7.2.2. Erken Emeklilik

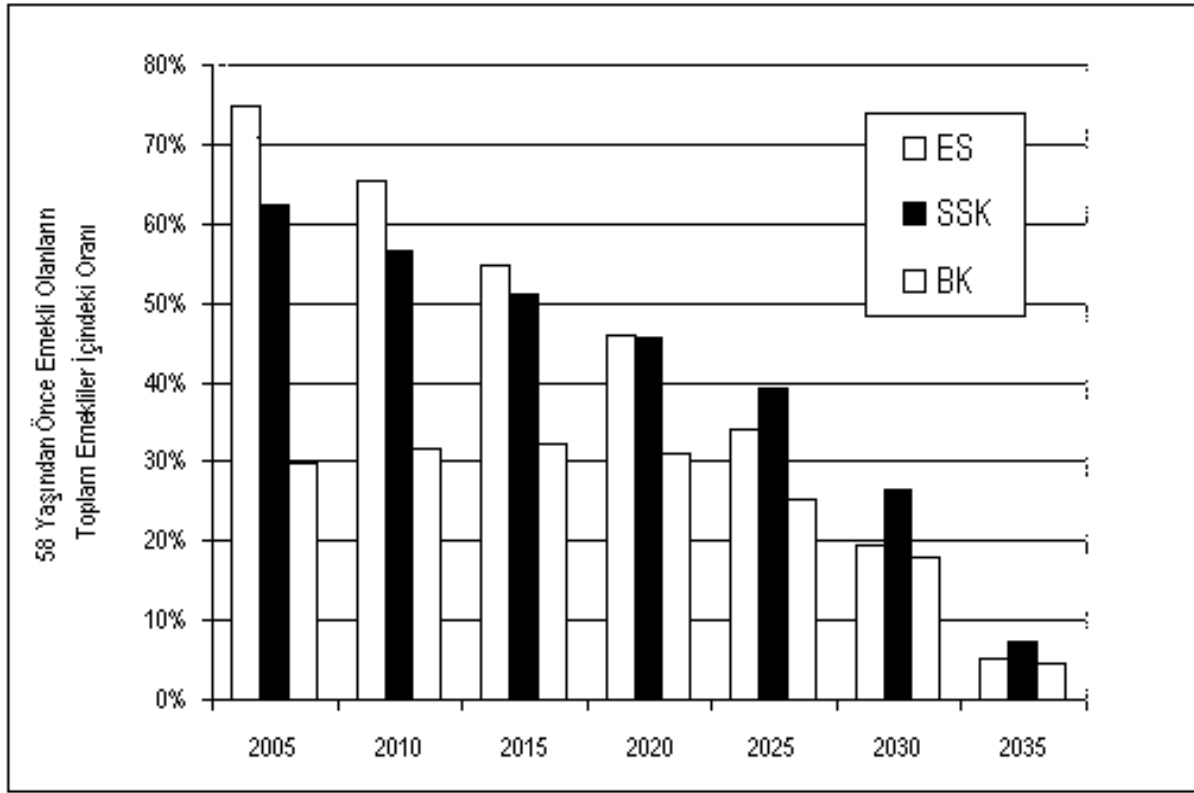
Sosyal güvenlik kurumlarının, kayıt dışı istihdamdan sonra en büyük finansal sorunu erken emekliliktir. Bu sorunun kaynağı, geçmiş yıllarda izlenen popülist yaklaşımlarla çıkarılmış kanunlardır. Şöyle ki; ülkemizde, işçileri yaşlılık sigortası kapsamına alan SSK'nın 01.04.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5417 sayılı "İhtiyarlık Sigortası Kanunu" ile emeklilik şartı 25 yıl sigortalı olma ile kadın ve erkekler için 60 yaş olarak tespit edilmiştir. 01.06.1957 tarihinde yürürlüğe giren 6900 sayılı "Malullük, ihtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu" ile de bu yaş sınırı aynen korunmuştur. 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ise emeklilik yaşını kadınlar için 55 erkekler için ise 60 olarak belirlemiştir. Bu

kanunun yürürlüğe girişinden 4 yıl sonra, 1969 yılında 1186 sayılı kanun ile emekli olmak için yaş haddi kaldırılmış, kadın için 20 yıl, erkek için 25 yıl sigortalı olma koşulu ve 5000 gün prim ödeme şartıyla emekli olma imkanı sağlamıştır. Her ne kadar bu uygulama 24.12.1985 tarihinde çıkarılan 3246 sayılı kanunla kaldırılmış ise de; erkekler için öngörülen 60 yaş ve kadınlar için öngörülen 55 yaş haddi 01.01.1990 tarihinden sonra işe girenler için uygulanmaya başlamıştır. Ancak 20.02.1992 tarihinde çıkarılan 3774 sayılı kanunla yaş haddi tekrardan kaldırılmış ve bu uygulama 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı kanunun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir. Bu tarihe kadar, işe 18 yaşında giren bir erkeğin 43, kadının ise 38 yaşında emekli olabileceği düşünüldüğünde çalışma süresi ile emeklilik süresi arasındaki farkın ne kadar büyük olduğu görülecektir. Bunun yanında bu kadar sık kanun değişikliği kişilerin sisteme olan güvenini de sarsmıştır.

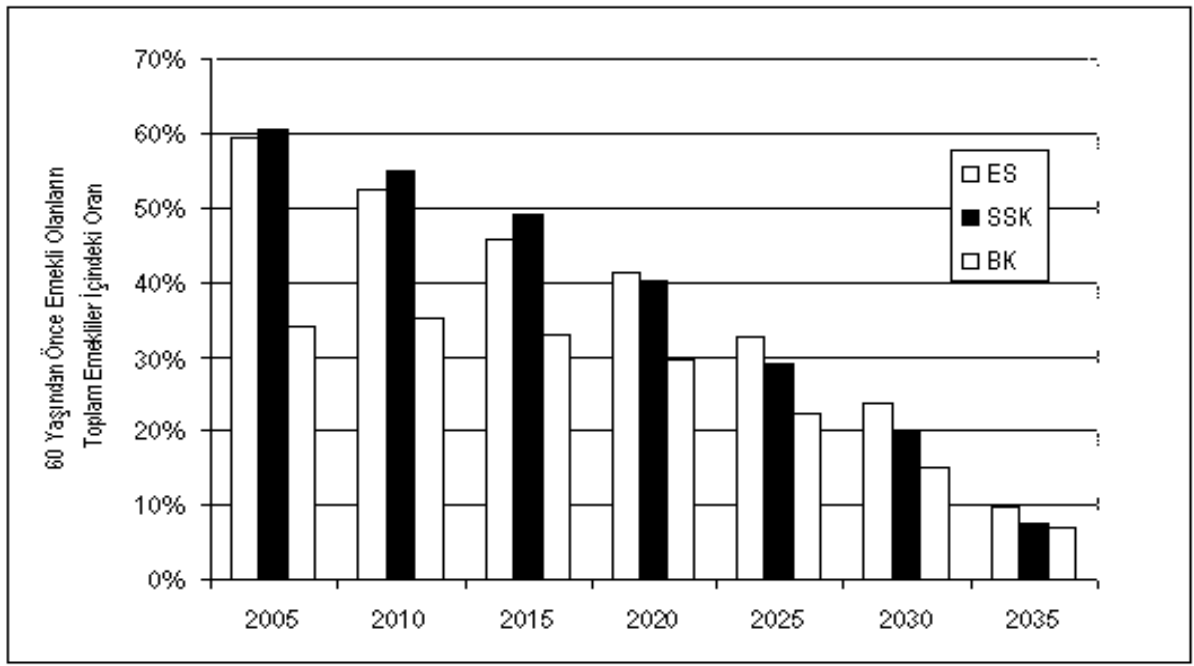
Sosyal güvenlik kurumlarından emekli olanların yaklaşık %60'ı halen çalışabilir yaş grubu olan 58-60 (4447 sayılı kanuna göre erkeklerin emeklilik yaşı 60, kadınların ise 58'dir.) yaşın altındadır (Grafik 2 ve 3). Bu durum sosyal güvenlik kurumlarının giderini arttırdığı gibi kişilerin erken emekli olması nedeniyle de kurumların gelirlerini azaltan, sosyal güvenlik kurumlarına iki yönlü olumsuz etkisi olan bir sorundur (SGK, 2007: 34).

Genç emekli sayısının yüksek olması; daha kısa çalışma süresi buna karşın daha uzun emeklilik süresi anlamına gelmektedir. Örnek vermek gerekirse, SSK'da emeklilik yaşına ait kademeli geçişe göre bir kadın 30 yıl, bir erkek sigortalı ise 21 yıl boyunca emekli aylığı alabilmektedir. Emeklilik yaşıyla ilgili olarak 1999 yılında gerçekleştirilen düzenlemeler sonucunda emeklilikte geçen süre 2035 yılına kadar tedricen azalacaktır. Ancak, çalışılan süre/emeklilikte geçen süre ilişkisini çalışılan süre lehine değiştirecek yeni düzenlemeler yapılamaması durumunda, hayatta kalma beklentisinin önümüzdeki yıllarda giderek artacak olması nedeniyle, emeklilikte geçen süre 2035 yılından sonra yeniden artmaya başlayacaktır (Güloğlu, 2007: 222-223).

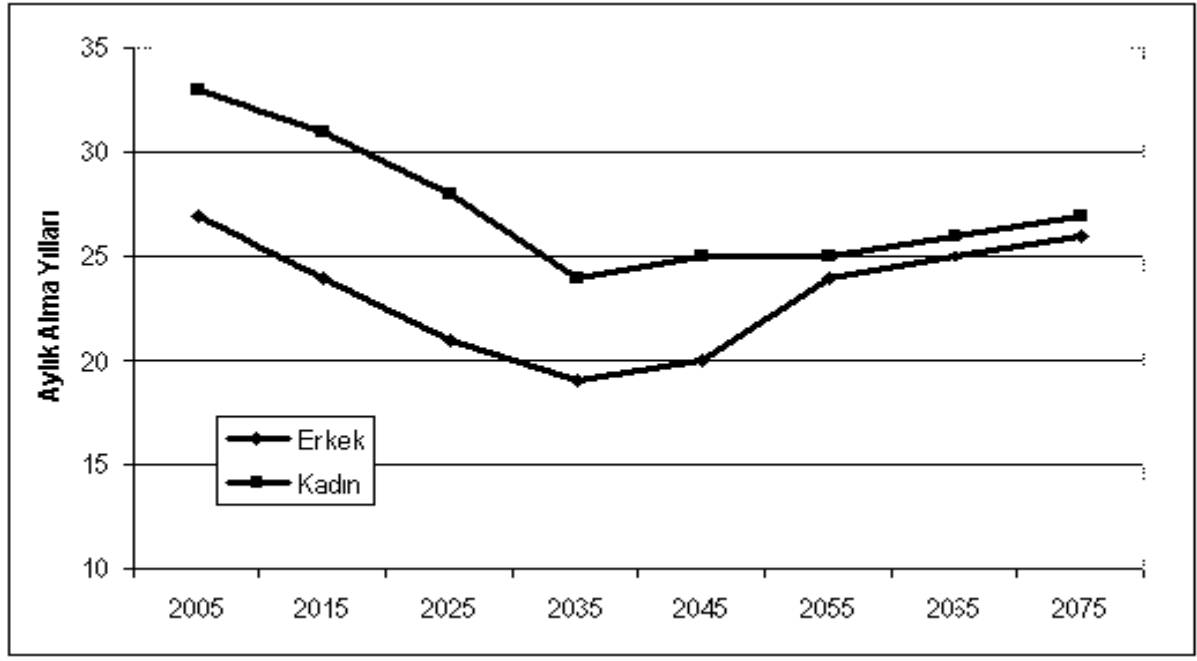
Grafik 2: 4447 Sayılı Kanunda Kadınlar İçin Belirtilen 58 Yaş Haddi Baz Alındığında Erken Emekli Olan Kadınlar (SGK, 2007: 34)



Grafik 3: 4447 Sayılı Kanunda Erkekler İçin Belirtilen 60 Yaş Haddi Baz Alındığında Erken Emekli Olan Erkekler (SGK, 2007: 35)



Grafik 4: Emeklikte Geçen Süre (SGK, 2007: 36)



OECD ülkeleri arasındaki karşılaştırmalara göre, ülkemiz en uzun süre emekli maaşı ödenen ülkeler arasındadır. 1999 yılında yapılan emeklilik yaşı artışı bile, bu durumu çok fazla değiştirmemiştir. 1999 yılındaki reform sonrası emeklilik için gerekli yaş şartı kademeli geçişe tabi olduğundan bugün için bile ülkemizde ortalama emeklilik yaşı 50'nin altındadır.

2.7.3. Hukuksal Sorunlar

Sosyal güvenlik politikalarının temel amacı; sosyal riskleri önleyerek toplumsal eşitsizlikle mücadele etmektir. Bu anlamada devletin, tüm bireyler için eşit hak ve yükümlülükler içeren bir sosyal güvenlik sistemi kurmakla yükümlü olduğu açıktır. Daha önce de değindiğimiz gibi Anayasamız 60.⁹ maddesi bu konuda devlete açıkça görev yüklemektedir.

Ülkemizdeki reform öncesi sosyal güvenlik kurumlarının hukuksal yapılarına baktığımızda; bireylerin çalışma şekillerindeki farklılıklara göre düzenlenmiş bir mevzuat sistemi görülmektedir. Gerek emeklilik, gerekse sağlık sistemlerinde beş ayrı yasayla sigortalıların hak ve yükümlülükleri tanımlanmaktadır. Bu beş yasa; hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar, kendi nam ve hesabına çalışanlar, devlet memurları, çiftçiler ve tarım

⁹ Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.

işçileridir. Her grup için ayrı ayrı emekli aylığı bağlama oranları düzenlenmiştir. Sistem; sağlık hizmetlerinden yararlanmak için aranan koşullara ve bunun karşılığında sunulan sağlık hizmetlerine kadar, kişilerin tabi oldukları sosyal sigortaya göre farklılaşan uygulamalar içermektedir (Şeker ve Yılmaz, 2008: 57).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM ÇABALARI

3.1. REFORMUN AMACI VE KAPSAMI

3.1.1. Reformun Amacı

Sosyal güvenlik sisteminin temel sorunlarına ikinci bölümde değinmiştik. Bu sorunların çözümünü hedefleyen sosyal güvenlik reformu iki bölümden oluşmaktadır. İlki kurumsal birleşmedir. Yani üç farklı sosyal güvenlik kurumu olan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının 5502 sayılı kanunla kurulan Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmesidir. Bununla;

- a) Kolay erişilebilir, tam otomasyonlu bir yapının kurulması,
- b) Hizmete erişimin kolay olduğu, en uç hizmet biriminden tüm hizmetlerin gerçekleştirildiği bir sistem kurulması,
- c) Hizmet sunumunun kaliteli ve standart olması,
- d) İşlem sürelerinin kısaltılarak ve kademeli olarak eş anlı hale getirilmesi, bilgi talebinin istenildiği anda ve içerikte hemen karşılanması,
- e) Hizmet yaklaşımının e-devlet ve e-hizmet anlayışı üzerine kurulması,
- f) Hizmet kalitesindeki artışlar sonucu iş tatmininin artması,
- g) Yolsuzluk ve sahteciliklerin, teknoloji destekli yazılımlar otokontrol mekanizmaları ile en aza indirilmesi amaçlanmaktadır (Gündüz, 2006: 93).

Dikkat edildiği üzere reformun bu aşamasıyla; sosyal güvenlik kurumlarımızın öncelikle otomasyona sahip olmaması, sigortalı ve hak sahiplerinin kayıtlarının düzgün tutulmaması, mevzuatın oldukça fazla ve karışık olması neticesinde bürokratik işlemlerin fazlalığı, sigortalı ve hak sahiplerinin kurumun sağladığı hizmetlere kolay ulaşamaması gibi sorunların çözümü hedeflenmektedir.

Reformun ikinci ayağıyla; sosyal güvenlik kurumlarının temel sorunlarının çözümü (ekonomik, demografik ve hukuksal sorunlar), sigortalı hak ve yükümlülüklerinin yeniden

düzenlenerek herkesi kapsama alan bir sistemin oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu alandaki sorunlar ve reformun bu kısmıyla hedeflenenler kısaca şöyledir:

Sosyal güvenlik sistemleri açısından temel unsur insandır ve nüfus projeksiyonları sistem açısından oldukça büyük öneme sahiptir. Ülkemizin nüfus yapısına bakıldığında, bugün genç olan nüfusumuzun hızla yaşlanmakta olduğu ve önümüzdeki yaklaşık 30 yıllık süreçte 65 yaş üstü toplam nüfusun 0 – 64 yaş arası toplam nüfusa oranının %7’den %’e 14 çıkacağı öngörülmektedir. Buna karşın bağımlı nüfusun önümüzdeki 20 yıllık süreçte azalacağı da öngörülmektedir. Şu halde önümüzde “demografik fırsat penceresi” olarak adlandırılan 20 yıllık bir süreç vardır. İşte sosyal güvenlik reformunun temel hedeflerinden biri bu 20 yıllık süreçte bağımlı nüfusu olabildiğince azaltacak düzenlemeler yaparak (emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının arttırılması gibi) sosyal güvenlik sistemini, ülkemizi bekleyen yaşlı nüfus sorununa karşı hazır hale getirmektir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin amaçlarından biri göreceli ve mutlak yoksulluğu azaltmaktır. Sosyal yardım ve hizmetler de dahil olmak üzere, ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumlarının 2005 yılındaki toplam harcamalarının milli gelire oranı %12 olmasına rağmen bu oran yoksullukla mücadelede yeterli olamamış, tüm vatandaşlar sisteme dahil edilememiştir. Oysaki sosyal devletin ve onun en temel argümanı olan sosyal güvenlik sisteminin temel amacı “tüm vatandaşlara insan onuruna yaraşır asgari bir hayat standardı” sağlamaktır. Bununla birlikte kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferler, ülke bütçesini olumsuz etkilemektedir. Buda başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkilemektedir. Reformun temel hedeflerinden birini de bu sorunların çözüme oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumları, çeşitli amaçlarını gerçekleştirebilmek için yeterli kaynağa ihtiyaç duyar. Bu kaynağın hiç şüphesiz ki büyük bir kısmını, neredeyse tamamına yakını prim tahsilatı oluşturur. Ülkemizin bu alanda en büyük sorunu kayıt dışı istihdamdır. Sosyal güvenlik kurumları bu sorun nedeniyle yeterince prim tahsilatı yapamamakta bu durum; hem sistemin düzgün çalışmamasına hem de kurumların ülke ekonomisine yük olmasına neden olmaktadır. İşte bu nedenle reformun amaçlarından biri de kayıt dışılığa karşı etkili önlem olarak prim tahsilatını arttırmaktır. Bununla birlikte iş yasasında yapılan değişikliklerle işverenlerin sigortalı işçi çalıştırmaları teşvik edilmiştir.

3.1.2. Reformun Kapsamı

Reformun kapsamına ilişkin düzenlemelere, bu bölümün sonunda ayrıntılı olarak değinilecektir. Yinede bu kısımda reformun kapsamına kısaca bakacak olursak:

Daha öncede bahsettiğimiz gibi sosyal güvenlik reformu iki kısımdan oluşmaktadır. İlgi farklı mevzuatlara tabi sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi, ikincisi ise; sigortalı hak ve yükümlülüklerinin yeniden düzenlenmesidir.

Reformun ilk aşamasında, üç farklı kurum başkanlığı olan; SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı, 5502 sayılı kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'na devredilerek tek kurum başkanlığına dönüşmüştür. Bu kanun ile sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyonun sağlanarak sistemin kolay ve hızlı çalışması, sistemin tek merkezden yönetilerek uygulamada birlik ve bütünlük sağlanması amaçlanmaktadır.

Reformun ikinci ve daha önemli aşaması ise; SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı sigortalıların hak ve yükümlülüklerinin yeniden düzenlenerek, sigortalıların ortak bir sisteme tabi olmalarını sağlamaktır. Reformun bu aşaması üç ana bileşenden oluşmaktadır. Bu bileşenlerden ilki, nüfusun tümüne hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu ve tedavi edici, kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse eden Genel Sağlık Sigortası'nın oluşturulmasıdır. İkincisi, sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının yer aldığı tek bir emeklilik sigortası rejiminin kurulmasıdır. Üçüncüsü, halen dağınık bir halde yürütülen primsiz ödemeler ve sosyal yardımların toplulaştırılarak objektif yararlanma ölçütlerine dayalı, tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sistemin oluşturulmasıdır. (Gündüz, 2006: 91-92).

3.2. REFORMDA GELİNER AŞAMA

Sosyal güvenlik reformlarının temel amacı kısaca; adil, kolay erişilebilir, norm ve standart birliğini hedefleyen, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, milli açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmaktır. Bu amaca yönelik reformların somut adımları ülkemizde 2002 (AEP ile) yılında atılmaya başlamıştır.

Sosyal güvenlik reformu 2002 yılında 58'inci Hükümetin açıkladığı "Acil Eylem Planı" ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından yürütölmeye başlanmıştır. Reformun temel ilkeleri 2004 yılının Temmuz ayında "Beyaz Kitap" adı altında yayınlanarak tüm sosyal taraflar, akademisyenler,

diğer kamu kurum ve kuruluşları başta olmak üzere tüm kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu doğrultuda hazırlanan kanun tasarıları 4 Nisan 2005 tarihinde TBMM'ye sevk edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında hazırlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesi ile, üç farklı kurum başkanlığı olan; SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'na devredilerek tek kurum başkanlığına dönüşmüştür. Bu kanun ile sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyonun sağlanarak sistemin kolay ve hızlı çalışması, sistemin tek merkezden yönetilerek uygulamada birlik ve bütünlük sağlanması amaçlanmaktadır.

Reformun asıl önemli ayağı ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'dur. Kanun 31 Mayıs 2006 tarihinde TBMM Genel Kurulunca kabul edilmiş ve 16 Haziran 2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi; kanun maddelerinden bazılarını iptal ederek kanunun yürürlüğünü durdurmuştur. Anayasa Mahkemesinin bu kararından sonra TBMM genel kurulunda 5510 sayılı kanunda yapılacak değişiklikler birçok kez görüşülmüştür. Bu görüşmeler sonucunda yeni düzenlemenin yürürlük tarihi önce 1 Temmuz 2007, daha sonra 1 Ocak 2008 olarak kararlaştırılmış, ancak kanunun birçok başlığında (özellikle sigortalıların emeklilik durumları, sağlık hizmetlerinden yararlanma koşulları ve katılım payları konusunda) mutabakat sağlanamaması nedeniyle söz konusu kanun öngörülen tarihlerde yürürlüğe girememiştir. Son olarak 2008 yılının Mart ayında başlayan görüşmelerde; 5510 sayılı kanun 5754 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değiştirilerek 17 Nisan 2008 tarihinde TBMM genel kurulunca kabul edilmiş ve 08 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ancak kanun maddeleri farklı tarihlerde yürürlüğe girecektir. Maddelerin yürürlük tarihi ise; 109 uncu maddede şu şekilde belirtilmiştir.

- a)Geçici 20 nci maddesinin son fıkrası 1/1/2008 tarihinde,
- b) 72 nci ve 73 üncü maddeleri, geçici 6 ncı maddesinin yedinci fıkrasının (b) bendi, geçici 7 nci maddesinin son fıkrası, geçici 9 uncu maddesinin bir ile dördüncü fıkraları ile geçici 17 nci maddesi, geçici 20 nci maddesinin on ikinci fıkrası 30/4/2008 tarihinde,
- c) 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (3) ile (8) ve (10) numaralı alt bentleri ile (f) bendinde sayılanlar için genel sağlık sigortası hükümlerinin uygulanmasına ilişkin olarak; 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (1), (2), (8), (9), (10), (16), (17), (20), (22), (23), (24),

(25), (26) ve (27) numaralı bentleri, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 77, 78, 79 uncu maddeleri, 80 inci maddesinin dördüncü fıkrası, 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ve ikinci fıkrası, 82 nci maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkraları, 87 ile 89 uncu maddeleri, 97 nci maddesinin son fıkrası, geçici 1 inci maddesinin son fıkrası, geçici 3 üncü maddesi, geçici 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrası, geçici 11 inci maddesinin ikinci fıkrası, geçici 12 inci maddesi hükümleri 1/7/2008 tarihinde,

d) Diğer hükümleri 2008 yılı Ekim ayı başında, yürürlüğe girer (m.109).

3.2.1. 5510 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Anayasa Mahkemesince İptal Edilmesi ve Kanunun Yürürlüğünün Durdurulması

5510 sayılı kanunun, toplumun büyük bir bölümü tarafından da endişeyle baktığı ve ileride olumsuz sonuçlar doğuracağı da tahmin edildiği bazı maddeleri Anayasa Mahkemesinin 15.12.2006 tarih 2006/112 sayılı kararı ile iptal edilmiş ve kanunun yürürlüğü durdurulmuştur. İptale konu olan maddelerin genel çerçevesi; kamu görevlilerin hak kaybına uğrayacağı, Anayasadaki sosyal devlet ilkesinin, yapılan parametrik düzenlemeler ile zedeleneyeceğidir. Zaten iptal edilen maddelerde; kamu görevlilerinin sosyal sigortalar yönünden kapsama alınmasını öngören 5510 sayılı kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının “c” bendi ile kamu görevlilerinin genel sağlık sigortası bakımından kapsama alınmalarını düzenleyen 60. maddenin birinci fıkrasının “a” bendinin 1 numaralı alt bendindeki “ve (c)” ibaresi ve aylık bağlama oranları, geçmiş yıllara ait katsayıların güncellenmesi ile ilgili olanlardır.

Toplumun bazı kesiminin de kuşkuyla yaklaştığı maddeleri iptal eden Anayasa Mahkemesinin iptal kararının gerekçesi şu şekildedir: “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, hizmet akdine dayalı ücretle çalışanlar, tarımsal işlerde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımsal alanda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş ayrı emeklilik rejiminin, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek emeklilik rejiminde buluşturulması amaçlanmaktadır.

Yasa, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri, işverenleri, sağlık hizmeti sunucularını, bu yasanın uygulanması yönünden gerçek kişiler ile her türlü kamu ve özel hukuk tüzelkişilerini ve tüzelkişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları kapsamaktadır. Yasada, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası yönünden kişileri güvenceye alacak düzenlemeler yapılmakta; bu bağlamda, sigortalardan yararlanacak kişiler

ve sağlanacak haklar, bu haklardan yararlanma koşulları, finansman ve karşılanma yöntemleri belirlenmekte; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişine ilişkin ilke ve yöntemlere yer verilmektedir.

5510 sayılı yasanın kimi maddelerinin ya da bu maddelerin kimi kurallarının Anayasa'nın "sosyal devlet" ve "eşitlik" ilkeleri ile "sosyal güvenlik hakkı" yönünden incelenmesi gerekmektedir. Anayasa'nın söz konusu kuralları 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortasının bazı maddeleri yönünden ortak gerekçe oluşturacağından, öncelikle "sosyal devlet" ve "eşitlik" ilkeleri ile Anayasa'da herkes için öngörülen "sosyal güvenlik hakkı" üzerinde durulması gerekmektedir. Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin, toplumun huzuru, ulusal dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiş; "sosyal devlet" niteliği, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel nitelikleri arasında sayılmıştır. Madde gerekçesinde belirtildiği gibi, sosyal devlet, çalışan, ancak, çalışması karşılığı elde ettiği ürün ile mutlu olabilmek için tasarladığı maddi ve manevi değerlere ulaşamayan kişilere yardımcı olmayı ilke edinen devlettir.

Sosyal devlet, bireyin huzur ve gönencini gerçekleştiren ve güvenceye alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma yaşamının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemleri alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve ulusal gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı önlemleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı devlettir. Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin tüm kararlarına egemen olan görüşe göre de, sosyal devletin görevi, kişinin doğuştan sahip olduğu onurlu bir yaşam sürdürmesini, maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirmesi için gerekli koşulları, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği, yani sosyal adaleti, sosyal gönenci, sosyal güvenliği ve toplumsal dengeyi sağlamaktır.

Nitekim Anayasa'nın 5. maddesinde, kişilerin ve toplumun gönenc, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve özgürlüklerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak biçimde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli koşulları hazırlamak devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. Sosyal devlette sosyal güvenlik sistemi, yalnızca aktüeryal dengeye dayalı bir düzenek olarak oluşturulamaz. Sosyal güvenliği salt

aktüeryal denge olgusu düşüncesiyle oluşturmak, “sosyal devlet” ilkesini savsaklamak anlamına gelir ki, bunu, Anayasa’nın 2. maddesiyle bağdaştırmak olanaksızdır. Devletin “sosyal” niteliği, aktüeryal denge ile sosyal devlet ilkesi arasında uyum sağlanmasını; sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan açıkların, başka bir deyişle sosyal güvenlik yükünün gerektiğinde devletçe karşılanmasını zorunlu kılar. Ayrıca, hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması da, toplumda sosyal güvenliğin, sosyal gönencin ve sosyal adaletin sağlanmasıyla gerçekleştirilebilmektedir.

Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer verilen sosyal hukuk devleti ilkesi uyarınca, toplumda yoksul ve gereksinim duyan insanlara devletçe yardım yapılarak, onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyinin sağlanması, böylece, sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkesinin gerçekleşmesine elverişli ortam yaratılması gerekmektedir. Sosyal devletin görevleri arasında yer alan insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyinin sağlanması, herkese çalışma olanağı yaratılması, çalışanlara adaletli ve dengeli ücret verilmesi ve çalışamayacak durumda olanların sosyal güvenlik önlemleri ile korunması anlamını taşımaktadır. Sosyal güvenliğin de içinde bulunduğu sosyal hakların devletçe tanınmış olması yeterli değildir. Bu hakların gerçekleşmesi için devletin olumlu edimde bulunması, sosyal güvenlik alanında oluşturulacak kural ve kurumların da, Anayasa’nın sözüne ve özüne, bu bağlamda sosyal hukuk devleti ilkesine uygun olması zorunludur.

Uluslararası hukuk belgelerinde ve çağdaş anayasalarda olduğu gibi, Anayasamızda da sosyal güvenlik hakkına, “Temel Haklar ve Ödevler” bölümünde “Sosyal ve Ekonomik Haklar “ arasında yer verilmiştir. Anayasa’nın 60. maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu; devletin, bu güvenliğı sağlayacak gerekli önlemleri alıp örgütü kuracağı belirtilmiştir. Maddede, sosyal güvenlik, bireyler yönünden “hak”, devlet yönünden “ödev” olarak öngörülmüştür. Anayasa koyucu, devleti yalnızca sosyal güvenliğı sağlayacak önlemleri almak ve gerekli örgütü kurmakla görevlendirmemiş, aynı zamanda bunu devletin yükümlülüğü olarak görmüştür.

Sosyal güvenlik hakkı, yurttaşların sosyal durumu ve sosyal güvencesiyle ilgilenen, onlara insanlık onuruna yaraşır asgari yaşama düzeyi sağlayan “sosyal devlet”in gereğı ve zorunlu sonucu olduğu tartışmasızdır. Sosyal güvenlik, geliri ne olursa olsun bireylere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlanmasını, onun kimi zararlara uğrama olasılığına karşı korunmasını, sosyal zararların tehlikeleri karşısında bireyin ekonomik yönden güçlü kılınmasını gerektirmektedir. Çağdaş toplumlarda bu niteliğı ile sosyal

güvenliğin sağlanması, bireylerin geleceklerini güvence altına almaya, mutluluğunu, huzurunu ve gönencini sağlamaya yönelik etkinliklerin en önemlilerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Sosyal güvenliğin işlevlerinin yerine getirilmesini amaçlayan kurallar ve kurumların tümü sosyal güvenlik sistemini oluşturmaktadır. Toplumsal dayanışmanın kurumsal duruma getirilmesini anlatan sosyal güvenlik sistemi; devletin, Anayasa'nın 60. maddesi gereğince kurmakla görevli ve yükümlü olduğu sosyal güvenlik örgütü ile yine devletin sosyal güvenliği sağlamak için alacağı önlemlerin tümünü kapsamaktadır. Anayasanın 65. maddesinde, devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği belirtilmiştir. Ancak, bu kural devlete, Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı gibi, yurttaşlar için hak, kendisi için ödev olan sosyal güvenliği sağlama görevini yerine getirirken, sosyal sigortacılığın teknik gereklerine uygun kimi sınırlamalar yapma hakkı tanımakta, sosyal güvenlik hakkını kullanılamayacak duruma getiren önlemler alma yetkisi vermemektedir. Nitekim maddede, devlete sosyal hakları mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde gerçekleştirme olanağı tanınırken, “bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözetme” koşulu da konulmuştur. Yine Anayasa Mahkemesinin 23.02.2001 günlü, E.1999/42, K.2001/41 sayılı kararında belirtildiği gibi, sosyal güvenlik sisteminde yapılan değişikliklerin, hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliğini zedelemeyecek biçimde “adil, makul ve ölçülü” olması zorunludur. Bu yaklaşım, emekli olabilmek için öngörülen prim ödeme gün sayısı, prime esas aylık tutarı ve prim oranı, emekliliğe hak kazanabilme ile emekli aylığına hak kazanmada yaş sınırları, yaşlılık aylığı bağlama oranı, yaşlılık aylığı hesaplama yöntemi, aylıklarda sağlanacak yıllık artış tutarı ve sağlık gibi konularda getirilen kuralların adil, makul ve ölçülü olmasını gerektirmektedir. Öte yandan, Anayasa'nın 10. maddesinde, herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle ayırım gözetilmeksizin yasa önünde eşit olduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin birçok kararında da açıklandığı gibi, yasa önünde eşitlik, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Eşitlik ilkesi ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmektedir. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasa karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin zedelenmesi önlenmiştir. Durum ve

konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa’da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmiş olmaz. Ancak, nitelikleri ve durumları özdeş olanlar için değişik kurallar konulamaz.

Anayasa Mahkemesi’nin 06.01.2005 günlü, E.2001/479, K.2005/1 sayılı kararında belirtildiği gibi, Anayasa’nın 2. ve 60. maddeleri uyarınca, devletçe, sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanmasına elverişli ortamın yaratılması ve bu anlamda sosyal güvenlik alanında getirilecek bir haktan, aynı sosyal güvenlik kurumu içinde yer alan ve temelde birbirine yakın konumda bulunan tüm sigortalıların “dengeli ve makul” ölçüler içinde yararlanmalarını öngören düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yine bu kararda, aynı sosyal güvenlik sistemi içinde bulunan, aynı sosyal risklere karşı asgari ölçüde güvence altına alınan ve aynı kurallara bağlanan sigortalıların aynı hukuksal statü içinde özdeş durumda bulunan kişiler olduğu, aynı durumdaki kişilerin, yasanın öngördüğü haklardan aynı esaslara göre yararlandırılmalarının ise eşitlik ilkesinin gereği bulunduğu açıklanmıştır.

Bu açıklamalardan sonra, 5510 sayılı yasanın kimi maddeleri ya da bu maddelerin kimi kurallarının sosyal hukuk devleti ve eşitlik ilkeleri, sosyal güvenlik hakkı yönünden incelenmesi, bu kurallarda “adil, makul ve ölçülü” olma ölçütünün gözetilip gözetilmediğinin ortaya konulması gerekmektedir” (www.rega.basbakanlik.gov.tr).

3.2.2. Anayasa Mahkemesinin İptal ve Yürütmeyi Durdurma Kararının Reform

Sürecine Etkisi

Anayasa Mahkemesinin yukarıda açıklanan gerekçeyle 5510 sayılı kanunun bazı maddelerini iptal edip kanunun yürürlüğünü durdurması üzerine Sosyal Güvenlik Kurumu Yüksek Danışma Kurulu ve akademisyenlerle yapılan toplantılarda; Anayasa Mahkemesinin iptal kararı doğrultusunda izlenebilecek üç yol olduğu üzerinde fikir birliğine varılmıştır. Bunlardan ilki, 5510 sayılı kanundan kamu görevlileri ile ilgili maddeler çıkarılarak, SSK ve Bağ-Kur’a tabi olanlar ile ilgili iptal edilen maddelerin yeniden düzenlenmesi ve kamu görevlileri için 5534 sayılı kanunun geçerliliğini koruması olmuştur. Bu seçeneğin kısa sürede hayata geçirilebilecek olması bir avantaj olarak değerlendirilmiştir. Ancak, bu durumda reformun sadece SSK ve Bağ-Kur mensubu sigortalıları etkileyecek şekilde kurgulanacak olmasının tepki ile karşılanacağını altı çizilmiştir. İkinci seçeneğin 5510 sayılı kanunda kamu

görevlileri ile ilgili hükümlerin Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda düzeltilmesi olabileceği ifade edilmiştir. Böyle bir düzenleme ile reformdan kopulmadığının işaret edilmesinin olumlu olacağı belirtilmiştir. Ancak, bu tip bir düzenlemeyi hayata geçirmenin zaman alacağı ve aynı kanun içerisinde çalışma statüsüne göre farklılıkların ortaya çıkmasının dezavantajlı olacağı ifade edilmiştir. Son seçenek olarak, 5510 sayılı kanun içerisinde hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar, kendi nam ve hesabına çalışanlar ve kamu görevlileri ile ilgili olan hükümlerin ayrı kısımlarda düzenlenmesi gündeme gelmiştir. İkinci seçenek için ortaya konan dezavantajların, bu seçenek için de geçerli olacağı belirtilmiştir. Fakat reforma ilişkin genel bir çerçevenin ortaya konması ve sosyal güvenliğe ilişkin tüm hükümlerin aynı metinde toplanması bu seçeneğin avantajları olarak ortaya çıkmaktadır (SGK, 2007: 56).

Anayasa Mahkemesi kararı sonrasında sosyal güvenlik sisteminde yapılacak parametrik düzenlemeler belirlenirken; Anayasa Mahkemesi kararı, sistemde norm ve standart birliğinin korunması, sistemin mali sürdürülebilirliğinin 5510 sayılı kanunda öngörülen çerçevede sürdürülmesi esas alınmıştır. Bu çerçevede TBMM genel kurulunda yapılan görüşmeler sonucu; 5510 sayılı kanun 5754 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değiştirilerek 17 Nisan 2008 tarihinde TBMM genel kurulunca kabul edilmiş ve 08 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

3.3. TEK ÇATI MODELİ (5502 SAYILI SOSYAL GÜVENLİK KURUMU KANUNU)

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi fikri bir ideal olarak, sosyal güvenlik sistemimizin ve kurumlarımızın kuruluşundan beri gündemimizde olan bir olgudur. Kurumlarımızın birleştirilmesi veya tek çatı altında toplanması fikrinde bu kadar ısrarcı olunmasının nedeni; tek çatı modelinin var olan sorunlara bir çare olmasına inançtan kaynaklanmaktadır. Farklı statüdeki kişilere sosyal güvenlik sağlayan üç ana sosyal güvenlik kurumumuzun yanında, kendi çalışanlarına sosyal güvence sağlayan özel sandıklar, sosyal yardım ve hizmet veren kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kuruluşların farklı mevzuatlara sahip olması, bunun yanında ayrı politikaların izlenmesi, sistemimizde içinden çıkılmaz sorunların oluşmasına yol açmıştır.

1990'lı yıllara kadar sosyal güvenlik reformlarının amacı, insanların tamamının sosyal güvenceye kavuşturulması, sosyal güvenliğin temel hedefi olan; insan onuruna yaraşır asgari

bir hayatın sağlanmasıyken, 1990’lardan sonra, sosyal güvenlik kurumlarının verdiği açıkların kapatılması olmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması, reform ayağının başlangıç noktasıdır. 2002 yılı AEP çerçevesinde hazırlanan ve 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu var olan sistemimizi temelinden değiştirerek tek çatı modelini getirmiştir.

3.3.1. 5502 Sayılı Kanunun Gerekçesi

Ülkemizde sosyal güvenliğin sağlanması için T.C. Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur faaliyet yürütmektedir. Bu kurumların yanında Bankalar, Sigorta ve Reasürans Şirketleri, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Borsalar ve bunların teşkil ettikleri birliklerde çalışan personel ise kurdukları kendi sandıkları ile sosyal güvenlik haklarını sağlamaktadırlar. Sosyal güvenlik sistemimizde faaliyet gösteren bu kurumların farklılığı, kişiler arasındaki hak ve yükümlülüklerin de farklılaştığı bir sistem yaratmaktadır.

Hükümet reforma neden ihtiyaç duyulduğunun gerekçelerini:

- a) Ülkenin genç nüfusunun yirmi yıl içerisinde yaşlanma sorunu ile karşılaşacağı,
- b) Geniş kaynak tahsisine rağmen sistemin kaynaklarının etkin ve doğru kullanımı sağlanamadığı için sistemin yoksulluğu önlemede yetersiz kalacağı,
- c) Tüm nüfusun sosyal koruma altına alınamaması,
- d) Sosyal güvenlik kurumlarımız arasında koordinasyonun sağlanamaması,
- e) Sosyal güvenlik kurumlarının; finansman, örgütlenme, yönetim ve altyapı ile ilgili kemikleşmiş sorunlarının bulunması olarak saymıştır
(www.basbakanlik.gov.tr)

Sistemimizdeki bu dağınıklık bir yandan kurumlar arasında koordinasyon sağlanmasını önlemekte; diğer taraftan da mevzuatın bir o kadar dağınık ve karışık olması, aşırı bürokratik işlemler, bilgi işlem alt yapısındaki yetersizlikler ve personelin niteliğine ilişkin sorunlar, temelde sosyal güvenlik kurumlarımızın etkin bir şekilde çalışmasına geçmişten bugüne engel olmaktadır. Bilgi işlem alt yapısı ve personellerdeki bu söylenen nitelik eksikliği, ileriye yönelik yükümlülüklerin doğru bir şekilde tespit edilerek gerekli

önlemlerin alınmasına da engel bir durum meydana getirmektedir. Diğer taraftan denetim mekanizmalarının etkin işlememesi, gerek sigortalılaşmayı gerekse prim tahsilatını etkin kılammamaktadır (Gündüz, 2006: 92).

Kanunun dayandığı en önemli gerekçe; günümüzde sosyal güvenlik sistemimizin açıklarının gittikçe büyüğüdür. Ülkemizde de kurumların bütçe açıklarının en büyük boyutunu sağlık harcamaları almaktadır. Bir diğer sıkıntı ise, emeklilik sigortasından kaynaklanmaktadır. Fakat mevcut istatistiki belgeler ışığında söyleyebileceğimiz, sağlık harcamalarının daha fazlalaştığı ve daha büyük açıklara neden olduğudur. Bunun sebebi emeklilik sigortasının insanların hayatlarının belirli bir bölümünde devreye girerken, sağlık sigortasının bütün bir hayat boyunca sigortalıyı ve hak sahiplerini koruyucu ve tedavi edici bir hizmet olarak sunulduğudur. Sağlık harcamalarının tek elden yürütülmemesi hem aşırı israfa ve bürokratik işleme hem de sağlıkla ilgili politikaların farklı uygulamalara neden olacak şekilde yanlış belirlenmesine neden olmaktadır.

Kısaca belirtildiği üzere, mevcut sosyal güvenlik sistemimizdeki bu sayılanlar, hükümet'in ifadesiyle "yeni bir oluşuma ihtiyaç olduğunu" ortaya koymuştur. Bu noktada Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun gerekçesinde oluşturulan yeni yapıyla hedeflenen başarı ölçütleri olarak;

- a) Kolay erişilebilir, tam otomasyonlu bir yapının kurulması,
- b) Hizmete erişimin kolay olduğu, en uç hizmet biriminden tüm hizmetlerin gerçekleştirildiği bir sistem kurulması,
- c) Hizmet sunumunun kaliteli ve standart olması,
- d) İşlem sürelerinin kısaltılarak ve kademeli olarak eş anlı hale getirilmesi, bilgi talebinin istenildiği anda ve içerikte hemen karşılanması,
- e) Hizmet yaklaşımının e-devlet ve e-hizmet anlayışı üzerine kurulması,
- f) Hizmet kalitesindeki artışlar sonucu iş tatmininin artması,
- g) Yolsuzluk ve sahteciliklerin, teknoloji destekli yazılımlar ve oto kontrol mekanizmaları ile en aza indirilmesi sayılmıştır (Gündüz, 2006: 92).

Dikkat edildiği üzere yeni oluşumda asıl olarak standardizasyon hedeflenmektedir. Bu kaygı sosyal güvenlik kurumlarımızın öncelikle otomasyona sahip olmaması, sigortalı ve hak

sahiplerinin kayıtların düzgün tutulmaması, mevzuatımızın oldukça fazla ve karışık olması neticesinde bürokratik işlemlerin fazlalığı, hizmetlerden sosyal güvenlik sisteminden yararlanan kişilerin her zaman ulaşabilmesinin mümkün olmaması gibi sakıncalardan kaynaklanmaktadır. Sayılanlar sistemimiz için doğru ve çözülmesi gereken konular olmakla birlikte, Hükümet tarafından konuya oldukça teknik yaklaşılması, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile getirilen sistem aslında reformun diğer ayaklarının gerçekleştirilmesi için zemini oluştursa da, kanunların temelde teknik ve soyut yaklaşımlar getirmesi reformun eksik yönlerini oluşturmaktadır (Gündüz, 2006: 93).

3.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Amaç, Kuruluş ve Görevleri

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunun amacı, Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Bu kanun ile kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali açıdan özerk, bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur (m.1).

Kurumun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir.

Kurumun görevleri şunlardır:

- a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.
- b) Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak.
- c) Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak.

- d) Sosyal güvenlik alanında, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.
- e) Bu kanun ve diğer kanunlar ile kuruma verilen görevleri yapmaktır (m.3).

3.3.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları ve Görevleri

5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunun üçüncü maddesinde sayılan görevler aynı kanunun dördüncü maddesinde sayılan organlarca yerine getirilecektir. Bu organlar; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığıdır (m. 4).

4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu'nda ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 30.11.2005 tarihli metninde Genel Kurul yer almazken üçüncü organ olarak Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu sayılmıştır. Ancak bu durum gerek Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulunun bir danışma organı olmasına rağmen asli organlar arasında sayılması, gerekse Yönetim Kurulu'nu ibra ederek denetleyecek bir kurulunun olmaması nedeniyle TBMM Plan Bütçe Komisyonu ve Alt Komisyonu'nda eleştirilmiştir. Alt Komisyon raporunu verdikten sonra, özellikle sosyal tarafların şiddetli eleştirileri doğrultusunda, Plan Bütçe Komisyonu'nda metne Genel Kurul eklenmiştir (Gündüz, 2006:98).

3.3.4. Sosyal Güvenlik Kurumunun Kanun Öncesi Sosyal Güvenlik Kurumları İle

Karşılaştırılması

2003 yılında oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumunda ve kanunun komisyona giden ilk tasarı taslağında Genel Kurul yer almamıştır. Yoğun eleştiriler neticesinde organ, Plan Bütçe Komisyonu'nun kabul ettiği metinde yer almış ve TBMM Genel Kurulundan da aynen geçmiştir.

Kanunun yürürlüğü ile bu alanda nasıl bir değişim yaşandığını, kurum organlarının ve teşkilatının görev ve yetkilerinin ne denli değiştiğini, reform öncesi kurumların yapısı (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) ile bu kurumların tek çatı altında birleştirilmeleriyle oluşan yapıyı değerlendirecek olursak:

Sosyal Sigortalar Kurumu: 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi sigortalıların sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine

tabi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşudur. Organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlıktır (SSKK. m. 4).

4958 sayılı SSK Kanununda genel kurul; bakanın veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

- a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan iştirak edecek birer temsilciden,
- b) Kurum memurlarının en fazla temsil edildiği sendikaca, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü personeli arasından seçilecek birer temsilci olmak üzere iki temsilciden,
- c) Yükseköğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal politika, is hukuku, aktüerya, istatistik veya sağlık bilimleri alanlarında uzman iki öğretim üyesinden,
- d) En fazla üyeye sahip üç işçi konfederasyonunca üye sayıları itibarıyla belirlenecek toplam onbeş temsilciden,
- e) Üye sayıları itibarıyla en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenecek onbeş temsilciden,
- f) Kurumdan yaşlılık, malullük, ölüm aylığı ile sürekli iş göremezlik geliri almakta olanlardan, bakanlıkça tespit edilecek en fazla üyeye sahip ilk iki kuruluş tarafından üye sayıları itibarıyla belirlenecek beş temsilciden,
- g) Yurt dışında çalışan Türk işçilerini temsilen, bakanlıkça belirlenecek iki temsilciden oluşmaktadır.

Kurul üç yılda bir Haziran ayı içerisinde Bakanın çağrısı üzerine toplanır ve Bakan gerekli görürse kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilir. Toplantı yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur. İlk toplantıda yeter sayısı sağlanamazsa, ikinci toplantıda bu çoğunluk aranmaz (m. 4).

Yönetim Kurulu: Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Bir başkan ve yedi üyeden oluşur. Bir üye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın, bir üye de Bakanın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanır. En çok temsil yetkisine sahip işçi ve işveren konfederasyonu ile kurumdan gelir ve aylık almakta olanları temsilen birer asil ve yedek üye seçilir. SSK Başkanlığı Sigorta İşler Genel Müdürü ile Sağlık İşleri Genel Müdürü kurulun tabi üyesidir. Bu üyeler dışındaki üyelerin görev süresi üç yıldır. Herhangi bir nedenle görev süresi sona erenlerin yerini, aynı usulle yeniler atanmak veya seçilmiş bulunan yedekleri getirilmek suretiyle doldurulur. Bu şekilde göreve gelenler, yerlerini aldıkları üyelerin görev süresini tamamlarlar. Atama ile gelen üyelerden görev süresi sona erenler, geldikleri kurumda durumlarına uygun bir göreve atanırlar. Kurulun seçimle gelen üyeleri hariç, diğer üyeler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinin (A) bendinin 1, 4, 5, 6, 7 no'lu alt bentlerindeki şartları taşımaları ve dört yıl ve daha fazla sürede yüksek öğrenim görmüş olmalarının yanında, en az on iki yıl kamu hizmetinin de bulunması zorunludur (m. 6).

Ayrıntıya girilmemekle birlikte kurulun toplantı süreleri, başkana vekalet, toplantı ve karar yeter sayıları, oyların eşitliği durumunda geçerli olan durum, toplantıya katılma zorunluluğu, üyelerin hangi hallerde görevden uzaklaştırılacaklarına ilksin hükümler konusunda, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu benzer şekilde düzenlenmiştir (Gündüz, 2006: 108).

Bağ-Kur: 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanuna ve özel hukuk hükümlerine tabi, kamu tüzel kişiliğine haiz, kendi nam ve hesabına çalışanların sosyal güvenliklerini sağlayan kurumdur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan sosyal güvenlik kurumunun ilgili kuruluşu olup, idari ve mali açıdan özerktir. Kurumun organları genel kurul, yönetim kurulu ve genel müdürlüktür (m. 6).

Genel Kurul:

- a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy isleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan iştirak edecek birer temsilciden,

- b) Yükseköğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal politika, is hukuku, sağlık bilimleri alanlarında uzman bir öğretim üyesinden,
- c) Bu Kanuna tabi sigortalıların bağlı bulundukları kanunla kurulu en yüksek meslek kuruluşlarından üye sayısı en çok olan meslek kuruluşundan en fazla otuz, ikinci en yüksek üye sayısına sahip meslek kuruluşundan en fazla on, takip eden en fazla üyeye sahip üç meslek kuruluşundan üçer ve kanunla kurulu diğer meslek kuruluşlarından birer temsilciden,
- d) 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa tâbi sigortalıların bağlı oldukları kanunla kurulu meslek kuruluşlarınca üye sayılarının oranları korunarak seçilecek en fazla beş temsilciden,
- e) Kurum çalışanlarının en fazla temsil edildiği kamu görevlileri sendikasına kayıtlı Kurum personeli arasından seçilecek bir temsilciden,
- f) Kurumdan aylık alanlardan, Bakanlıkça en fazla üyeyi temsil ettiği belirlenen dernek tarafından seçilecek iki temsilciden oluşmaktadır (m. 6).

Kamu kurumu temsilcilerinin görev süresi üç yıldır. Kurul üç yılda bir kez, en geç mayıs ayı sonuna kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın çağrısı üzerine toplanır. Bakan gerekli görürse kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilir. Toplantı yeter sayısı ise üye tam sayısının salt çoğunluğudur.

Yönetim Kurulu: Bir karar organı olup, Kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Genel müdür başkanlığında, biri kurum genel müdür yardımcısı olmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından belirlenen iki üye, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan tarafından belirlenen bir üye ile 1479 sayılı kanuna tabi sigortalıların bağlı bulundukları kanunla kurulmuş meslek kuruluşlarından bir üye ve 2926 sayılı kanuna tabi sigortalıların meslek kuruluşlarından bir üye olmak üzere altı üyeden oluşmaktadır. Bakanlıkların temsilcisi müşterek kararname ile atanır. SSK'na benzer şekilde üyelerin 657 sayılı kanunun aynı maddelerindeki şartları taşımaları gerekir ve sadece müşterek kararname ile atanacaklarda en az dört yıllık yüksek öğrenim görme şartı aranır. Genel Müdür ve Yardımcısı dışında üyelerin görev süresi üç yıldır. Farklı olarak; herhangi bir nedenle üyeliği sona erenler ile üyelik sıfatını kaybedenlerin yerleri aynı usullerle yenileri atanmak veya seçilmiş bulunan yedek üyelerden en fazla oy alan yedek üye getirilmek

suretiyle doldurulur. Bu şekilde atananlar, yerlerini aldıkları üyenin görev süresini tamamlarlar. Atanan üyelerden görevi sona erenler, geldikleri kurumda durumlarına uygun göreve atanırlar (m. 8). Yeni kanunda, bu konu dışındaki diğer hususlar da SSK'da olduğu gibi benzer şekilde düzenlenmiştir.

T.C. Emekli Sandığı: 5434 sayılı kanunla kurulan, Maliye Bakanlığına bağlı ve kanunda yazılı emeklilik işlemlerini görmek üzere Ankara'da teşkilatlanan bir sosyal güvenlik kurumudur. Sandığın tüzel kişiliği vardır ve gerekli görülen yerlerde şube ve ajanları bulunmaktadır. Organları; genel kurul, yönetim kurulu, genel müdürlük ve sağlık kuruludur.

Genel Kurul: 3460 sayılı kanunda gösterilen “İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kuruludur”. Sandığın Genel Kurulu 12.5.1964 tarih ve 468 sayılı kanunla kaldırılmış ve denetleme yetkisi TBMM'ye verilmiştir. Yetki veren kanunu kaldıran 2.4.1987 tarih ve 3946 sayılı kanun ile de tekrar yetki devam etmiştir. Açıklandığı üzere eski Sosyal Güvenlik Kurumu (16.7.2003 tarihli ve 4947 sayılı kanunla yürürlüğe giren) hariç olmak üzere, Emekli Sandığının da istisnai durumu neticesinde, sosyal güvenlik kurumlarımızda Genel Kurul yapılanmasına gidilmektedir. Fakat buradaki en çarpıcı durum kurulların kimlerden oluştuğu ve kimlerin seçimiyle geldiği noktasıdır. Bu konuda önemli bir nokta, yeni oluşturulan genel kurulda sayı itibariyle geniş bir çevrenin toplanması ve sosyal tarafların yoğun temsilidir. Genel olarak Sosyal Sigortalar Kurumu yapısına benzetilen organ, 23 kamu temsilcisi, 55 sosyal taraf temsilcisi olmak üzere, ilk defa bu ağırlıkta bir temsilin sağlandığı kurul olacaktır. Bu açıdan olumlu olan durum, görevler ve hedeflenen etkinlik açısından ise aynı olumlu eleştirileri almamıştır. Temelde üç yıl sürede diğer kurullar gibi toplanacak kurul, icrai olmaktan çok, toplumda farklı kesimlerce üretilen görüşlerin ağırlığını belli eden ve görüş önerileriyle dikkate alınacak bir kurul olacaktır. Ancak söylenmesi gereken bir konu; genel kurul ilk tasarıda yer almazken, komisyon raporuyla kabul edilmiş ve getirilen eleştirilerin hemen hemen hepsinin karşılandığı bir yapıyla oluşturulmuş olduğudur. Olumlu olarak karşılanan yapının bir parçası; kurulun oluşumu ve içeriğidir. Fakat görevler açısından aynı şey söz konusu olmamıştır. Görevler konusunda ise sadece temel hassasiyetler korunmuştur (Gündüz, 2006: 104).

Yönetim Kurulu: Sandığın en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır. Kurul genel müdür, iki genel müdür yardımcısı, başbakanın önerisi üzerine atanan bir üye ve maliye bakanının önerisi üzerine atanan iki üyeden meydana gelmektedir. Genel müdür aynı zamanda kurulun başkanıdır. Dışarıdan atananların görev süresi üç yıldır. Bunların en az

lisans düzeyinde öğrenim görmüş olmaları, T.C. Emekli Sandığına tabi görevlerde çalışmış bulunmaları şarttır. Süreleri biten üyeler yenileri atanıncaya kadar görevlerine devam ederler. Toplantı usulü, yeter sayısı yeni oluşuma benzer şekilde düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere tüm üyeler kamu temsilcisi sıfatını taşır niteliktedir. Her ne kadar kurum, devlet memurlarına sosyal güvenlik hizmeti verse de, sosyal tarafların inisiyatifinin hiç olmaması ve tamamen Maliye Bakanlığına bağlı olması ülkemizde oldukça eleştirilen yönü olmuştur (Gündüz, 2006: 110).

3.4. 5754 SAYILI KANUN (SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM – SİGORTACILIKTA YENİ YAKLAŞIM)

Ülkeler arasındaki iktisadi gelişmişlik düzeyi, kültürel farklılık, sosyal güvenlik sisteminin geçmişinin uzunluğu, sosyal güvenlik sisteminin kapsamının ve sosyal yardımların düzeyinin ülkeden ülkeye farklılık göstermesine yol açmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin deneyimler, ülkelerin mevcut durumlarına ve ihtiyaçlarına göre sistemin devamı için gerekli önlemleri alacak şekilde reformun biçimini belirlediğini ortaya koymaktadır. Sosyal güvenlik reformuna ilişkin yasalar; hemen hemen bütün ülkelerde hazırlanması ve üzerinde mutabakat sağlanarak yürürlüğe konulması en zor yasalardandır. Çünkü; bu reform yasaları insanların kaderini, hayatları boyunca alacakları sağlık ve sigorta yardımlarını, sosyal haklarını belirler. Bu nedenle bu tür düzenlemelerde alınacak bir eksik ya da yanlış karar; ya ülke ekonomisine büyük bir darbe vuracak, (ülkemizde reform öncesi sosyal güvenlik sisteminin ekonominin bir kara deliği olarak görülmesi gibi) ya da tüm ülke vatandaşlarının mağduriyetine yol açarak sosyal devlet anlayışına zarar verecektir. Bu nedenle üzerinde mutabakatı zor olan bu türden yasaları hazırlayarak uygulamaya koymak çok fazla özen ve dikkat istemekte, buda bu türden reformların daha uzun soluklu olmasına, sürdürülebilir programlarla desteklenmesi gerekliliğine yol açmaktadır. Buna rağmen her ülke sürdürülebilir bir sistemin tesisi için yapılması gerekenleri, özel durumlarına göre hayata geçirmekte, gerektiğinde reformu kademeli uygulayarak reforma entegreyi sağlamaya çalışmaktadır.

Reform yapılabilecek parametrik değişiklikler arasında, emeklilik yaşının, çalışma süresinin arttırılması; aylık bağlama oranının düşürülmesi, aylık hesaplama formülünü değiştirilmesi; kayıt dışılığın önlenmesi için alternatif programların uygulanması (sigorta primlerinin düşürülmesi gibi) sayılabilir. Bu tür düzenlemeler sosyal güvenlik sisteminin ülke

ekonomisinde meydana getirdiği olumsuzlukları gidermek, bir başka ifadeyle sistemin kendini finanse etmesini sağlamak için yapılmaktadır. Ülkemiz açısından bakıldığında da reform çalışmaları, bu temel parametrelerde bir düzenlemeye giderek orta ve uzun dönemde sistemin mali açıdan sürdürülebilirliğini sağlama ihtiyacından ortaya çıkmıştır.

Ülkemiz, OECD'nin en genç nüfusa sahip ülkesidir. Buna rağmen reform öncesi sistemden kaynaklanan erken emeklilik sorunu nedeniyle, yaşlanan nüfusun yarattığı emeklilik giderlerinin baskısı altındaki OECD ülkelerinin problemlerini şimdiden yaşamaktadır. Şöyle ki; 1976 yılında 18 yaşında ilk defa işe giren bir kişi 25 yıllık sigortalılık süresini 2001 yılında doldurmakta ve 43 yaşında emekli olmaktadır. (kişi 25 yıllık sigortalılık süresi boyunca Sosyal Sigortalar Kurumuna, 14 yıldan daha az bir süreye denk gelen 5000 gün prim ödemiştir.) 43 yaşında emekli olan bu kişi ölünceye kadar emekli aylığı almakta, kendisi eşi ve çocukları da sağlık yardımlarından faydalanmaktadır. Kişinin vefatından sonrada, emekli aylığını eşi ölünceye, erkek çocuğu (öğrenci olan) 25 yaşına, kız çocuğu ise evlenene kadar almaktadır. Elbette bu sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. Ancak çalışma süresinin bu kadar kısa olmasına karşın emeklilik süresinin uzunluğu ve sigorta yardımlarının genişliği, sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirebilmek için en önemli araç olan ekonomik direnci kırmaktadır.

OECD ülkelerinin büyük bir kısmında emekliliğe hak kazanma yaşı 65 iken, 1999 yılına kadar ülkemizde böyle bir kriter uygulanmamakta, 1999 yılındaki reform sonrasında ise yaş kademeli geçişe tabi olduğundan, bugün için bile ülkemizde ortalama emeklilik yaşı 50'nin altında kalmaktadır.

Öte yandan, reform sonrası sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğinin tesisi zaman alacak bir süreçtir. Reformun olumlu nihai etkileri, uzun dönemde, değiştirilen tüm parametrelerin ve kuralların kapsamındaki herkes için uygulanmasıyla birlikte ancak 2040'lı yıllarda ortaya çıkabilecektir.

3.4.1. 5754 Sayılı Kanunun Sigortacılık İle İlgili Temel Düzenlemeleri

5754 sayılı kanunun en temel ilkesi; “Tüm vatandaşlara eşit ve adil bir sosyal sigortacılık hizmeti sunulmasıdır.” Ne var ki, sadece şimdiki nesil değil gelecek nesiller açısından da bu ilkenin zedelenmeden korunabilmesi, orta ve uzun dönemde sosyal sigortalar sisteminin mali olarak sürdürülebilir olmasını gerektirmektedir. Bir diğer ifadeyle, yapılacak

yeni düzenlemeler, mevcut sistemde beş farklı emeklilik rejimine tabi SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına (Tarım sigortası ve Tarım Bağ-Kur'u ile birlikte) bağlı sigortalılar arasında da eşitlik ve adalet ilkesinin korunmasını gözetmelidir.

5754 sayılı kanun öncesi ülkemizdeki sosyal sigortacılık alanında ki sorunlara tekrardan kısaca bir göz atacak olursak;

Kurumlar arasında (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) prime esas kazanç, aylık bağlama için gerekli minimum yaş ve prim gün sayısı, aylık bağlama oranı, aylık ve gelirlerin yükseltilmesi, kazancın güncellenmesi, sigorta yardımlarının türü ve kapsamı gibi konularda farklılık bulunmaktadır.

Haklar ve yükümlülükler arasında aktüeryal denge kurulamadığından bütün sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri giderek artan bir şekilde açık vermektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının açıkları genel bütçeden aktarılan kaynaklarla kapatılmaya çalışılmaktadır. Ancak, açıkların bütçeye yükü önemli oranlara ulaşmıştır. Bu durum sosyal güvenlik sisteminin finansal açıdan sürdürülebilirliğini gittikçe zorlaştırmaktadır.

Halen genç bir nüfusa sahip olmamız nedeniyle, emeklilik sisteminin, daha yüksek prim geliri, daha az sigorta gideri avantajına sahip olması gerekirken, aktüeryal hesaplara dayanmayan ve ciddi bir genç emekli kitlesinin mevcut olduğu bir sisteminin sürdürülmeye çalışılması, bu avantajın kaybedilmesine yol açmaktadır. Diğer yandan önümüzdeki 20 – 25 yıl içinde yaşlı nüfusun giderek artacağından, şimdiden tedbir almak kaçınılmazdır.

5754 sayılı kanun ile sosyal sigortalar sisteminde tasarlanan reformun temel amacı, mevcut emeklilik sisteminde yer alan tüm sigortalılara anayasal bir yükümlülük olan eşit ve adil bir hizmet sunulmasını sağlayacak etkin, verimli, sürdürülebilir çağdaş kamu hizmeti ilkelerine uygun tek bir sosyal sigortalar rejiminin oluşturulmasıdır.

Bu bağlamda, bazı temel hak ve yükümlülüklerle ilişkin olarak reform öncesi sisteme ve 5754 sayılı kanunla getirilen düzenlemelere karşılaştırmalı olarak bakacak olursak;

3.4.1.1. Sigortalı Sayılanlar

Bilindiği üzere reform öncesi her sosyal güvenlik kurumunda (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) emekliye hak kazanma koşulları, emekli aylığının hesaplanması farklıydı.

Reformun temel hedeflerinden olan tüm sigortalılara eşit ve adil hizmet sunumunu sağlamak amacıyla öncelikle 5510 sayılı kanunla tüm sigorta kollarını (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı sigortalılarını) içine alan bir sistem oluşturulmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi, bu kanunun bazı maddelerini kamu görevlilerinin durumları açısından bir kötüleşme öngördüğü gerekçesi ile iptal etmiş ve yürürlüğünü durdurmuştur. Bunu üzerine yapılan yeni düzenleme ile (5754 sayılı kanun) kamu görevlileri sistemden çıkarılmıştır. Şu durumda 5754 sayılı kanuna göre kısa ve uzun vadeli sigorta kolları uygulaması bakımından;

- a) Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar,
- b) Köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan ise;
 - 1) Ticari kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar,
 - 2) Gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkar siciline kayıtlı olanlar,
 - 3) Anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları,
 - 4) Tarımsal faaliyette bulunanlar,
- c) Kamu idarelerinde;
 - 1) Bu maddenin birinci fıkrasının (a) bendine tabi olmayanlardan, kadro ve pozisyonlarda sürekli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar,
 - 2) Bu maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerine tabi olmayanlardan, sözleşmeli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86 ncı maddesi uyarınca açıktan vekil atananlar,

sigortalı sayılırlar (m.2).

3.4.1.2. Emeklilik Yaşı

SSK (506 sayılı kanunla öngörülen), Bağ-Kur (1479 sayılı kanunla öngörülen) ve Emekli Sandığında (5434 sayılı kanunla öngörülen) kadın için 38, erkek için 43, 4447 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile kademeli olarak kadın için 58 erkek için, 60 yaş öngörülmektedir. 5754 sayılı kanun ile öngörülen emeklilik yaşı ise; kadın için 58, erkek için 60 ve 2035’den itibaren kademeli artışla hem erkek hem de kadın için 2048 yılında 65 yaş olarak öngörülmektedir (g.m.9).

Ülkemizde erken emeklilik sorunu olduğu ve bu sorunun sosyal güvenlik sisteminde ve istihdam piyasasında birçok olumsuzluğa yol açtığı bir gerçektir. Erken emekli olan kişinin kuruma ödediği primden daha fazla bir süre emekli aylığı alacak olması, üstelik bu sürelerde kurumun prim tahsilatının da olmaması sosyal güvenlik sisteminin aktif/pasif dengesini bozmaktadır. Bununla birlikte kişiler genç yaşta emekli olduğunda çalışmaya (kayıtlı veya kayıtdışı) devam etmektedirler. Bu kişilerin emekli olması nedeniyle daha düşük ücretle çalışmaya razı olması genç işsizlerin iş bulma imkanını azaltmakta, istihdam piyasasında haksız rekabete neden olmaktadır.

Bununla beraber emekli yaşının hem kadın hem de erkek için 65’e yükseltilmesi de başka sorunların kaynağı olacaktır. Şöyle ki; birçok sektörde kişiler beden gücünü dayalı işlerde ve kayıtdışı çalışmaktadır. Emekli yaşının 65’e yükseltilmesi halinde kişilerin bu yaşa kadar beden gücüyle çalışmaları oldukça zordur. Şu halde beden gücüyle çalışan sigortalıların belli bir yaştan sonra işsiz kalmaları ve emekli olamadıkları için gelirden yoksun kalmaları sosyal devlet açısından başka bir sorun olarak ortaya çıkacaktır. Bununla birlikte emeklilik yaşının 65’e yükseltilmesi kişilerin emekli olacaklarına olan inançlarını azaltacak, bu da kişileri kayıt dışı çalışmaya teşvik edecektir. Oysaki emeklilik için makul bir yaş şartının getirilmesi, bahsedilen sosyal sorunların ortaya çıkmasını engelleyeceği gibi kişilerin emekli olacaklarına olan inancı da arttıracığı için kayıt dışılığı önleyecektir. Aksi halde kurumun az önce bahsettiğimiz sorunlarla da uğraşması gerekeceği ortadır.

Şu halde, 5754 sayılı kanunun geçici 9. maddesiyle yapılan bu değişiklikle sadece emeklilik süresinin azaltılmasının amaçlandığı, böylelikle aktif/pasif dengesinin kurulmaya çalışıldığı, bu durumun yol açacağı olumsuzlukların sosyal devlet anlayışına vereceği zararın göz ardı edildiği açıktır.

3.4.1.3. Prim Ödeme Gün Sayısı

SSK'da 506 sayılı kanunla öngörülen prim ödeme gün sayısı 5000'den 4447 sayılı kanunla 7000 güne çıkarılmıştır. Sigortalılık süresi ise kadın için 20, erkek için ise 25 yıldır. (SSK'da sigortalılık süresi boyunca sürekli çalışma ya da prim ödeme zorunluluğu yoktur) Bağ-Kur'da emeklilik için hem erkek hem de kadınların 25 yıl bir fiil prim ödeme zorunluluğu vardır. Emekli Sandığında ise bu süre kadın için 20 yıl, erkek için ise 25 yıldır. 5754 sayılı kanunla öngörülen prim ödeme gün sayısı ise; mevcut sigortalılar için değişmemekle beraber, yeni işe girenler için 25 yıl, hizmet akdine göre çalışanlar için (sigortalılar için) ise, sigortalılık süresi¹⁰ 25 yıldan az olmamak kaydıyla 7200 güne çıkarılmaktadır (m. 16).

Prim ödeme gün sayısında ki bu değişiklik serbest çalışanlar açısından herhangi bir yenilik getirmemektedir. Kaldı ki hizmet akdine bağlı çalışan sigortalılar için ise 200 günlük bir artış söz konusudur. Emeklilik yaşının 5 yıl arttırılması karşısında prim ödeme gün sayısının sadece 200 gün arttırılması, yaş şartının 65'e yükseltilmesinin sadece emeklilik süresini kısaltmak için yapıldığını da doğrulamamaktadır.

3.4.1.4. Aylık Bağlama Oranı

SSK'da sigortalı hizmetin ilk on yılı için %3,5, sonraki 15 yıl için %2,5, sonrasında her yıl için %1,5 aylık bağlama oranı uygulanır. Bağ-Kurda da durum aynı iken, Emekli Sandığında 25 yıla kadar her yıl için %3, sonrası her yıl için %1 aylık bağlama oranı uygulanmaktadır. 5754 sayılı kanunla öngörülen aylık bağlama oranı ise; yeni sistemde geçecek her yıl için %2'dir. Ayrıca daha önceki düzenlemelerde aylık bağlama oranında tavan sınırı yokken 5754 sayılı kanunla aylık bağlama oranı %90 ile sınırlandırılmıştır (m.17).

Mevcut düzenlemeyle aylık bağlama oranı düşürüldüğü gibi tavan sınırlaması da getirilmiştir. %90 olan üst sınırı yakalayabilmek için 45 yıl fiili çalışma gerekeceğinden (her yıl için % 2) tavan sınırlaması sigortalıların emekli aylıklarını çok fazla etkilemeyecektir. Asıl sorun aylık bağlama oranının düşürülmesidir. Asgari ücretle çalışan bir kişi emekli

¹⁰ İlk işe giriş tarihi ile emeklilik için müracaat edilen tarih arasındaki süre sigortalılık süresidir. Bir hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar için bu sürenin tamamında çalışma zorunluluğu yoktur. 20 yıla denk gelen 7200 gün çalışılması emeklilik için yeterlidir. Ancak diğer sigortalılar için 25 yıl aralıksız çalışma zorunluluğu (9000 gün) vardır.

olduğunda (45 yıl fiilen çalıştığı taktirde) en fazla alacağı aylık asgari ücretin %90'ı kadar olacaktır. Sigortalıların büyük bir kısmının 45 yıl fiilen çalışamayacağı da bir gerçektir.

Hizmet akdine göre çalışan sigortalıların emekli aylığına hak kazanabilmeleri için 7200 gün prim ödenmiş olması gerekmektedir. Şu halde asgari ücretle çalışan ve 7200 günden emekli olan bir sigortalı emekli olduğunda asgari ücretin %40'ı kadar emekli aylığı alacaktır¹¹. Buda sosyal devletin temel hedefi olan insan onuruna yaraşır asgari bir hayat seviyesinin epeyce altında kalmaktadır.

3.4.1.5. Geçmiş Kazançların Güncellenmesi ve Gelir ve Aylıkların Düzeltilmesi

5754 sayılı kanun öncesi SSK ve Bağ-Kur'da geçmiş kazançlar, gelir ve aylıklar tamamen Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) ve Reel Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) artış oranına göre güncellenirken, (yapılan yasal değişiklikle Bağ-kur'da 2003 Temmuz ayı sonrasındaki emekli aylığı taleplerinde; 2003 yılı Temmuz ayındaki gelir tablosuna göre; basamakların karşılığı gelirler kullanılarak ortalama gelir tespit edilmektedir. Bu ortalama gelire göre hesaplanan emekli aylığı, 2003 yılı Temmuz ayı sonrası emekli aylıklarına yapılan artış oranları ile arttırılarak güncellenmektedir) Emekli Sandığı emeklilerinin aylıkları hiç güncellenilmemekte, emekli aylığı son görev yapılan kadronun aylığı üzerinden hesaplanmaktadır. 5754 sayılı kanun ile geçmiş kazançlar güncellenirken ve gelir ve aylıklar düzenlenirken Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yılı tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranı kadar arttırılarak belirlenecektir (m.35).

Bu düzenlemeyle emekli aylıklarının güncellenmesinde birlik sağlanacaktır. Bununla birlikte güncelleme katsayısının tüketici fiyat endeksine göre belirlenecek olması emekli aylıklarının piyasa koşullarına uygun olmasını sağlayacaktır. Bu da yıllardır yüksek enflasyon karşısında değeri azalan emekli aylıklarının nispeten değerini korumasını sağlayacaktır.

3.4.1.6. Malullük Aylığına Hak Kazanma Koşulu

Reform öncesinde malullük aylığına hak kazanmak için; SSK'da en az 5 yıl sigortalılık süresi ve her yıl için en az 180 gün prim ödemiş olma şartı ya da sigortalılık süresi on yıl ve daha fazla olanlar için toplam 1800 gün prim ödemiş olma şartı aranmaktaydı. Bağ-Kur'da; ön koşul 1800 gün (5 yıl aralıksız), Emekli Sandığında ise; 3600 (10 yıl aralıksız)

¹¹ Kanunda her yıl için en fazla 360 gün prim ödenebileceği öngörülmüştür. $7200/360 = 20$ yıl. Her yıl için %2 alındığından $20 \times \%2 = \%40$ yapar

gündü. 5510 sayılı kanunda değişiklik yapan 5754 sayılı kanunda ise; En az on yıldan beri sigortalı bulunup, toplam olarak 1800 gün veya başka birinin sürekli bakımına muhtaç derecede malul olan sigortalılar için ise sigortalılık süresi aranmaksızın 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması gerekir (m.25). Bununla birlikte malullük aylığından faydalanılabilmesi için sigortalının çalışma gücünün en az %60'ını kaybetmiş olması gerekir. Bu oran reform öncesinde SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığında 2/3'tü.

Bu değişiklikler göze alındığında; öncelikle sosyal güvenlik kurumları arasında uygulama birliğinin sağlandığı görülmektedir. Diğer taraftan ön şart olan prim ödeme gün sayısında özellikle Emekli Sandığı sigortalıları açısından bir hak ediş kolaylığı sağlandığı görülmekte ise de; bu sigortalıların sigortalılık süresi boyunca primi tam ödendiğinden 10 yıl sigortalılık süresi yine 3600 güne denk gelmektedir. Bununla birlikte reform öncesinde Bağ-Kur ve SSK sigortalıları 5 yıl sigortalılık süresiyle malulen emekli olmaktayken bu değişiklikle bakıma muhtaç derecede malul olanlar hariç bu süreyle emekli olabilme imkanı da kalmamıştır. Şu durumda; değişiklik sadece maluliyet oranının 2/3'ten %60'a düşürülmesi haricinde sigortalılara bir avantaj sağlamamakta aksine SSK ve Bağ-Kur çalışanlarının sigortalılık süresinde getirdiği artışla malulen emekli olmalarını zora sokmaktadır.

3.4.1.7. Ölüm Aylığına Hak Kazanma Koşulu

Diğer aylıklara olduğu gibi ölüm aylığına da hak kazanma koşulları reform öncesinde sosyal güvenlik kurumları arasında farklılık göstermekteydi. SSK'da en az 5 yıldan beri sigortalı olup toplam 900 gün prim ödeme gün sayısı, Bağ-Kur'da en az 1800 gün prim ödeme gün sayısı ve Emekli Sandığında en az 3600 gün hizmet gerekmekteydi. 5510 sayılı kanunda değişiklik yapan 5754 sayılı kanunla; en az 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş veya bu kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılanlar için, her türlü borçlanma süreleri hariç en az 5 yıldan beri sigortalı bulunup, toplam 900 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olmak şartı getirilmiştir (m.32).

Değişiklik; daha önceki Bağ-Kur sigortalıları açısından bir yenilik getirmemekle birlikte, daha önce SSK'ya tabi sigortalılar açısından bir hak ediş zorluğu öngörmektedir. Şöyle ki; bu maddede ki; "her türlü borçlanma süreleri hariç en az 5 yıldan beri sigortalı bulunup..." ibaresi yapılan borçlanmaların sigortalılık süresine sayılmayacağı (buna yurtdışında geçen çalışma süreleri de dahil) sadece prim ödeme gün sayısına ekleneceği

anlamına gelmektedir. Şu durumda Türkiye’de hiç çalışması olmayan ve yurtdışında çalışan bir kişinin ölümü halinde (yurtdışında emekliliğine yetecek kadar çalışma süresi olsa dahi) hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanmayacaktır. Bu durum yurtdışında çalışan vatandaşların sosyal güvenlik hakkından mahrum kalmasına yol açacaktır. Buda sosyal güvenliğin herkese eşit, adil, kolay erişilebilir bir şekilde sunumu amacıyla yapılan reformun en önemli eksikliklerinden biri olarak göze çarpmaktadır.

3.4.1.8. Prim Tabanı ve Tavanı

Reform öncesinde SSK’da prim tabanı asgari ücret, prim tavanı ise, asgari ücretin 6,5 katı olarak, Bağ-Kur’da 24 basamaktan oluşan bir gelir tablosu, Emekli Sandığında ise; kişinin görev yaptığı makama göre değişen bir karmaşık sistem uygulanmaydı. 5754 sayılı kanunda prim tabanı asgari ücret, prim tavanı ise; kamu çalışanları için (GSS hariç) tavan uygulanmamakta, diğer çalışanlar için asgari ücretin 6,5 katı olarak uygulanmamaktadır (m.81).

Prim tabanı ve tavanı kişilerin elde ettikleri gelirden ödedikleri sigorta primini belirlemektedir. Sigortalılar emekli olduklarında emekli aylıkları da ödedikleri bu primler üzerinden hesaplanmaktadır. Şu durumda sigortalı çalışan bir kişinin asgari ücretin altında bir ücretle çalışması engellenmiş, ücretinin ise asgari ücretin 6,5 katından fazla olması halinde asgari ücretin 6,5 katı olarak varsayılacağı öngörülmüştür. Değişiklik prim tabanı ve tavanı konusunda kurumlar arasındaki uygulama farklılığını ve karmaşıklığını gidermiştir. Bununla birlikte kamu çalışanları açısından prim tavanı sınırlaması getirilmemiş olması, reformun adalet ve eşitlik ilkelerine zarar vermiştir.

3.4.2. 5754 Sayılı Kanunun Sağlık Hizmetleri İle İlgili Temel Düzenlemeleri

5754 sayılı kanunun sağlık hizmetleri ile ilgili düzenlemeleri Genel Sağlık Sigortası adı altında yapılmıştır. Bu sitem Anayasamızın 56. maddesindeki “sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilebilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir” hükmüne istinaden kurulmuştur. 5510 sayılı kanun ve bu kanunda değişiklik yapan 5754 sayılan kanunla genel esasları belirlenen genel sağlık sigortası ile; sağlık hizmetlerinin yaygınlaşması, sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması, herkesin sağlık hizmetlerinden eşit bir şekilde yararlanası ve sürdürülebilir bir sağlık sistemi kurulması amaçlanmıştır.

3.4.2.1. Genel Sağlık Sigortasının (GSS) Temel Esasları

Halen ülkemizde nüfusun tamamı kamu sağlık güvencesine sahip değildir. Reform öncesinde böyle bir güvenceye sahip olanlar ise, tabi oldukları sigorta kurumuna bağlı olarak değişen kalitede ve kapsamda sağlık hizmeti almaktaydı. Ayrıca, sağlık hizmet harcamaları kişilerin sağlık durumlarında iyileşmeyi hedefleyen bütünsel bir politika çerçevesinde yapılmamakta, örgütlenmedeki dağınık yapı, ciddi ölçüde israflara neden olmaktaydı.

Sağlık sektöründe rekabetçi ortamın yaratılmaması da kaynakların kötüye kullanılmasına zemin hazırlamaktadır. Sevk zinciri sisteminin düzgün işlememesi, birinci basamak yerine çok daha pahalı olan ikinci ve üçüncü basamak sağlık tesislerinin kullanılmasını arttırmaktadır. Koruyucu sağlık hizmetlerine gereken önemin verilmemesi maliyetleri yükselten bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu olumsuzluklar, kıt kaynaklarımızın verimsiz kullanılması sonucunu doğurduğu gibi, prim ödeyenler arasında eşitsizliğe de sebep olmaktadır.

Sağlık hizmetlerinin kapsamının genişlediği, 18 yaş altındaki ülke nüfusunun ücretsiz sağlık hizmeti alma olanağına sahip olacağı argümanlarıyla gündeme gelen, sağlıkta dönüşüm projesinin en önemli ayağı olan GSS'nin nasıl bir yenilik öngördüğüne bakacak olursak;

5510 sayılı kanun ve bu kanunda değişiklik yapan 5754 sayılı kanunla; sağlık sigortacılığı alanında hazırlanan reformun, sosyal sigortalar sisteminde olduğu gibi tüm vatandaşlara eşit ve adil hizmet sunulmasını sağlamak amacıyla tasarlandığı öne sürülmektedir.

GSS'nin dayandığı temel esaslar kanunun gerekçesinde şu şekilde açıklanmaktadır;

“Katılımın zorunlu olduğu, primin gelire göre alındığı, hizmetin ihtiyaca göre verildiği, yoksul vatandaşların sağlık sigortası priminin sosyal yardımlara ayrılan kaynaktan devlet tarafından karşılandığı, her türlü koruyucu sağlık programının uygulanmasının temel politika haline getirildiği, çağdaş kontrol sistemlerine dayalı, ülke kaynakların suiistimal edilmesini önleyen etkin bir yapı ile yönetilen bir sağlık sigortacılığı sistemidir.”

GSS kapsamında sunulacak hizmetlerin temel hedefleri ise;

“Sağlık hizmetlerine ulaşımın kolaylaştırılması, basamaklandırılmış hizmet sunumu yapısının ve sevk zincirine uymayı teşvik eden düzenlemelerin oluşturulması, kamu ve özel

sektörden rekabet içinde hizmet satın alımının sağlanması, elektronik provizyon sistemi yardımıyla hızlı ve etkin çalışan bir geri ödeme mekanizmasının oluşturulması, kaliteli, hızlı, temiz doğru, sağlık ve yaşam kalitesini arttıran bir sağlık hizmeti sunumu, sağlık hizmet sunumu ile finansmanının ayrılması, sağlık hizmet sunucularının hizmet sunumunda sorumluluğun ve yükümlülüklerin arttırılması, hastaya hekim ve sağlık kuruluşu seçme özgürlüğünün tanınmasıdır” (SGK,2007: 63).

GSS ile kapsam içinde sayılan ülke nüfusu; prim ödeme koşulları açısından iki gruba ayrılmaktadır. İlk grupta prim ödemesi gerekmeyen muhtaçlar, (yeşil kart sahipleri, annesi ve babası hayatta olmayan 18 yaşın altındaki çocuklar gibi) ikinci grupta ise, düzenli bir işi ve geliri olan ve prim ödeyen sigortalılar ile bunların bakmakla yükümlü oldukları kişiler, geliri yeşil kart alma koşullarının üstünde olup, prim ödemesi gereken ancak kayıtlı istihdam içinde yer almayanlar ya da kendi hesabına çalışıp prim ödeyecek gelire sahip olmayanlar yer almaktadır.

3.4.2.2. Genel Sağlık Sigortasının Kapsamı

Genel sağlık sigortası, prim ödemesi zorunlu olmayan; yeşil kart sahipleri, işsizlik sigortasından yararlanan gruplar, emekliler ve bazı küçük gruplar ile prim ödemesi zorunlu olan, az önce saydığımız grupların dışında kalan herkesi kapsamaktadır.

3.4.2.2.1. Prim Ödeme Zorunluluğu Olmayanlar

Prim ödemesi gerekmeyen kesim; yeşil kart sahibi olanlar, işsizlik sigortası gereğince işsizlik ödeneğinden yararlananlar, emekliler (yaşlılık, malullük, dul ve yetim aylığı alanlar, geçirdiği iş kazası sonucu sürekli iş göremezlik derecesi en az %50 olanlar) ve bazı küçük gruplardır (m.87).

Hane gelirinden aldığı pay asgari ücretin 1/3’nden az olanlar yeşil kart alabilmektedir. Bunların prim ödeme zorunluluğu olmayıp bunlarla beraber; vatansız sığınmacıların, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alanların, şeref aylığı, vatani hizmet tertibi aylığı alanların, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümlerine koruma altında olanların, harp malul aylığı alanların ve terörle mücadele kapsamına aylık alanların, Köy

Kanunu'na göre aylık alan geçici köy korucularının, işsizlik sigortası gereğince işsizlik ödeneğinden yararlananların primleri devlet tarafından ödenmektedir (m.87).

Yasayla; 18 yaşın altındaki nüfusun prim ödemedi sağlık hizmetinden yararlanmasına olanak sağlanmıştır. Şöyle ki; GSS ile bu kapsama sadece annesi ve babası olmayan çocuklar ile yeşil kart sahibi olanların çocukları girmektedir. Ancak, diğer vatandaşların çocukları ebeveynlerinin bakmakla yükümlü olduğu kişiler kapsamında sağlık hizmetlerinden yararlanmaktadırlar. Ülke nüfusunun hemen hemen tümü genel sağlık sigortası kapsamında olduğu ve prim ödediği için, 18 yaşın altında ki nüfusun önemli bir bölümü de genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin bakmakla yükümlü olduğu kişilerden oluşmaktadır.

3.4.2.2.2. Prim Ödeme Zorunluluğu Olanlar ve Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma

Şartları

18 yaşını doldurmamış olan kişiler, tıbben başkasının bakımına muhtaç olan kişiler, acil haller, iş kazası ile meslek hastalığı halleri, bildiri zorunlu bulaşıcı hastalıklar, afet ve savaş ile lokavt hali hariç olmak üzere sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlanabilmek için; son bir yılda en az 30 gün genel sağlık sigortası primi ödemiş olmak, kendi hesabına çalışan esnaf ve zanaatkarların, isteğe bağlı prim ödeyenlerin ve kanunda belirtilen grupların dışında kalan genel sağlık sigortalılarının son bir yılda en az 60 gün genel sağlık sigortası primi ödemiş olması ve prim borcu bulunmaması gerekmektedir (m.67).

Bütün kesimler için ayakta muayenede, protez, iyileştirme araçlarında ve ayakta tedavide sağlanan ilaçlarda %10 ile %20 arasında bir oranda katılım payı alınacaktır. İş kazası geçirmiş olanlar, meslek hastalığına tutulmuş olanlar, sürekli rahatsızlığı olanlar ve aile hekimine muayene olanlar katılım payından muaf tutulmuşlardır (m. 68). Katılım payı alınacak olan sağlık hizmetleri şunlardır;

- a) Ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi,
- b) Ortez, protez, iyileştirme araç ve gereçleri,
- c) Ayakta tedavide sağlanan ilaçlar.

5754 sayılı kanunla değiştirilen 5510 sayılı kanununda; genel sağlık sigortası kapsamında sigortalılara sağlanacak sağlık hizmetlerinin, öncelikle kişilerin sağlıklarını

koruma, sağlıkları bozulanlara bunu yeniden kazandırma ve kendi ihtiyaçlarını görme yeteneklerini arttırmayı amaçladığı görülmektedir. Bu kanunla; var olan sosyal güvenlik kurumlarının uygulamaları ve sundukları hizmetler de dikkate alınmak suretiyle, kanun kapsamında olan kişilere sağlanacak sağlık hizmetleri, buna bağlı yardımlar ve haklar toplumun ihtiyaçlarını azami ölçüde karşılayacak düzeyde belirlenmiştir.

Bunlar; esas olarak, ayaktan ve yatarak sunulan sağlık hizmetlerinin sağlanması, ortez, protez araç ve gereçlerinin teminiyle yol parası ve zaruri gider ödemelerinden oluşmaktadır.

Ayrıca GSS'nin nihai amaçlarından biri olan ulusal sağlık göstergelerini st dzeyele taşımada katkısı tartışılmaz olan ve kurumca uygun görülen kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile ana ve ocuk sağlığının büyük önemi karşısında bağışıklama, gebelik ve gebeliğe bağlı sağlık hizmetlerinin temini ve aile planlamasına yardımcı olması yönünden de kontraseptif malzeme temini ve uygulaması, tıbbi danışmanlık hizmetleri gibi sağlık hizmetleri de kapsama alınmıştır.

Genel sağlık sigortası sisteminde kapsamda olan kişiler için gereken ölçüde sağlık hizmetlerinin bedelinin karşılanması esas olmakla birlikte, bu hizmetlerin kişilerin her türlü bireysel isteklerini ve taleplerini sınırsız olarak karşılaması beklenemez. Bu konuda dünyadaki ağdaş uygulamalar da gözden geçirildiğinde benzeri ulusal ölçekli zorunlu sağlık sigortası sistemlerinde toplumsal faydayı ve hedefleri önceleyen ve bu hedeflere ulaşılmasını sağlayan sağlık hizmetlerinin sağlanması bireysel sağlık hizmetlerinin sınırsız karşılanmasının önünde tutulduğu ve bu sistemlerin sağladıkları sağlık hizmetlerini bu genel ilkeyi temel alarak belirledikleri saptanmaktadır.

Bununla beraber katılım payı uygulamasıyla; sağlanacak sağlık hizmetlerinin amaç dışı ve gereksiz kullanımını önlemek, bu konuda sıklıkla gündeme gelen suistimallerin önüne geçmek, sağlık hizmetlerini kullananların otokontrol mekanizmalarına etkili bir şekilde katılımını sağlamak, kişilerin genel sağlık sigortasından sağladıkları faydayı her hizmet aşamasında fark etmelerini sağlamak ve bu şekilde sisteme sahiplenme düzeyini arttırmak üzere, sağlanan sağlık hizmetlerinde ve tıbbi ürünlerin kullanımı esnasında kanunla belirlenen oranları ve miktarları aşmamak üzere sağlık hizmeti kullanıcılarının katılımı öngörülmektedir.

GSS kapsamında sağlanacak sağlık hizmetlerinden yararlanma şartlarına bakıldığında; reform öncesi sisteme göre vatandaşların lehine bir düzenleme yapıldığı göze çarpmaktadır.

Şöyle ki; 506 sayılı kanunda hastalık yardımlarından yararlanılabilmesi için, SSK sigortalılarında son bir yılda 90 gün, eş ve çocukları içinse 120 gün prim ödeme koşulu aranmaktaydı. Reformla birlikte kişilerin, sağlık sunucusuna başvurduğu tarihten önceki son bir yıl içinde toplam 30 gün genel sağlık sigortası prim ödeme gün sayısı aranmaktadır.

1479 sayılı kanunda Bağ-Kur'luların sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri için, ilk defa Bağ-Kur sigortalısı olanların 8 ay, tekrar Bağ-Kur sigortalısı olanlarınsa 4 ay prim ödemeleri gerekmektedir. Yeni sistemde bu süre 60 güne inmektedir. Buna göre; 60 gün prim ödeyen Bağ-Kur'lu ve bakmakla yükümlü olduğu eş ve çocukları ile başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayan vatandaşlar sağlık hizmetlerinden yararlanabilecektir.

5754 sayılı kanunla değiştirilen 5510 sayılı kanunun GSS' ye ilişkin düzenlemeleri şu şekilde sistematikleştirilebilir.

Kapsanan kişiler:

- a) Tüm vatandaşlar
- b) Türkiye'de 1 yıldan fazla ikamet eden yabancılar
- c) Vatansız ve sığınmacılar

Kapsanan sağlık hizmetleri:

- a) Hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı
- b) Kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri
- c) Ağız ve diş muayenesi, laboratuvar tetkik ve tahlilleri ile diğer tanı hizmetleri ve acil sağlık hizmetleri
- d) Yurtdışında tetkik ve tedavi:
- e) Geçici veya sürekli görevle gidenler
- f) Türkiye'de tedavinin sağlanamadığı hallerde tüm kişilere
- g) Yol parası ve zaruri masraf
- h) Refakat gideri

Kapsam dışı sağlık hizmetleri:

- a) Estetik amaçlı yapılan her türlü sağlık hizmeti ile estetik amaçlı ortodontik tedaviler

Sağlık hizmeti olarak tanımlanmayan diğer hizmetlerden yararlanma koşulları:

- a) 30 gün sigortalılık süresi
- b) Primini kendisi ödeyenler için prim borcu olmama koşulu

Yararlanmada İstisnalar:

- a) 18 yaşın altındaki çocuklar için,
- b) Tıbben başkasının bakımına muhtaç olanlar için,
- c) Acil haller,
- d) Bulaşıcı hastalıklar,
- e) Kişisel koruyucu sağlık hizmetleri,
- f) Analık hali,
- g) İş kazası ve meslek hastalığı
- h) Afet ve savaş hallerinde hiçbir koşul aranmaz

Katılım payı olan durumlar:

- a) Ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi,
- b) Ortez, protez, iyileştirme araç ve gereçleri,
- c) Ayakta tedavide sağlanan ilaçlar

Katılım payı olmayan durumlar:

- a) Kronik hastalıklar
- b) Yatarak tedaviler
- c) İş kazası ile meslek hastalıkları
- d) Afet ve savaş hali
- e) Kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri

- f) Kontrol muayeneleri
- g) Şeref aylığı alanlar
- h) Terör mağdurları
- i) Koruma altındaki çocuklar
- j) Harp ve vazife malulleri

GSS sistemi ile sağlanacak temel iyileşmeler şunlardır;

- a) Ülke sınırları içinde, sağlık güvencesi olmayan vatandaş bırakılmaması,
- b) Sosyal güvenlik sisteminde uzun vadeli sigorta kolları ile kısa vadeli sigorta kollarının birbirinden ayrılması,
- c) Sağlık sigortası kurumunun sadece merkez teşkilatı olan uzman bir kurum olarak yapılandırılması, sağlık hizmeti sunmaması ve hizmet ihtiyacı dışında gayrimenkul edinmemesi,
- d) Sağlık finansmanını sağlayacak kuruluş ile sağlık hizmetlerini sunacak kuruluşların bütçe ve idari yapı olarak birbirinden ayrılması,
- e) Tüm nüfusu kapsayan sağlık sigortası sisteminin hayata geçirilmesi, sağlıkta temel teminat paketi ile kapsamlı bir sağlık yardım ve hizmeti verilmesi,
- f) Vatandaşların anlaşmalı hekim ve sağlık tesislerinden istediklerine müracaat edebilmesi,
- g) Hak ve yükümlülüklerde norm ve uygulama birliğine gidilmesi, eşit risk için teminat, aktüeryal prim ilkesi ile sigortacılık ve hakkaniyetin sağlanması,
- h) Sağlık hizmetlerinden yararlanmada tüm vatandaşların eşit haklara sahip olması,
- i) Prim ödeme gücü olmayan vatandaşlarımızın primlerinin devlet tarafından karşılanması,
- j) Halen dağınık bir şekilde yürütülen sağlık finansmanının tek elden koordine edilmesi,
- k) Sağlık sistemi ve kısa vadeli hastalık sigortası kollarının güçlü bir finansman yapısına kavuşturulması yer almıştır (Yeter, 2007: 2-3).

SONUÇ

Toplumlar, sosyal açıdan korumasız olmaları nedeniyle tarih boyunca çok acılar çekmiş ve sorunlarla nasıl baş edilebileceği hakkında pek çok şey öğrenmiştir. Sosyal devlet anlayışı ve sosyal güvenlik kavramı, bu acı deneyimlerin ve bu uğurda verilen mücadelelerin bir ürünüdür. Sosyal güvenlik sistemleri; ilkel, aile içi ve dinsel nitelikten, günümüzde devletin sağlamakla yükümlü olduğu, kurumsallaşmış, çağdaş modellere doğru bir evrim geçirmiştir. Ülkemizde de bu anlayışla sosyal güvenlik alanında reform yapma düşüncesi özellikle, 1990'lı yıllardan sonra her zaman gündemde olmuştur. Ne var ki gelişmekte olan ülkelerde yaşanan ekonomik, demografik, idari, hukuksal sorunlar gibi birçok sorun ülkemizde de görülmektedir.

Ülkemizde, sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunların temelinde; devletin sosyal güvenliğe bakışındaki farklılık yatmaktadır. 1970'li yıllardan bu yana devlet, sosyal güvenlik fonlarına, bütçe ihtiyaçlarını karşılamada yararlanacak kaynaklar olarak bakmıştır. Bunun yanı sıra, sosyal güvenlik sisteminin temelinde yatan aktüerya kavramı görmezden gelinerek, kurumlarımız prim karşılığı olmaksızın hizmet sağlayan “yardım kurumları” niteliğine bürünmüştür. Geçmişteki sorunlar bugün varlığını sürdürse de, sosyal güvenlik sistemimizin temel problemleri; finansman ve kurumlarımızın devlet bütçesine getirdiği yük olarak kabul edilmektedir. Bu durum, sadece ülkemizde değil bütün dünyada genel kabul gören bir anlayış niteliğindedir. Gündemimizdeki reform yasalarının da odağına yerleşen bu anlayış, aslında soruna maliyet açısından bakılmasından öte, sosyal güvenliğe bakış açısının değiştiğinin kanıtını oluşturmaktadır (Gündüz, 2006: 168).

Sosyal güvenlik sistemimizdeki sorunları çözmeye yönelik ilk ciddi adım, 1999 yılında 4447 sayılı kanunla atılmıştır. Bu yasayla, emeklilik sisteminde bir takım parametrik değişiklikler yapılarak kurumun açık vermesi engellenmeye çalışılmıştır. Kanunla getirilen değişiklikler değerlendirildiğinde; çalışma hayatının uzatılarak emeklilik süresinin kısaltılması, böylelikle aktif/pasif dengesinin sağlanarak kurumun gelirlerinin artırılması kanunun temel amacı olarak görülmektedir. Ne yazık ki bu düzenlemeyle hedeflenen amaca ulaşılamamış, kurumun mali yapısındaki bozukluğa kesin bir çözüm bulunamamıştır.

Planlı döneme geçildiğinden bu yana sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi hep amaç edinilmiştir. 2002 yılına gelindiğinde bu amacı gerçekleştirici ilk adımda atılmış, ancak Anayasa Mahkemesinin bu alandaki reformu düzenleyen KHK'yi iptal etmesi nedeniyle “tek

çatı” modeline geçilememiştir. 2004 yılında Sosyal Güvenlik Kanunu tasarısı ile reform yeniden gündeme gelmiş, 2005 yılında, IMF raporları doğrultusunda sağlık ve emeklilik sisteminin ayrılması planlanmıştır. Bu amaçla hazırlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiş ancak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yürürlüğe girdikten hemen sonra Anayasa Mahkemesince bazı maddeleri iptal edilerek kanunun yürürlüğü durdurulmuştur. Bu aşamadan sonra, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı göz önünde bulundurularak yeniden düzenleme yapılmış ve 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun TBMM’ce kabul edilmiştir.. Ancak, yapılan parametrik düzenlemelerin, sosyal devlet ilkesini zedeleyeceği konusu halen tartışılmaktadır.

Reformun temel dinamiklerine bakıldığında; sistemin sorunlarının doğru tespit edildiği, ancak reformun öncelikle; finansal dengeyi sağlama amacı ile yapıldığı, sosyal güvenliğin sosyal bir hak olduğu gerçeğinin ikinci plana atıldığı görülmektedir. Erken emeklilik, kayıtdışı istihdam, demografik ve hukuksal sorunlar sistemin kanayan yarasıdır. Bunun yanında yoksul ve korunmaya muhtaç kişilerinde sistemin merkezinde olması gerektiği de bir gerçektir.

Yapılan düzenleme ile; sağlık alanında nüfusun tamamının zorunlu olarak katılacağı primli bir sistem öngörülmektedir. Prim ödeme gücü olmayan yoksul vatandaşların primleri ise devlet tarafından karşılanacaktır. Ancak devletin karşılayacağı sağlık yardım paketinin sınırlı oluşu ve birçok uygulamada (finansal dengenin sağlanması amacıyla) katılım payı alınması sosyal devlet anlayışını ve sosyal hak kavramını zedelemektedir. Bunun yanında sigortacılık alanında yapılan düzenlemelerle; ülkemizdeki ortalama insan ömrü göz önüne alındığında, emeklilik süresinin gereğinden fazla kısaldığı, aylık bağlama oranının da çok fazla düşürüldüğü göze çarpmaktadır. Bu durum bireylerin emekli olacaklarına olan inançlarını azaltacaktır. Bununla beraber vücut gücüne dayalı işlerde çalışanların 65 yaşına kadar çalışma olanaklarının olmayışı da reformun ayrı bir olumsuzluğudur.

Şu halde ülke gerçeklerinin çok fazla göz önüne alınmadığı reformla daha başlangıçta, yanlış bir amaç ve temele dayalı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmaya çalışılmaktadır.

KAYNAKLAR

Kitaplar

AKAD Mehmet Candan (1992); **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.

AKAD Mehmet Candan, DİNÇKOL Bihterin (2000); **Genel Kamu Hukuk**, Der Yayınları, İstanbul.

EKİN Nusret, ALPER Yusuf, AKGEYİK Tekin (1999); **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılandırma**, İTO Yayınları, İstanbul.

GÖZLER Kemal (2000); **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa.

GÜL Songül Sallan (2004); **Sosyal Devlet Bitti mi ?**, Görüş Yayınları, İstanbul.

GÜZEL Ali, OKUR Ali Rıza (1999); **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul.

KAPANİ Munci (1993); **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınları, Ankara.

LORDOĞLU Kuvvet, ÖZER Şemsa (1998); **Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler**, Friedrich Ebert vakfı Yayını, İstanbul.

ÖKÇESİZ Hayrettin (1994); **Sivil İtaatsizlik**, Afa yayınları, İstanbul.

SARICA Murat (1983); **100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi**, Gerçek Yayınları, İstanbul.

Süreli Yayınlar

AKAD Mehmet Candan (1990); “1982 Anayasasının 5. Maddesi Üzerine Bir Karşılaştırma ve İnceleme Denemesi”, **Adalet Dergisi**, Mart-Nisan Sayısı, Ankara, s. 53.

AKKAYA Yüksel (2000); “Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, C.15, S. 2, Türk Tabipler Birliği Yayınları, Ankara, s. 90-92.

AKKAYA Yüksel, DEMİRCİOĞLU Fatma Eftekin (2007); “Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik ve Reformlarının arka Planı”, **Kamu Yönetimi ve Sosyal Güvenlik Reformları Karşısında Sosyal Devlet**, Editörler: Göktürk Atilla, Mahmut Özfidaner, Güler Ünlü, Muğla belediyesi Yayınları, Muğla, s. 524-525.

- AKTAN C. Can, ÖZKIVRAK Özlem; “Sosyal Refah Devleti”,
in:<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, 09.07.2007, s. 2-4
- ALPTEKİN Kamil (2007); “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetlerin Görünümü”,
in:[internetten/http://www.sosyalhizmetuzmani.org/kuresellesmesosyaldevlet.doc](http://www.sosyalhizmetuzmani.org/kuresellesmesosyaldevlet.doc), 27.09.2007, s. 2-5.
- Anayasa Mahkemesi Kararları,
in:<http://www.anayasa.gov.tr/general/icerikarama.asp?skey1=sosyal+devlet>, 21.01.2008.
- Anayasa Mahkemesi’nin “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun Bazı Maddelerinin İptali ve Yürürlüğünün Durdurulması’na” Dair 15.12.2006 tarih 112 sayılı Kararı, 30.12.2006 tarih ve 26392 sayılı **Resmi Gazete**, in:<http://rega.basbakanlik.gov.tr/#>, 11.12.2007.
- Ankara Ticaret Odası (2007); “İşsizliğin Acı İlacı. Kayıt dışı İstihdam”,
in:<http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=1370&l=1>, 15.12.2007.
- BULUT Nihat (2003); “Sosyal devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal devlet Anlayışı”,
in:<http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/NBulut2.html>, 12.09.2007, s. 3-9.
- ÇELİK Faik (2007); “Gelişmekte Olan Ülkelerde Uygulanan IMF Programları ve Refah Devlet Anlayışı” **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, İstanbul, C. 4, S. 2, s. 2-16.
- ERDOĞAN Zübeyde (2004); “Sosyal Güvenlik Nedir?”,
in:<http://www.iscikonsevi.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1501>, 15.08.2007, s.1-3.
- ERDOĞDU Seyhan (2005); “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, **Genel İş-Emek Araştırma Dergisi**, Ankara, S. 1, s. 21-23.
- GÜNDÜZ Ömer (2006); “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarını Birleştirme Politikası”, Ankara Üniversitesi, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi,
in:<http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/2009.pdf>, 22.02.2008, s. 92-150.

- GÜVERCİN Cemal Hüseyin (2004); “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 57, s. 90-93.
- GÜZEL Ali (2005); “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, S. 4, s. 67-68.
- KAPAR Recep (2003); “Sosyal Korumanın Yaygınlaştırılması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, C.5, S. 3, s. 49-69.
- KARADENİZ Oğuz, YERELİ Ahmet Burçin (2004); “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi”, XIX Türkiye Maliye Sempozyumu, in:<http://yunus.hacettepe.edu.tr/~aby/19M.3.1.pdf>, 05.02.2008, s. 2-7.
- KOÇ Muzaffer (2004); “Sosyal Güvenliğin Kökeni” , **İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C.6, S. 2, s. 4-5.
- KORAY Meryem (2006); “Sosyal Devlet Refah Toplumu”, in:http://www.sodev.org.tr/okullar/sdo/ders_notlari/sosyal_devlet.htm, 29.08.2007, s. 3-15.
- OKUR Ali Rıza (2005); “Çatıdan Temele Sosyal Güvenlik Reformu” **İşveren Dergisi**, Ocak, Şubat, Mart Sayısı, s. 3-5.
- ÖZŞUCA Şerife Türcan (2003); “Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti”, **İş Hukuk ve İktisat Dergisi**, C. 7, S.2, Kamu İş Yayınları, Ankara, s. 227-228.
- SEYYAR Ali (2006); “Sosyal Güvenlik Nedir?”, in:<http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sg.htm>, 12.10.2007, s. 5-6.
- SEYYAR Ali (2007); “Sosyal Hizmetler Nedir?”, in:<http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sh.htm>, 03.01.2008, s. 3-8.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2007); “Sosyal Güvenlik Kurumu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım”, in:http://www.sgk.gov.tr/doc/SosyalGuvenlikReformu_UygulamaOncesiYeniYaklasim.pdf, 12.11.2007, s. 6-64.

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı ve Genel Gerekçesi (2006);

in:<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5502&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=sosyal%20güvenlik>, 30.11.2007.

ŞAHİN Fatih (2000); “Sosyal Hizmet Mesleğinin Doğası ve Paradigmaları”, **Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayını**, s. 66

ŞEKER Murat, YILMAZ Elif Binhan (2006); “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Bir Alan Araştırması” **Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketler Birliği Yayını Dergisi**, S.3, s. 55-57

TAŞDEMİR Yaşar (2006); “Yeniden Yapılanma İçerisindeki Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, in:http://www.alomaliye.com/ocak_06/yasar_tasdemir_yeniden_yapilanma.htm, 21.08.2007, s.1-3.

Türkiye İstatistik Kurumu (2007); “İşgücü İstatistikleri”, in:<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=602>, 13.12.2007.

YETER Enis (2007); “Herkes Sağlıklı ve Güvenli Yaşam”, in:http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=868&id=51, 18.12.2007, s. 2-3.

Mevzuat

“506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu”, 29.07.1964 tarih ve 11779 sayılı **Resmi Gazete**, in:<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.506&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, 25.09.2007.

“4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu”, 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı **Resmi Gazete**, in:<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.4447&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, 25.09.2007.

“4956 Sayılı Kanunla Değişik 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu”, 24.07.2003 tarih ve 25187 sayılı **Resmi Gazete**, in:http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=1479, 25.09.2007.

“4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu”, 06.08.2003 tarih ve 25191 sayılı **Resmi Gazete**, in:http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=4958, 25.09.2007.

“5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu”, 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı **Resmi Gazete**,
in:<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5502&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> 10.06.2007.

“5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı **Resmi Gazete**,
in:http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=5510, 25.09.2007.

“5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 08.05.2008 tarih ve 26870 sayılı **Resmi Gazete**,
in:<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5510&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=sosyal%20sigortalar%20ve%20genel%20sağlık>, 09.05.2008.

“5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 26.05.2008 tarih ve 26887 sayılı **Resmi Gazete**,
in:<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5502&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, 27.05.2008.

Avrupa İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1949);
in:<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm>, 18.12.2007.

Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi (1953);
in:<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/pdf01/391-410.pdf>, 18.12.2007.