

**T.C. ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINI
BİRLEŞTİRME POLİTİKASI**

Yüksek Lisans Tezi

Ömer GÜNDÜZ

Ankara - 2006

**T.C. ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINI
BİRLEŞTİRME POLİTİKASI**

Yüksek Lisans Tezi

Ömer GÜNDÜZ

Tez Danışmanı
Prof.Dr. Birgül Ayman GÜLER

Ankara - 2006

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINI
BİRLEŞTİRME POLİTİKASI**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof.Dr. Birgül Ayman GÜLER

Tez Jürisi Üyeler

Adı Soyadı

İmzası

.....	
.....	
.....	
.....	
.....	
.....	
.....	
.....	
.....	

Tez Sınav Tarihi:

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	v
TABLolar.....	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM: BİRLEŞTİRME SORUNU

I. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE’NİN YERİ	
A) Sosyal Güvenlik Sistemleri.....	4
1) İşçi Sigortası Modeli.....	4
2) Halk Sigortası Modeli.....	6
3) Karma Model.....	7
B) Türkiye’nin Yeri.....	8
II. BEVERIDGE PLANI VE KURUMLARIN BİRLEŞTİRİLMESİNİN ANLAMI	
A) Beveridge Planı.....	11
B) Türkiye’de Kurumların Birleştirilmesinin Anlamı.....	15
1) Organizasyon Bakımından.....	15
2) Kapsam Bakımından.....	20
3) Tabi Oldukları Mevzuat Bakımından.....	22
III. TÜRKİYE’DE KURUMLARI BİRLEŞTİRMENİN GÜNDEME GİRİŞİ VE FİKRİ GELİŞİMİ	
A) 1960 Öncesi Dönem: Sistemimizin Doğuşu.....	23
B) 1960 Sonrası Dönem: Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelişim, Sorunlar ve Çözüm Önerisi Olarak Tek Çatı.....	24

1) Kurumların Birleştirilmesi Hedefinden Sapmalar.....	31
a) Tek Çatı Raporu.....	36
b) Yedinci Plan Dönemi: 1999 Reformu ve 4447 Sayılı Kanun.....	39
b.1) Yedinci Plan Dönemi.....	39
b.2) 1999 Reformu ve 4447 Sayılı Kanun.....	43
b.2.1) Amaç ve Kapsam.....	44
b.2.2) Minimum Bir Emeklilik Yaşının Konması.....	44
b.2.3) Emekli Aylıkları İçin Minimum Katkı Süresinde Yapılan Artışlar.....	45
b.2.4) Emekli Aylıklarının Fiyat Değişikliklerine Göre Ayarlanması.....	45
b.2.5) Yaşam Boyu Çalışma Süresini Temel Alan Endekslere Dayalı Emekli Aylığı Bağlanması.....	45
b.2.6) Sağlık Sigortasında Yapılan Değişiklikler	46
b.2.7) İşsizlik Sigortası.....	46
c) Sekizinci Plan dönemi.....	47
2) 59.Hükümet ve Reform Çerçevesinde Kurumların Birleştirilmesi.....	48
a) Tek Çatı Alanında İlk Adım ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kurulması.....	50
a.1) Teşkilat Yapısı ve Görevleri.....	53
a.1.1) Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu.....	53
a.1.2) Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı.....	54
a.2) Personel Statüsü.....	55
b) Sosyal Güvenlik Reformu ve IMF.....	55
c) Sosyal Güvenlik Reform Süreci ve Kapsamı.....	62
c.1) Genel Sağlık Sigortası ve Emeklilik Sigortası.....	64
c.1.1) Geçmişte Yapılanlar.....	64
c.1.2) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.....	67
c.1.2.1) Kapsam.....	69
c.1.2.2) Temel İlkeleri.....	71
c.1.3) Emeklilik Sigortası ve İlgili Düzenlemeler.....	75

c.2) Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler	
Kanun Tasarısı Taslağı.....	78
c.2.1) Genel Olarak Sosyal Yardımlar ve Hizmetler.....	78
c.2.2) Kanun Tasarısı Taslağı.....	81
C) Geçmiş Tek Çatı Anlayışından Günümüz	
Tek Çatı Anlayışına Dönüşüm.....	86

İKİNCİ BÖLÜM:
BİRLEŞTİRİLME VE 5502 SAYILI SOSYAL GÜVENLİK KURUMU
KANUNU

I. GEREKÇE.....	92
II. KANUNUN OLUŞUMU VE TBMM SÜRECİ.....	94
III. KANUNUN İÇERİĞİ.....	97
A) Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları ve Görevleri.....	98
1) Genel Kurul.....	99
a) Oluşumu.....	99
b) Görevleri.....	100
c) Mevcut Sistemimiz ile Kıyaslanması.....	101
2) Yönetim Kurulu.....	104
a) Oluşumu	105
b) Görevleri	107
c) Mevcut Sistemimizle Kıyaslanması	108
3) Başkanlık	111
a) Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı.....	112
b) Merkez Teşkilatı	113
b.1) Ana Hizmet Birimleri	113
b.1.1) Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü	113
b.1.2) Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü	115

b.1.3) Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü	116
b.1.4) Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü	117
b.1.5) Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	119
b.1.6) Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı	121
b.2) Danışma ve Yardımcı Hizmet Birimleri	122
c) Taşra Teşkilatı	122
4) Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu	123
B) Teşkilat ile İlgili Düzenlemeler	
1) Personel Statüsü, Mali Haklar, Ücret, Kadro ve Atama	125
2) Mali Hükümler	124
a) Kurumun Gelir ve Giderleri	128
b) Taşınmaz Edinimi ve Mal Varlıklarının Hukuki Durumu	129
c) Vergi ve Fon Muafiyeti	129
d) Çeşitli Mali Hükümler	130
e) Devredilen Kurumlar ve Devre İlişkin Hükümler	131
f) Teşkilata ve Kadrolara İlişkin Hükümler	132
g) Taşınmazlara İlişkin Hükümler	133

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

BİRLEŞTİRME POLİTİKASININ VE YENİ SİSTEMİN ZEMİNİ OLARAK TEK ÇATI MODELİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. REFORM VE ORTAK GÖRÜŞ BİRLİĞİ OLARAK TEK ÇATI	134
A) Dünyada Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Görülen Gelişmeler ve Krizleri Aşmaya Yönelik Politikalar	143
B) Mevcut Sosyal Güvenlik Sistemimizin Tasfiyesine Dayalı Olarak Tek Çatı	146
II. TEK ÇATIYA GÖTÜREN BİLEŞENLER VE MODELİN MUHTEMEL SONUÇLARI İLE DEĞERLENDİRİLMESİ.....	150
A) Reformun Gerekçeleri ve Değerlendirilmesi	151
B) Genel Sağlık Sigortası	154

1) Yeni Sistemin Getirdikleri	155
2) Genel Değerlendirme	157
C) Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler	160
D) Reformun Zemini Olarak Tek Çatı	163
SONUÇ.....	168

EKLER

KAYNAKÇA

TEZ ÖZETİ

ABSTRACT

KISALTMALAR

AEP	: Acil Eylem Planı
a.g.k	: Adı geçen kitap
a.g.m	: Adı geçen makale
a.k	: Anılan Kitap
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
APK Kurulu	: Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Bağ-Kur	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
bkz.	: Bakınız
DİSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
IMF	: Uluslar arası Para Fonu
İİBFD	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
GSYİH	: Gayri safi yurt içi hasıla
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikalar Konfederasyonu
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği

TABLÖLAR

Tablo 1	: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
Tablo 2	: Türkiye’de Sağlık Hizmetler Sunumu ve Finansmanı
Tablo 3	: Yapılacak olan Sosyal Yardımlar

EKLER

EK 1	: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Merkez Teşkilat Şeması
EK 2,1	: Genel Kurulların Yetkilerinin Karşılaştırılması
EK 2,2	: Yönetim Kurullarının Yetkilerin Karşılaştırılması
EK 2,3	: Başkanların (Genel Müdürlerin) yetkilerin Karşılaştırılması
EK 3	: Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Şeması

GİRİŞ

Evrensel bir kavram olarak sosyal güvenlik, sosyal devlet anlayışı ile biçimine kavuşmuş ve insanlık tarihi kadar eski olan bireyin kendini sosyal risklere karşı koruma düşüncesini, bir sosyal fonksiyon haline getirmiştir. Bu şekilde bireysel teşebbüslerle gerçekleştirilmeye çalışılan sosyal risklerden korunma sosyal bir mahiyet kazanarak, bu işlevi yerine getirecek kurumların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Kurumlar da kapsamına aldığı kişilere, belirli bir karşılık ölçüsünde, risklere karşı güvence sağlamaya başlamışlardır. Günümüze kadar gelen gelişim seyrinde de, devletin fonksiyonlarına paralel olarak, bu güvencenin tüm topluma yayılması hedeflenmiştir. Aynı zamanda sosyal güvenlik, devletlerin temel kuruluşlarının güvencesi olan anayasalarda yerini almasıyla, bir isteme hakkı haline gelmiş ve risklerden koruma dışında daha geniş bir kavrama dönüşmüştür.

Ülkemizde özellikle 1961 Anayasası ile sistemleştirilen sosyal güvenlik hakkı, sübjektif bir hak olarak doğmuş ve devletin mali imkânları ölçüsünde yerine getireceği bir hak olarak tanımlanmıştır. Bu dönemde özellikle planlı dönemin başlaması ile sosyal güvenlik alanı da sistematik bir şekilde planlanmış, Hükümet Programları ve Yıllık Programlar gibi resmi belgelerde belirtilen hedefler hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak ortaya konulan hedefler bir sistematığe oturtulamamış, kendiliğinden bir gelişme göstermiştir. Zaman içerisinde toplumun çeşitli kesimleri sisteme dahil edilebilmiş ve toplumun farklı statülerine ait kesimlerini, farklı mevzuatlarla yürüten bir çok kurum ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik sistemimizdeki aksaklıklar da, kurumların bu oluşum aşamalarında doğmaya başlamıştır.

Kurumlarımız arasında norm ve standart birliğinin olmayışı, bütün kesimlerin sosyal güvenlik kapsamına alınamamış olması, finansman açıklarının kurumlarımızın mali dengesini bozması yanında, devletin transferleri doğrultusunda meydana gelen bütçe açıkları bu alana gözlerin çevrilmesini sağlamış ve reform adı altında çözüm arayışları başlamıştır.

Çözüm arayışlarının geçmişten bugüne kesiştiği bir nokta vardır ki, o da mevcut kurumlarımızın birleştirilip tek çatı altında toplanarak, norm ve standart

birliği altında, herkese sosyal güvenlik sağlayan bir sistem yaratmaktır. Bu amaçla sistematik bir şekilde planlı dönemle başlayan hedef, günümüze kadar gelmektedir. Ancak günümüz sosyal güvenlik anlayışı, sosyal devlet olgusuyla gelişen anlayıştan farklı noktalara ulaşmıştır. İnsanların minimal bir korunma etrafında, kendi korunmasına daha fazla sorumluluk alarak katılması yaygın bir hale gelmiş ve sosyal güvenlik, sosyal koruma anlayışına dönüşmüştür. Bu dönüşümde gündemimizde var olan sosyal güvenlik reformuna yansımıştır.

Gündemimizdeki sosyal güvenlik dönüşümüne kayıtsız kalmamak için seçilen bu tezin araştırma problemi; tek çatı geçmişte neyin amacıydı, gündemimizdeki reform kapsamında neyi aracı olmaktadır, sorusunu cevaplamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi politikasının geçmişten bugüne bir devlet politikası olup olmadığı, hangi araçlarla gündemimize girdiği, modelden hedeflenenin ne olduğu ve bugüne kadar hayata ge irilememesinin nedenleri araştırılacaktır. Ardından günümüz reform paketinin zemini olan tek çatının geçmişten farkları ortaya konarak, yeni yapının model olarak getirdikleri ile birlikte tek çatı politikası belirlenecektir.

Çalışma hayata geçirilirken, kurumların birleştirme politikasını ortaya koymak için özellikle; Kalkınma Planları,  zel İhtisas Komisyonu Raporları, Sektör Raporları, Hükümet Programları, Stand by anlaşmaları, bu alanda yapılan çalışmalar, kitap ve makaleler, bir bütün halinde değerlendirilerek ortaya konacaktır. Politika belirlendikten sonra ise, günümüz sosyal güvenlik reformundaki tek çatı modelinin oluşumu ve kanun süreci anlatılarak genel olarak bir değerlendirme yapılacak ve resmi bir hedefin ne ölçüde değerleştiği ortaya konarak, çalışma bitirilecektir.

Bu çalışmanın hazırlanmasında engin bilgi ve tecrübesi ile bana yardımcı olan danışman hocam Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER'e, çalışma konusuna yönelten ve yol gösteren hocalarım Doç.Dr. Metin  ZU URLU ve Doç.Dr. Ahmet Alpay DÖKMEN'e sonsuz teşekkürlerimle.

BİRİNCİ BÖLÜM:

BİRLEŞTİRME SORUNU

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi fikri günümüzde sürekli olarak tartışılan ve çeşitli platformlarda dile getirilen bir konudur. Ancak bu olgunun tam olarak ne zaman belirginleştiğini söylemek zordur. Bununla birlikte bu fikrin en azından, sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesi evresinde, sistemin sıkıntılara ve dar boğazlara girmesinin bir sonucu olarak 20. asrın ortalarında dile getirilmeye başlandığını söylemek mümkün olmaktadır. Ancak bu fikrin ortaya konulmasından önce sistemimizdeki dönüşümünün anlaşılması bakımından dünyada genel kabul görmüş ve uygulama alanı bulmuş ana sosyal güvenlik sistemlerinin ve Türkiye'nin bu sistemlerden hangisine daha yakın olduğunun belirlenmesi için kısa bir bölüm etrafında açıklamalar yapılmasında, özellikle günümüzdeki sosyal güvenlik reformunun anlaşılması bakımından yarar görülmüştür.

I. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE'NİN YERİ:

Sosyal güvenliğin esas gayesi, her insana, hayatın türlü hadiseleri karşısında, aşırı bir muhtaçlığa düşmeden ve hürriyetinden fedakârlık ettirmeden insan şahsiyetine yaraşır bir hayat düzeyi sağlamaya yönelik kamusal sosyal düzenleme, sosyal sigorta, sosyal yardımlar ve muhtelif sosyal hizmetler alanında bir takım önlemler almaktır. Bu açıdan alınacak önlemler bir devletin sosyal güvenlik uygulamalarının ve uygulanan sosyal politikaların bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sistemin hayata geçmesi için bir takım teknik uygulamalara veya yöntemlere ihtiyaç duyulmuştur. Tarihsel süreç içerisinde sosyal güvenlik uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, temelde üç ana akımdan söz edilebilmektedir. Bu bölümde de özellikle bu akımların genel hatları belirlenerek, Türkiye'nin bu sistemlerden hangisine daha yakın olduğu ve sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi politikası etrafında geçmişten bugüne anlayışın nasıl değişikliğe uğratıldığı ortaya konacaktır.

Toplumsal yapıda meydana gelen değişmelere cevap vermek üzere organizasyon yapısını ve işleyiş esaslarını sürekli değiştiren sosyal güvenlik sistemleri, tanımı içine giren risklere karşı sosyal güvence veren bütün düzenlemeler sosyal güvenlik sistemlerini oluşturduğundan; her ülkenin sosyal güvenlik sisteminin kapsamında çeşitli farklılıklar göze çarpmaktadır. Ancak denebilir ki; İşçi Sigortası Modeli, Halk Sigortası Modeli, İşçi ve Halk Sigortası Modelinin bir arada uygulandığı Karma Model temelde ülkelerin benimsediği modeller olmaktadır¹.

Tarihsel olarak sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesine baktığımızda, iki önemli olgunun bu sistemlerin gelişmesinde rol oynadığı ve bu sistemlerin koruyuculuk kapsamının belirlenmesinde ve niteliklerinin yükseltilmesinde etkili olduğu görülmektedir. Sistemlerin ortaya çıkışını hazırlayan ilk olgu Sanayi Devrimidir. İşçi sınıfının doğuşuyla birlikte şehirleşmelerin başlaması, geleneksel aile yapısının bozularak çekirdek aile yapısının oluşması, işçilere ağır çalışma koşullarını da beraberinde getirerek, pek çok işçinin iş kazaları sonucu yaşamlarını kaybetmelerine neden olmuştur. İşçilerin içinde bulunduğu ekonomik ve fiziki güvenlik ortamının yanı sıra, süreç içinde bireyin çalışma hakkı, ulusal gelirden pay alma hakkı, siyasal ve ekonomik eşitlik gibi kavramlar kurumsal düzeyde benimsenmeye başlaması, bu olumsuzlukların neticesinde şekillenmeye başlanmıştır. Kuşkusuz işçi sınıfının da belirli bir güç oluşturmaya başlaması ile birlikte, bu sınıflar lehine bir takım ödünler verilmesi zorunlu hale gelmiş, geleneksel tekniklerden türetilen sadece işçileri korumaya ağırlık veren sosyal güvenlik sistemleri kurulmaya başlanmıştır².

A) Sosyal Güvenlik Sistemleri:

1) İşçi Sigortası Modeli: 19. asrın sonları ile 20. asrın başlarında iş kazaları ve meslek hastalıkları üzerinde yoğunlaşan ve sanayi kesiminde çalışan işçilerin korunmasına dayanan ilk sosyal güvenlik sistemleri, sosyal güvenlik tarihinin klasik dönemi olarak kabul edilmektedir. İş kazaları ve meslek hastalıklarına ilişkin ilk

¹ Bu kısımda aslen üç ana model esas alınmıştır. Bu modeller dışında benimsenen; Devletçe bakılma, Koruyucu Fon ve Özel Sigorta modelleri, konunun genel hatlarıyla ortaya konması için çalışmaya dahil edilmemiştir

² A. Güzel , A.R. Okur , **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Yenilenmiş 5.Bası, İstanbul, 1996, s.18

sistemler dışında Almanya’da Bismarck tarafından 1883-1889 yılları arasında oluşturulan sosyal sigorta sistemi sosyal güvenlik alanındaki ilk önemli çabadır. İngiltere’ye oranla daha geç sanayileşen Almanya’nın 1877’de yaşadığı ekonomik bunalımla beraber işçilerin yaşam koşulları ağırlaşmış, bu da işçi sendikalarının hızla gelişmesini tetiklemiştir. Gelişen sosyalist düşünce akımlarıyla birlikte, sosyal sigortaların geliştirilmesi işçileri sistemle bütünleştirme çabasında önemli bir işlev üstlenmiştir. Bismarck’ın uygulamaları devlete sosyal bir nitelik kazandırmıştır. Meclisin 5. seçim döneminin ilk oturumunda yaptığı imparatorluk açılış konuşmasında, “Sosyal sorunların çözüm yollarının aynı zamanda işçi refahının artırılmasında aranacağı ve sosyal sigortalar sayesinde vatana iç güvenlik ve huzur için yeni ve sürekli güvenceler sağlanacağı”nı ifade etmiştir. Almanya’da uygulanan sosyal sigortalar başlangıçta hastalık, iş kazası, sakatlık ve yaşlılık sigortalarını kapsamıştır. Zaman içinde evrim gösteren bu model diğer pek çok ülkenin de sosyal güvenlik sistemine örnek oluşturmuştur. Almanya’da uygulanan İşçi Sigortası Modeli, daha sonraları Avusturya, İtalya, Belçika, İsveç, Norveç vb. ülkelere örnek teşkil etmiştir.

Modelin temel özellikleri, yapılan katkılar ile sağlanan sosyal karşılıkların ücretle orantılı olmasıdır. Bismarck modeli olarak benimsenen sistemde, onun tarafından işçilerin ağır çalışma koşulları dikkate alınarak, mevcut çok sayıdaki farklı sigorta sandıkları ve bunlar için ödenen primler ve sunulan edimler standartlaştırılarak çalışanların zorunlu olarak sigortalı olmaları sağlanmıştır. Kapsam yönünden önceleri sadece ücretleri belirli bir düzeyin altında olan sanayi işçileri korunurken, daha sonra diğer ücretli çalışanlar da korunmaya başlanarak, korunan nüfus kapsamı genişletilmiştir. Her işçi, ücret gelirin belirl bir yüzdesini prim olarak ödemektedir. İşçi, sigortaya işvereni ile eşit miktarda katkıda bulunmaktadır. İşçi için sigorta edilen risk meydana geldiğinde, söz konusu riskin mali yükü sosyal sigorta tarafından karşılanmaktadır. Modelin finansman kaynağını başlangıçta işçi, sonrasında işçi-işveren primleri ve daha sonra da zaman içinde devletin katkısı oluşturmuştur. Ancak belirtilmesi gereken bir konu, klasik dönemde sosyal risklere karşı geliştirilen önlemler yönünden düşünsel, örgütsel ve amaçlar düzeyinde bir bütünselliğin kurulamamış olmasıdır³. Sosyal güvenlik hakkı temelde

³ a.k, s.24

mesleki faaliyet ölçütüne dayalı bağımlı ya da bağımsız çalışma olgusunun sonucu olduğundan, mesleki bir faaliyette bulunmayanların sosyal sigortaya tabi olması mümkün bulunmamaktadır. Söz konusu durumda olanlar için finansmanı devlet tarafından karşılanan sosyal yardım tekniği kullanılmaktadır. Büyük ölçüde özel sigorta tekniği uyarlamalarına dayanan İşçi Sigortası Modelinin ilkelerine, zorunluluk ilkesi ve primlere işverenlerin katılımı, bunların yetersiz kalması halinde devletin de finansmana katkısı gibi ilkeler de eklenmiştir⁴.

2) Halk Sigortası Modeli: Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesini etkileyen bir diğer olgu, 1929 Dünya Ekonomik Bunalımıdır. Bu dönemde toplumun önemli bir kesiminin yaşam olanakları kötüleşmiş, geniş ve kapsamlı bir işsizlik sorunu ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler devlete, bütün vatandaşlarına asgari bir yaşam standardı sağlayacak sosyal politikaları geliştirme sorumluluğunu yüklemiştir. Liberalizm ve koruyucu devlet anlayışı yerini sosyal devlet anlayışına bırakmış, devlet ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmeye başlamıştır. Sosyal güvenlik başka sosyal politikalar ile birlikte ekonomik büyümenin, yapısal uyumu kolaylaştırmanın ve emek piyasasına esneklik kazandırmanın bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ekonomik yapı ile sosyal güvenlik arasında bir bağ kurulması sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılması sürecini doğurmuştur⁵.

II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda hastalık, işsizlik ve yaşlılık gibi bireysel sorunların çözümünde kısmi yaklaşımlar yerine, ekonomik sistemin neden olabileceği risklere karşı tüm nüfusu kapsayacak geniş kapsamlı bir korumanın hedeflendiği gözlemlenmektedir. Modern dönem olarak adlandırılan bu dönemde yoksulluk sorununa belirli bir bütünsellik içinde yaklaşılmıştır. Sosyal risklerin sonuçlarını gidermek kadar, bu risklerin ortaya çıkmasını önleyen tedbirlerin alınması da önem kazanmaya başlamıştır.

Halk sigortası modelinde model kamu yararından yola çıkarak sosyal korumanın tüm bireyleri kapsamasını hedeflemiştir. Her bireyi potansiyel bir yardım

⁴ Ali GÜZEL, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli", Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri, **Türk Endüstri İlişkileri Derneği**, III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, TÜHİS Yayın No:36, 14-16 Ekim 1998, s.276

⁵ A.G. Fişek, Ş.T. Özsuca, M.A. Şuğle, **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996**, Ankara, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı yayınları, Kasım 1998 (Ön Basım), s.3

alıcı olarak kabul etmektedir. Sosyal güvenliğin devlet gözetiminde tüm topluma yayılmasının hedeflenmesi, modelin finansmanının kamu otoritesi tarafından genel vergilerle veya belirli bir amaca ayrılmış özel vergilerle yapılacağına işaret etmektedir⁶. Bireylerin gelir düzeylerine bakılmaksızın çalışan ve çalışmayan her bireye ödeme farklılaştırmasına gidilmeksizin, aynı miktarda ödeme de bulunmaktadır. Halk Sigortası Modeli; İşçi Sigortası Modelinde olduğu gibi sadece çalışanları değil bütün bireyleri sosyal güvenceden yararlandırma hedefi ile ülkede yaşayan herkesi ayırım gözetmeksizin kapsamına alarak sosyal adaletsizliği ortadan kaldırmaya çalışan, finansmanı primlerle sağlanan, sağlanacak yardımların da maktu olduğu ve bütün bu finansman ve edimlerin tek merkezden yürütüldüğü modern sosyal güvenlik sistemlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır⁷.

Beveridge Planı'na göre, ulusal sağlık politikasına da gereksinim bulunmaktadır. Ulusal sağlık hizmetinin finansmanı vergilerle karşılanarak tüm halkın ücretsiz olarak tıbbi yardımlardan yararlanması sağlanmaktadır. İşçi, memur, bağımsız çalışan ayrımının olmadığı Halk Sigortasında çalışanların kendine özgü bir sigorta kurumları bulunmamaktadır. Ancak, işçiler isterlerse ek sigorta kurumu kurabilmektedir.

3) Karma Model: Sosyal güvenlik sistemleri, toplumsal yapıda meydana gelen değişmelere cevap verebilmek için organizasyon yapılarını ve işleyiş esaslarını sürekli değiştiren, tanımı içine giren risklere karşı sosyal güvence veren bütün düzenlemeleri içerdiğinden; her ülkenin sosyal güvenlik sisteminin kapsamında çeşitli farklılıklar göze çarpmaktadır. Bismarck tarafından kurulan ve ilk modern sosyal güvenlik sistemi olan İşçi Sigortası Modeli ile Beveridge tarafından kurulan Halk Sigortası Modeli pek çok ülkede benimsenmiş, bazı ülkeler ise her iki sistemi birlikte uygulama çabasına girmiştir. İşçi Sigortası Modeli ile Halk Sigortası Modeli'nin birlikte uygulanması sonucu ortaya çıkan ve Karma Model olarak bilinen sosyal güvenlik sisteminde finansman, işçilerin ücretlerinin belirli bir yüzdesi üzerinden işverenleri tarafından sağlanmaktadır. Hollanda'da kabul gören ve uygulanan Karma Model'de halk; hastalık, analık, kaza, malullük, çocuk sahibi olma,

⁶ a.k., s.3

⁷ Ali Nazım Sözer: "Sosyal Güvenliğin Neresindeyiz", İşçi Emeklilerinin Sosyal Güvenlik Sorunları, Tebliğler-Yorumlar, **Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti**, Ankara, 991, s.80

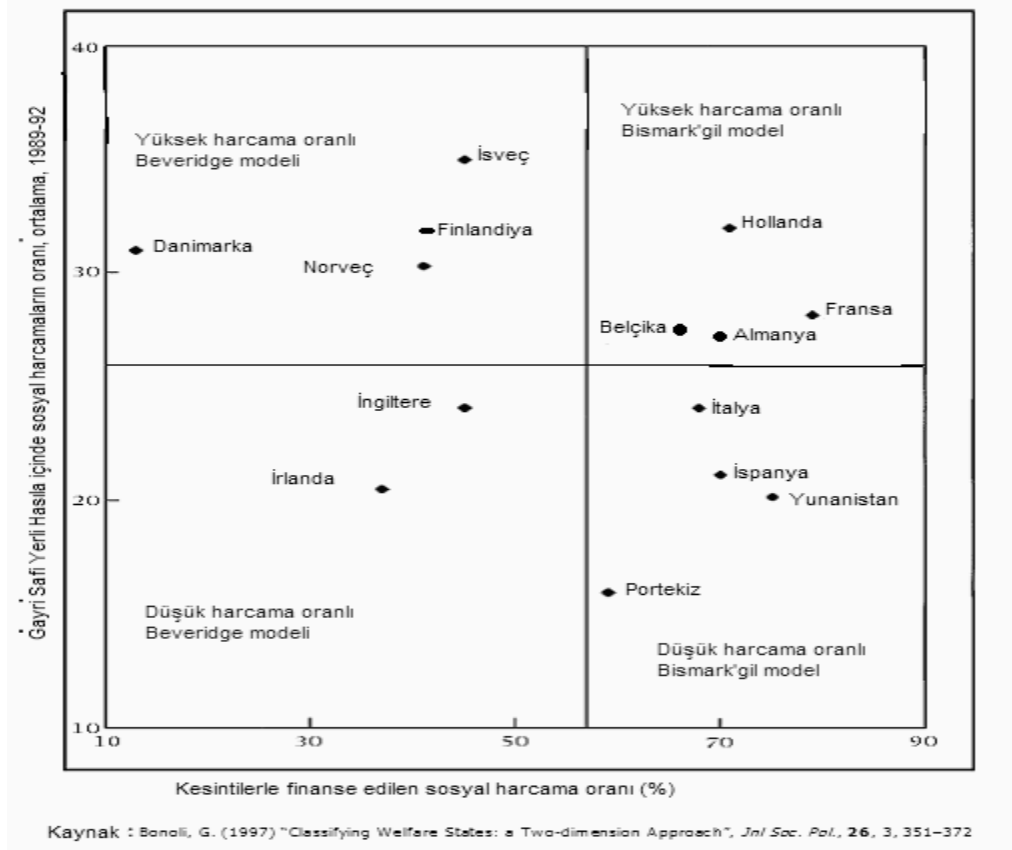
yaşlılık ve ölüm risklerine karşı korunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde güvence kapsamına alınanlar için karşılanacak güvenceler ülkelerin sosyal güvenlik uygulamalarının ve uygulanan sosyal politikaların bir ürünü olarak karşımıza çıktığından her ülkede farklılıklar göstermiş ve bu uygulamaların bir ürünü olarak genelde Bismarck ve Beveridge modellerinin bir karışımı niteliğinde olan Karma Model ortaya çıkmıştır.

B) Türkiye'nin Yeri:

Gerçektende klasik dönemde sanayi toplumlarının doğuş aşamasında, daha çok işçilerin korunması esasına dayanan ve bu amaçla uygulana gelen tekniklerle tanımlanmaya çalışılmış olan sosyal güvenlik, zaman içinde gelişmiş ülkelerden başlayarak farklı bir görünüme bürünmüş ve herkese koruma hakkı, ya da herkese sosyal güvenlik hakkı şeklinde ifade edilmeye ve anlaşılmaya başlanmıştır. İşte bu görünüm yani toplumun bütün fertlerini koruma eğilimi, sosyal güvenlik tekniklerinin ve kurumlarının birleştirilmesi fikrinin ortaya çıkmasına ve güçlenmesine yol açmıştır⁸.

Günümüzde genellikle birçok ülkede sosyal güvenlik sistemi; uygulama tekniği, kapsama alınan kişilerin statüsü, finansman yapısı ve norm ve standartları açısından bölünme ve dağınıklık göstermektedir. Çoğu ülkede sosyal sigorta sistemi uygulandığı için ücretlilerin sosyal güvenliği ile ücretli olmayan diğer grupların sosyal güvenliği farklı kurumlarca, hatta sistem olarak da farklı rejimlerce sağlanmaya çalışılmaktadır. Özellikle ülkemizde çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan kuruluşlar olarak; T.C Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, vakıf statüsündeki sandıklar ve tamamlayıcı sosyal sigorta sandıkları primli rejim olan sosyal sigortaları oluştururken, 2022 Sayılı 65 yaş kanunu, 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve yeşil kart uygulamaları primsiz rejim olan sosyal yardım ve hizmetleri oluşturmaktadır.

⁸ A.Gürhan, a.g.k., s.4



(Aktaran⁹: Metin Özügürlü, Ekim, 2005)

Sosyal güvenlik sistemimiz temelde primli ve primsiz rejimden meydana gelen karma bir yapıya sahiptir. Bismarck modelini temelde benimseyen ülkemiz yukarıdaki şemada düşük harcama oranlı Bismarck'gil modeli kısmında yer almaktadır. Bunun nedeni mesleki örgütlenmeye dayalı olarak zorunlu kesintilerle dayalı sosyal sigorta tekniğini uygulayan ülkemizde, sosyal güvenlik sisteminin karşılanan risklere karşı, kapsama alınan kişilerden kesilen primler yoluyla kazançlarıyla orantılı olarak kişilere gelir desteği sağlamak amacıyla oluşan, herhangi bir geliri olmayan kişilere ve muhtaç kimselere ise sosyal yardımlar yoluyla risklerini paylasan bir yapıda olmasıdır. Yani Türk sosyal güvenlik sistemi "sosyal sigorta temelinde örgütlenmiş bulunan kurumlarımız tarafından üstlenilmiştir. Sağladıkları yardım ve prim yapıları bakımından aralarında fark bulunsada,

⁹ Metin Özügürlü, Yayınlanmamış Sosyal Politika Ders Notları, İzmir, Ekim 2005, s.6

faaliyetlerin odağında gelirin devamlılığı (emekli maaşı) ve sağlık hizmetleri yer almıştır¹⁰”.

Sosyal güvenlik alanında ülkemiz pek çok gelişme kaydetmesine karşılık, sistemimizin doğuş aşamasından bugüne kadar gelen eksikler ve sorunlar mevcuttur. Anayasamızın gerçekleşmesini devlete yüklediği sosyal güvenlik hakkı kapsamında devlet, sosyal korumanın doğrudan sağlanmasında görelî olarak küçük bir rol üstlenmiştir. Devlet sınırlı bir biçimde sosyal refah ve sosyal yardım teminine odaklanmış, sosyal koruma sorumluluğunu kanunla, sosyal sigorta ilkelerine dayalı kurumsallaşmış sosyal güvenlik programlarına yöneltmiştir. Ülkemiz de ki üç sosyal sigorta kuruluşu kendi sigortalı kitlelerinin özel gereksinme ve koşullarını yansıtan bir biçimde geliştirilmiş ve ilke olarak her birinin kendi sigortalıları ve işverenlerince finansmanlarının sağlanması amaçlanmıştır. Sağladıkları yardım ve prim yapıları bakımından aralarında önemli farklar bulunsa da, yardım yapıları temel olarak gelirin devamlılığı ve sağlık bakımına ilişkin yardımlara dayanmıştır. Mevcut sosyal sigorta kuruluşlarına sosyal korumada egemen bir rol verilmesine karşılık, bu programlar etkin bir koruma sağlayamamıştır. Sosyal koruma sisteminin güvenilirliği ve yaşayabilirliği, olumsuz ekonomik koşullar ve yanlış siyasi kararların etkisiyle temelinden sarsılmıştır¹¹.

Farklı sosyal güvenlik kurumlarının varlığı ve bunun mali konuda bölünmeye yol açması ve kurumlar arası finansman farklılıklarının olması, bir yandan önemli bir mali birikimin en verimli şekilde kullanılması tartışmalarını dile getirirken, diğer yandan da toplum içindeki farklı sosyal gruplar arasında gelirin yeniden dağılımı yoluyla etkili olan sosyal güvenliğin bu fonksiyonunun daha adil ölçülerde yerine getirmesi gerektiği yolunda tartışmalara yol açmıştır. Böylece sosyal güvenliğin sağladığı yararların toplumu oluşturan bireyler arasında daha adil dağıtılması ve daha az masrafla gerçekleştirilmesi için, sosyal güvenlik sisteminde idari ve mali birlik sağlanması, sosyal güvenliğin esaslarından biri haline gelmiştir. Bu esas tarihi olarak ilk kez ünlü Beveridge Planı’nda ele alınmış ve günümüzde de ülkeler tarafından geçerliliğini korumuştur¹².

¹⁰ Metin Özügürü, “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü”, **Türk Tabipler Birliği**, Mart Nisan 2005, Cilt: 20, S.2, s.88

¹¹ a.k, s.18

¹² A.Can Tuncay, Ö.Ekmekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 2.Basım, İstanbul, Beta Yayınları, 1984, s.26

II. BEVERIDGE PLANI VE KURUMLARIN BİRLEŞTİRİLMESİNİN ANLAMI

A) Beveridge Planı:

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi konusunun ne anlam taşıdığının tespitinden önce, dünyada bu anlayışın yerleşmesine ve yaygınlaşmasına neden olan genel teorinin oluşturulmasında kaynak teşkil eden bu raporun irdelenmesinde yarar görülmüştür.

Dünyada sosyal güvenlik hareketlerine ilk başlayan ve getirdiği ilkelerle diğer ülkelere model teşkil eden ülkelerden birisi İngiltere'dir. Bu özelliğinde sanayileşme ve şehirleşmesinin diğer ülkelerden daha önce başlamasının ve gelişmesinin rolü büyüktür. İngiliz sosyal güvenlik sistemi asıl ününü 1942 yılında yayınlanan Beveridge Raporu'ndan sonraki gelişmelerle yapmıştır. Gerçekten de sosyal güvenlik alanında bu rapor kadar kendisinden söz ettiren ve etkileri geniş olan pek az belge olmuştur. İngiliz sosyal güvenlik sistemini modern bir sistem niteliğine kavuşturmak amacıyla, II. Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan çalışmaların bir ürünü olarak ortaya çıkan Beveridge Raporu sadece İngiliz sosyal güvenlik sistemini etkilemekle kalmamış, bütün dünyada sistemlerin modernleşmesini sağlamıştır. Öyle ki raporun sonuçları 10 Aralık 1948 tarihli Birleşmiş Milletler Evrensel Beyannamesi başta olmak üzere, birçok milletler arası anlaşmanın hazırlanmasında önemli tesirlerde bulunmuş ve hazırlanan pek çok sosyal güvenlik kanununa temel teşkil etmiştir¹³.

Beveridge temel olarak ülkede o güne kadar dağınık bir gelişme gösteren sosyal güvenlik çalışmalarını birleştirmek ve sistemi yeniden kurmak için kapsamlı bir rapor hazırlamakla görevlendirilmiştir. Kendisinin başkanlığında çeşitli bakanlıkların yüksek dereceli temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından hazırlanan raporun en önemli özelliği yoksulluk sorununu ilk kez sistematik biçimde inceleme konusu yapmış olmasıdır. Temel ilke olarak yoksulluktan kurtulma kabul edilmiş, buna karşı mücadelenin planlanması zorunluluğu dile getirilerek çözüm

¹³ Kadir Arıcı , “Beveridge Planı”, Gazi Üniversitesi-İİBFD, cilt 2, S.2, Ankara, 1986, s.16

yolları aranmıştır¹⁴. Çalışma tekniği açısından İngiltere'nin son yarım asırdaki bütün sosyal sigorta ve ilgili hizmetler mevzuat ve uygulamalarının incelenmesi, eksikliklerin tespiti ve eleştirisinin yapılmasıyla başlanmıştır.

Mevcut sistem kapsam açısından eksik ve büyük ölçüde ücretlileri ilgilendirmektedir. Rapor bu açıdan toplumu 6 sosyal gruba ayırmıştır. İşçiler, serbest meslek sahipleri, ev hanımları, işsizler, çocuklar ve yaşlılar bu grupları oluşturmaktadır. Rapor özellikle kişilerin primlerinin belirlenmesi ve sosyal sigortaya hak kazanmaları bakımından bu ayrımı önemli görmektedir. Sonra sosyal sigortalar sistemi örgüt, yönetim ve finansman açısından da çok dağınık ve karışıktır. Sistemin bölümleri kötü bir biçimde birbirine bağlanmış, sorumluluklar çok fazla dağıtılmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması için bir Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın otoritesi altında bütün sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle raporda bir Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kurulması öngörülmüş ve bu bakanlığın, sosyal sigorta ve sosyal yardım konularındaki maliyetleri üstlenmesi istenilmiştir¹⁵. Beveridge'e göre bir ülkede sosyal güvenliğe ulaşabilmek için üç araç gerekir. Bunlar: Sosyal sigorta örgütü, sigorta kapsamına girmeyen ulusal yardım örgütü ve isteğe bağlı özel sigorta. Dikkat edilirse sosyal sigorta tekniği temel teknik olarak kabul edilmekte ancak sosyal güvenliğin diğer ayakları olan sosyal yardım ve hizmet kuruluşlarını da tek örgüt çatısı altında, bütün faaliyetlerini kendi içerisinde yapacakları şekilde bir kurgulanmıştır.

Beveridge halkın yoksulluktan kurtulması ve tümüne yakınına kapsayacak bir sosyal güvenlik sisteminin kurulabilmesi için, hazırladığı raporda altı temel prensibin mutlaka dikkate alınması ve hayata geçirilmesini savunmuştur¹⁶.

1) Sorumlulukların tek elde toplanması: İlke ülkede dağınık halde bulunan ve faaliyet gösteren tüm sosyal güvenlik kurumlarını birleştirmek ve sosyal sigorta ve sosyal yardımları bir Bakanlık tarafından tek elden yürütmenin, hizmetlerin ekonomik ve etkili olabilmesi için zorunlu olduğuna dayanmaktadır. Yönetimde

¹⁴ a.m, s.20

¹⁵ A.Can, a.g.k, s.26

¹⁶ Kadir, a.g.m, s.36-39

birlik sağlanarak hizmetlerin verimliliğinin artacağı ve daha az maliyetli olacağı savunulmaktadır.

2) Yaygın bir sosyal güvenlik: Rapordaki temel hedef, ülkede sadece ücretli olarak çalışanların değil, gelir düzeyi ne olursa olsun belirlenmiş olan altı sosyal grubun hepsini kapsamasıdır. Yani sosyal güvenlik gerek karşıladığı menfaatler, gerekse bu menfaatlerden yararlanan insanlar bakımından geniş ve kapsamlı olmalıdır.

3) Primlerde tek tip uygulama ve zorunlu deme: Temel nokta, sigortalılığın herkes için zorunlu olmasıdır. Prensibe göre aile yardımları ve sağlık yardımları dışındabtn risklere karşı sağlanacak yardımlar için, çeşitli primler yerine tek ve maktu bir prim alma yoluna gidilerek, hem tek tip bir prim sistemi uygulanmalı hem de işlemlerde ucuzluk ve kolaylık sağlanmalıdır.

4)Sosyal sigorta uygulamalarında toplumun 6 sosyal gruba bölünerek işlem yapılması: Sosyal güvenliğin kapsamı genişletilirken toplumun farklı kesimlerinin gelir durumları ve hayat tarzları dikkate alınarak, her grubun ihtiyaçlarına cevap verebilen bir sistemin kurulabilmesi gerekmektedir.

5) Sağlanan menfaatlerin tek tip olması: Her gelir grubu için ayrı fakat aynı gelir grubunun da bulunanlar için tek tip ivaz miktarının tespiti ve uygulanmasıdır. Yoksullukla mücadele için ailenin en az geçim standardının altına düşmesini önleyecek tedbirler alınmalı, sağlanan menfaatlerin miktarı ve süresi bakımından asgari bir seviyeyi, başka bir kaynağa ihtiyaç duyulmaksızın tutturulmalıdır.

6)Kişisel sorumluluk: Her ne kadar sosyal güvenliği sağlamak devletin görev sorumluluğunda ise de kişileri buna katkıda bulunmaya zorlayacak sorumluluk geliştirilmeli, yardımlar talep olmadan yapılmamalıdır. Ayrıca kişiler kendisine sağlanan menfaatlerden daha fazla yararlanmak veya miktar ve nitelik açısından daha çok faydalanmak isterlerse, gönüllü özel programlar sağlanmalıdır. Katılmalı sistem asıl unsur olmalı, katılmasız sistem ise tamamlayıcı olmalıdır.

Bu açıklanan ilkeler etrafında rapor; ülkede uygulanan bütün sosyal güvenlik sistemlerinin kurulacak olan bir Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın otoritesi altında birleştirilmesi gerektiği, formalitelerin en az seviyede uygulanması ve basitleştirilmesi, herkesin sosyal güvenlikten yararlanma hakkının, olanaklar ölçüsünde yapılmasını öngörmektedir. Ancak hedeflenen tek tip menfaatler ve primler esaslı üç noktada; aile yardımları, sağlık yardımları ve işsizlik yardımları konularında zorlanmaktaydı. Her ne kadar sanayi devrimini yaşamış ve kentleşmesini tamamlamış bir ülke de olsa yoksulluğun sebebi işsizlikti. Rapora göre sosyal güvenlik sistemi temel olarak katımlı rejimi öngördüğünden, maliyet yükü toplumun üzerinde olacaktı. Yoğun bir işsizlik olgusu düşünüldüğünde, bu kişilere yapılan işsizlik yardımları sosyal güvenliğin toplumda gelir dağılımı üzerinde yaptığı etkiyi olumsuz sonuçlara çevirebilirdi. Bu nedenle devlete yüklenen görev, üstlenmiş olduğu yetkileri istihdam seviyesini artırma ve sürekli olarak yüksek seviyede tutabilme yönünde kullanılması yönündeydi. Öte yandan aile yardımları ve sağlık yardımları toplumun tümüne yayılması ve vergi yoluyla zorunlu bir ödeme olarak finanse edilmesi gerekiyordu.

Beveridge raporu; sosyal devletin rolü hakkında yeni bir anlayış üzerine kuruludur. Sosyal güvenliğin amacı ona göre: "Gelir güvenliğini garanti altına alarak, insanı gereksinimden kurtarmaktır. Bireylerin düzenli gelirini tehdit eden her şey sosyal risk olarak görülür. Hastalık, iş kazası, ölüm, yaşlılık, analık, işsizlik bu risklerdendir. Bu rejim kimsi politikalarla kaynaklanan, kimsi ve sınırlı reformlar yerine bütünsel ve tutarlı bir sistemin kurulmasını gerektirir"¹⁷.

Belirtildiği üzere Beveridge Raporu sosyal güvenlik sistemleri bakımından en önemli belgelerden biridir. Hem sosyal güvenlik alanında yapılmış en kapsamlı çalışma olması, hem de sorunları tespit edip, çözüm önerileri konusunda kapsamlı ilkeler getirmiş olması bakımından bu tez çalışmasına dahil edilmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi fikrini ilk savunan metin olması neticesinde öneme sahip olmakla birlikte, bu tez çalışmasına alınmasında, ülkemizde geçmişte dile getirilen tek çatı anlayışı ile AKP reformu kapsamındaki tek çatı anlayışı arasındaki farkı ayırt etmek açısından daha büyük bir önem arz etmesi etkili olmuştur. Bunun nedeni Beveridge raporunda yönetsel anlamda farklı kurumların bir Bakanlığa bağlanması fikri etrafında, sosyal güvenlik hizmetlerinin tek elden

¹⁷ Pierre Rosanvallon, **Refah Devletinin Krizi**, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, Subat 2004, s.123

yürütülmesinin savunulmasındaki asıl amaç: Sosyal güvenlik hizmetleri ile bu kapsamda karşılanan risklerin finansmanını tek elde toplamaktır. Yani hizmet ile finansman arasında bir ilişki kurularak, yönetimde birlik sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Ülkemizde 2002 yılına gelene kadar da genel olarak tek çatının bu anlamda bir savunuculuğu yapılmış ve sorunların çözüm odağına yerleştirilmiştir. Ancak AKP reformu kapsamında bu anlayış tamamen terk edilerek farklı bir odak etrafında tek çatı kurgulanmıştır.

B) Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumların Birleştirilmesinin Anlamı:

Türkiye’de kurumların birleştirilmesi sorunu, dönem dönem çok farklı gündemlerde ve platformlarda savunulmuş ve çok çeşitli boyutlarda gündeme getirilmiş bir konudur. Bunun sebeplerine bakıldığında; öncelikle ülkemizde sosyal güvenlik yönetiminin parçalı, kendiliğinden ve yetersiz yapılanmaya sahip olması ilk sıralarda sayılabilir. Öncelikle mevcut sosyal güvenlik kurumlarımız farklı mevzuatlara ve düzenlemelere tabidirler. İşlevleri ve kapsamaları farklı kanun metinlerine dayanmaktadır. İdari yapıları, organlarının teşekkülü ve fonksiyonları ayrı esaslar çerçevesinde düzenlenmiştir. Kurumlar farklı sosyal tabakalara hitap ederek, kapsama aldığı kişilere sosyal güvenlik sağlamışlardır.

Bu sebeplerden ötürü sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi temel olarak birbiriyle ilintili ve her biri diğerinin devamı olan üç boyuta sahip bir konu olagelmıştır. Bu tez çalışması çerçevesinde, kurumların birleştirilmesinin anlamı ve birleştirme sorunu; organizasyon, kapsam ve mevzuat açısından ele alınacaktır.

1) Organizasyon Bakımından Kurumların Birleştirilmesinin Anlamı:

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi, aralarında bir bütünlük ve koordinasyon olmayan, yönetim biçimleri, üstlendikleri sorumlulukları, standartları ve finansman kaynakları farklı kurumlardan oluşmaktadır. Özellikle ülkemizde sosyal güvenlik sistemi sosyal sigorta tekniğine dayanmaktadır. Ayrıca sosyal yardım ve hizmetler sınırlı ve istisnai olarak uygulanmaktadır. Mevcut yapı temelde üç ana sosyal güvenlik kuruluşu üzerine oturtulmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarının ülkemizde tarihi gelişimine bakıldığında, bugünkü anlamda bir sosyal güvenlik yönetiminden çok, temelde sosyal yardım tekniğinden doğmuş olduğu görülmektedir. Osmanlı'da aile içi yardımlaşma, meslek örgütleri ve dinsel temele dayalı öteki hayır kurumları sosyal güvenlik sağlamaktaydılar. Bunlardan aile içi yardımlaşma ve mesleki örgütler sosyal güvenliğin en ilkel aşamalarındandır. Bu dönemde sınırlı da olsa bazı düzenlemeler görülmektedir. Ticaret ve sanatla uğraşanlar haklarını ve çıkarlarını korumak için örgütlenmeye gitmişlerdir. Örgütlerin başında çeşitli dini, sosyal ve politik öğeleri yapısında bir araya getiren “Ahi” kuruluşları yer alır. Bu kuruluşlarda üyelerin hastalık, kaza, ölüm gibi bir riskle karşılaştıklarında faizsiz para alabilecekleri bir kasanın varlığı sosyal güvenlik sisteminin esasını oluşturmaktadır. Ancak zamanla amaçlarından uzaklaşan bu kurumlar terkedilmiş, esnaflar “Lonca” adı verilen kurumları meydana getirmişlerdir. Özellikle dinsel bağlarla kurulan bu kurumlar kişilerin karşılaşılabilecekleri riskler sonucunda meydana gelecek gelir kaybını gidermek amacıyla “Orta Sandığı” veya “Teavün Sandığı” adını alan bir tür dayanışma sandığı oluşturmuşlardır. Finansmanı aidat, bağış ve harçlar sayesinde sağlanmaktadır. Kişileri risklere karşı koruyarak, kısmen de olsa sosyal güvenlik sağladıkları için bir sigorta işlevi göstermişlerdir. Ancak 19.asra gelindiğinde makineleşmenin başlamasıyla birlikte, küçük sanayi çökmeye yüz tutmuş ve ortadan kalkmaya başlamışlardır. Boşluk zekat, fitre, sadaka gibi İslam dinine has girişimlerle doldurulmaya çalışılmış, bu dönemde vakıflar önem kazanarak baskın rol oynamaya başlamışlardır. Osmanlı'lar da yardıma muhtaç herkes ve her şey için bir vakıf kurulmuştur. Avarız vakıfları, hastalık, yoksulluk, yaşlılık gibi durumlarda muhtaçlara yardım amacıyla kurulan bu vakıflar, gerçek birer sosyal yardım kuruluşu niteliği sergilemişlerdir. Bu vakıfların gelirleriyle imarethane, hastane, şifa evleri, kütüphane, Darülaceze ve Kızılay gibi çeşitli kurumlar oluşturulmuş, fakir, malul, kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocuklara bakım ve yardım hizmeti görülmüştür¹⁸.

Tanzimat dönemine gelinceye kadar Osmanlı'da modern anlamda bir sosyal güvenlik oluşturulamamıştır. Bu dönemden sonra sosyal güvenlik alanında mevzuat hareketleri başlamış fakat bu düzenlemeler de sınırlı ve arazi önlemler getirmiştir. İlk olarak 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ile, Ereğli Kömür Havzası'nda çalışan

¹⁸ G.Gürer, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Örgütlenmesi**, Hacettepe Üniversitesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Eylül, 1981, s.8

işçilerin çalışma şartları tespit edilmiştir. 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ile iş kazalarını koruyucu önlemler, 1866 Askeri Tekaüt Sandığı, 1881 tarihli sivil memurlar emekli sandığı, 1909 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Sandıkları ile 1917 tarihli Şirketi Hayriye Tekaüt sandıkları daha çok memurları emeklilik durumlarını ilgilendiren düzenlemeler olmuştur.

Cumhuriyetin ilanına kadar TBMM döneminde iki önemli yasal düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki 1921 tarih ve 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde mevcut kömür tozlarının Amele Menafi Umumiyesine olarak Furuhtuna dair kanunla, üretim esnasında çıkan kömür tozlarının açık artırmayla satılarak işçilere yarar sağlamak, ikincisi ise yine 1921 tarih ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Famiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik kanuna göre, işçiler ve işverenlerin zorunlu katılmasıyla ihtiyaç ve teavün sandıkları kurulması ve işverenlerin zorunlu olarak belli hallerde işçilere sağlık yardımı yapmasını öngörüyordu. Bu sandıklar daha sonra Amele Birliği altında birleşmişlerdir. 151 sayılı kanun dar kapsamlı ve ilkel de olsa Türkiye’de ilk sosyal sigortayı kurduğu söylenmektedir¹⁹.

Cumhuriyetin ilanından sonra, ilke önemli düzenleme 1926 tarihli Borçlar Kanununun Mecelle’yi kaldırarak yürürlüğe konması olmuştur. İşverenler lehine daha çok hüküm içeren kanun, yine de işçi sağlığı ve iş kazaları yönünden tedbirlerin alınması açısından hükümler içererek önemli düzenlemeler getirmiştir. 1961 Anayasa’sına kadar geçen sürede oldukça çok fakat dar kapsamlı sosyal güvenlik kanunları çıkarılmış ve İşçi Sigortaları Kurumu ve T.C Emekli Sandığı bu dönemde kurulmuştur. Bu dönemde çıkarılan kanunlara örnek olarak; 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha kanunu ile işçilere zorunlu sağlık yardımı yapılması, aynı yıl Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı, 1934 tarihli Devlet Demir Yolları ve Liman İşletme Umumi İdaresi Memurları ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı, İnhisar Umum Müdürlüğü Tekaüt Sandığı, 1935 tarihli Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı gibi kanunlar sayılabilir. 1936 tarihinde çıkarılan 3008 sayılı ilk İş Kanunumuz sosyal sigortaların kurulmasına ilişkin ilk hükümleri içermişse de, işlerin ve işçilerin tamamını kapsamadığı için yetersiz kalmıştır. 107.maddesinde sosyal sigortaların kademeli olarak kurulmasını hükme bağlamışsa da, ekonomik

¹⁹ C.Talas, **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara, 1953, s.74

koşullar ve sosyal gereksinimler güvenlik sisteminin bir anda kurulmasına olanak vermemiştir. İş Kanunu'nun kabulünden sonra 1937 yılında Ziraat Bankası Tekaüt Sandığı, 1938 yılında Merkez Bankası Tekaüt Sandığı, 1941 tarihinde Belediyeler ve bunlara bağlı müesseseler ve Belediyeler Bankası Memurları Tekaüt Sandığı gibi sandıklar kurulmaya devam etmiştir.

1945 yılından itibaren muhtelif sosyal sigorta kolları kurulmaya başlanmıştır. 3008 sayılı İlk iş kanununun 107.maddesinde belirtildiği üzere kademeli olarak sosyal güvenliğin kurulması ilkesine uyularak, 1945 tarihinde 4772 sayılı kanunla İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık sigortaları kanunu çıkarılmış, bu kanuna paralel olarak da, aynı yıl 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu kanunu kabul edilmiştir. Bu dönemde diğer bir önemli gelişme, başlangıçta sayıları artan sandıkların zamanla diğer devlet kurumlarındaki memurlar ve özel idare ve belediye çalışanları için kurulan sandıklarla iyiden iyiye genişleyip, parçalı hale gelirken, 1949'da uygulanmaya konan 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı kanunuyla bir merkezileşme sağlanarak önceki sandıkların tek bir organizasyon içinde toplanmış olmasıdır. İşçiler yönünden yine aynı yıl 5417 sayılı kanunla İhtiyarlık Sigortası, 1950'de 5502 sayılı kanunla Hastalık ve Analık Sigortası, 1957'de 6900 sayılı kanunla Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları kurulmuştur. Her ne kadar 3008 sayılı İş Kanunu'yla İşsizlik Sigortası kurulması öngörülmüşse de, bu sigorta kolu ancak 1999 yılında kurulabilmiştir²⁰.

1961 Anayasasıyla sosyal devlet ilkesinin benimsenmesi ile birlikte başlayan dönemde Türk sosyal güvenlik sistemi, primli primsiz olarak adlandırılabilir iki yöntemin yer aldığı karma bir yapıya bürünmüştür. Ancak sistemin karma yapısı, sosyal güvenlik sisteminin bir bütünlük arz etmesini engellemiştir. Primli rejim alanında bu dönemde yapılan ilk reform, sosyal sigortalar ile ilgili hükümlerin uygulanması amacıyla 1965 tarihinde düzenlenen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Bu kanunun uygulanmasıyla farklı sigorta kolları bir idari yapı bünyesi içerisine toplanmıştır. Ayrıca kanunun geçici 20.maddesine göre birçok banka, sigorta şirketi, ticaret ve sanayi odaları bünyesinde olan özel sandıklar bu kanunun kapsamına alınmıştır. Daha sonra 1971 tarihinde 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer

²⁰ A. Can, a.g.k, s.71

Bağımsız Çalışanlar Kanunu çıkarılmış ve Bağ-Kur adı altında bağımsız çalışanlara sosyal güvenlik sağlayan kurum kurulmuştur. Sosyal yardım alanında da önemli gelişmeler olmuştur. 1976 tarih ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanunun yürürlüğe konularak, sosyal devlet ilkesi yönünden bir adım daha atılmıştır.

1982 Anayasası dönemine gelindiğinde, bu anayasayla 1961 Anayasasında yer alan sosyal güvenlik korunmakla birlikte, sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler ayrıca sayılmış, ek olarak yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarına sosyal güvenlik sağlanması konusunda da devlete ödevler yüklenmiştir. Buradan anlaşıldığı üzere, bu döneme kadar doğmuş ve kademeli de olsa toplumda çeşitli grupları güvenceye kavuşturmuş olan devletin, daha fazla sorumluluk üstlenerek, sosyal güvenliği topluma yaygınlaştırması gerektiğidir. Anayasanın kabulünden sonra da bu alanda önemli kanunlar çıkarılmıştır. 1983 yılında kabul edilen 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, aynı yıl tarım alanında faaliyet gösteren kişilerin büyük bir kesimi dar kapsamlı da olsa sosyal güvenliğe kavuşturulmuştur. 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile uygulama Sosyal Sigortalar Kurumu'na verilirken, 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile uygulama Bağ-Kur'a verilmiştir. Bu kanunların yürürlüğe girmesiyle sosyal güvenlik sistemimizde o güne kadar sosyal güvenceden yoksun olan tarımda çalışanlar kapsama alınarak önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Fakir ve muhtaç durumda bulunanlara yardım amacıyla 1986 tarihinde 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu yürürlüğe girmiş ve hedeflenen sosyal güvenliğin herkesi kapsamı ilkesi açısından yayılma sağlanmıştır. 3008 sayılı kanun ile öngörülen İşsizlik Sigortası da ancak 1999 yılında 4447 sayılı kanunla kabul edilmiş ve uygulanmasına 2000 yılında başlanmıştır. İşsizlik Sigortasının kurulması ile beraber 2000 yılında 617 sayılı KHK ile bu sigorta kolunu uygulamak ve Türkiye'de istihdamın geliştirilmesi ve çalışanların korunması amacıyla Türkiye İş Kurumu kurulmuştur. Aynı yıl Sosyal Sigortalar Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı adını alarak özerklik anlamında bir ilerleme sağlamış ve aynı tarihte 618 sayılı KHK ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurularak; Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü arasında koordinasyon ve sosyal güvenlik

alanındaki uygulamalarda norm ve standart birliği sağlanması amaçlanarak, tek çatı altında sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi hedefinde önemli bir adım atılmıştır.

Buraya kadar sosyal güvenlik sistemimizin Osmanlı'dan günümüze kadar geldiği nokta organizasyon açısından özetlenmiştir. Sistemimiz ve bunun uygulamaları yönünden mevcut durum karşısında, kurumların birleştirilmesi konusunun bir yönünü sistemimizde ağırlık teşkil eden üç ana sosyal güvenlik kuruluşunun, banka ve sigorta sandıkları dahil olmak üzere aynı organizasyon bütününde toplanması oluşturmaktadır. Fakat kurumların birleştirilmesi anlamında günümüzdeki oluşumda, temelde hizmet ve finansman bütünlüğü içerisinde statü bazında yapılan sosyal güvenlikten, sadece hizmet satın alınan ve finansman bağının koptuğu bir sosyal güvenlik sistemine geçiş öngörülerek, sosyal sigortaların bu yapı etrafında şekillenmesi amaçlanmıştır.

2) Kapsam Bakımından Kurumların Birleştirilmesinin Anlamı:

Sosyal güvenlik sistemimizde kurumların birleştirilmesinin ikinci boyutunu, kurumların kapsadığı kişi ve riskler bakımından birleştirme, yani kişilere aynı çatı altında aynı güvencelerin sağlanması oluşturmaktadır. Kurumların bugüne kadar hedeflediği fakat bu amaç etrafında girişimlerin yetersiz kalmasının da en önemli sebebini bu boyut oluşturmaktadır. Çünkü kişilere sağlanan sosyal güvenliğin esas yönü kapsam üzerinedir. Bugünkü durumuyla sistemimiz pek çok eksik ve adaletsiz uygulamalar içermektedir. Kurumlar birbirleri arasındaki farkları ortadan kaldırmak ve kapsama aldıkları kişilere aynı hakları sağlayabilmek için birbirini örnek göstererek adeta bir hak yarışına girmiş, bu da siyasal açıdan pek çok dönemde kullanılarak çarpık uygulamaların yerleşmesi şeklinde bugüne kadar gelinmiştir.

Kurumlara baktığımız zaman; öncelikle T.C. Emekli Sandığı memur statüsünde çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan bir kurumdur. Kökenini Osmanlı'dan alan kurum, lkemizdeki en büyük örgütlenmelerden birisidir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren öncelikle farklı kurumların, KİT'lerin ve diğer kuruluşların ayrı ayrı sandıklar kurmaları ile meydana gelen dağınık yapı, Emekli Sandığı'nın kurulması ile birleştirilerek bir araya toplanmış ve standart sağlanmıştır.

Kapsama aldığı kişilere ve onların eş ve çocuklarına yaşlılık, malullük ve ölüm hallerinde sosyal güvenlik sağlarken; hastalık ve analık sigortaları devlet ve memurların bağlı oldukları kurumlar tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Diğer kurumlar arasında en şanslı olan kurumdur. Bunun sebebi aktif ve pasif sigortalıların sayısının belli olmasıdır. Finansmanı ise devlet ve memurların ödedikleri primler sayesinde sağlanmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'na bakıldığında, iş kazaları, meslek hastalıkları, ihtiyarlık, hastalık, analık gibi sigortaların ayrı tarihlerde ve ayrı kanunlarla yürürlüğe girdikleri görülürken, 1965 yılında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu çıkartılarak, bir hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar yönünden, bu sayılan sigorta kanunlarının dağınık haline son verilmiştir. Kanun gereğince sigortalı ve hak sahipleri iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı korunmaktadır. Zamanla tarımda çalışan işçiler de kapsama alınarak ülkemizde en kalabalık ve en çok riski karşılayan kurum haline gelmiştir.

Bağ-Kur'a gelindiğinde, kanun bir işverene bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına çalışanları bünyesine almaktadır. Ayrıca tarımda kendi hesabına çalışanlar da geç de olsa kapsama alınarak, genişleme sağlanmıştır. Kurulduğu tarihte sadece iştirakçiler, eş ve çocuklarını uzun vadeli risklere karşı korumayı hedeflemişse de, kademeli olarak sağlık sigortası uygulamasına başlamış ve 1988 tarihinde bu uygulama bütün illeri kapsamıştır. Fakat tarım kesiminde bağımsız çalışanlar ile eş ve çocukları sadece uzun vadeli riskler yönünden kurum bünyesinde yer almıştır²¹.

Buraya kadar anlatıldığı üzere üç sosyal güvenlik kurumu, kapsam açısından yani hem kişiler hem de karşılanan riskler açısından çok fazla değişiklik göstermektedir. Kural olarak sosyal güvenlik bir ülkede bütün insanların mesleki, sosyoekonomik ve fiziki risklere karşı koruması gereken ve hedeflenen bir sistem olmakla birlikte, ülkemizde kişiler açısından kademeli olarak genişlemiş, karşıladığı riskler açısından ise temel olarak Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşme hükümleri baz alınarak sağlanmaya çalışılmıştır. Sözleşme genel olarak her ülkede uygulanması gereken dokuz asgari şartı saymaktadır. Sosyal güvenlik yönetimimizde var olan kuruluşlar açısından halen bu şartların tamamı kapsama alınamamıştır. Öngörülen İşsizlik Sigortası da

²¹ A.Gürhan, a.g.k, s.14

ancak 1999 tarihinde 4447 sayılı kanunla yürürlüğe konulmuş ve 2000 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Gündemimizde olan Sosyal Güvenlik Kurumu da, bu sayılanlardan daha fazla olarak sağlık sigortasından, çocuk yardımına kadar hemen hemen bütün sosyal riskleri karşılayacağı iddiası ile yola çıkmış, herkese sosyal güvenlik hedefini gerçekleştirme gayretine girişmiştir. Ancak bu hedef doğrultusunda yapılanlar ileride değinileceği gibi farklı bir amaç etrafında şekillenmiştir.

3) Tabi Oldukları Mevzuat Bakımından Kurumların Birleştirilmesinin Anlamı:

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesinin üçüncü boyutunu; kurumların kuruluş, teşkilatlanma, işleyiş, kapsam ve norm ve standartlarını düzenleyen mevzuat açısından bir paydada toplamak oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sistemimiz mevcut mevzuatımız açısından en geniş alanlardan biridir. T.C. Emekli Sandığı kuruluşundan bu yana yaklaşık 200 kanunla değişikliğe uğramıştır. Sosyal Sigortalar Kanunu yaklaşık 40, Bağ-Kur Kanunu ise 20 kanun değişikliği ile bugüne kadar gelmiştir. Bu kanunlar yanında sosyal sigortalar ve sosyal güvenlikle ilgili çok sayıda tüzük ve yönetmelik ve aynı zamanda primsiz rejim olarak adlandırılan sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar için de bu sayılanlar kadar hukuki metin yürürlükte.

Sosyal güvenlik sistemimizin düzenlenmesinde bu denli karışık ve dağınık olmasının nedeni, sistemimizin farklı statülere güvence sağlaması ve karşıladığı riskler bakımından da değişiklikler arz etmesidir. Bu da statüler arasında dengesizlikleri beraberinde getirerek, temel kanunların zamanla revizyona uğramasına sebep olmuştur. Temel kanunların değiştirilmesinde mevzuatın günün koşullarına ayak uydurulması yanında, sistemimizin bugüne kadar oturtulmamasının ve kemikleşmiş bir şekilde içinden çıkılmaz sorunları barındırmasının da rolü büyüktür. Hazırlanmış olan kanun tasarısı ile, 13 Nisan 2006 tarihi itibarıyla TBMM Genel Kurulu tarafından kanunlaştırılmıştır, bugüne kadar elde olan mevzuatların büyük kısmı yeniden değişikliğe uğrayacak ve sistem adeta sil baştan yapılacaktır. Kurumların tek çatı altında birleştirilmesinin son ayağı olan, mevzuatın bu yönden gözden geçirilerek, kapsamlı ve birleştirilmiş bir kanunda toplanılması, norm ve

standarttan yoksun olan bugünkü yapıda iştirakçilerin ve hak sahiplerinin, herhangi bir hak kaybına uğramadan tek bir payda da toplanması zorunlu görülmektedir. Unutulmamalıdır ki tek çatı organizasyon, kapsam ve mevzuat yönünden bir bütündür. Aynı zamanda statü bazından, sigorta koluna veya hizmet koluna götürülmek istenen yeni sistemde temel de yapılmak istenen reformlar sonucu, tek çatı uygulanmak istenmektedir. Reformla yeni emeklilik sistemi ve genel sağlık sigortası sistemi ile birlikte düşünüldüğünde anlam ifade edecek olan tek çatı, bu çalışmaların bir neticesi olarak kurumsal dönüşümün son ayağı olmaktadır. Yani emeklilik, sağlık, primsiz ödemeler ve tek çatı günümüzde sosyal güvenlik sisteminin bileşenleri oluşturmaktadır. Mevzuat açısından tek çatının anlamı ise bu yapının meşruluk kazandırıcı ve bu yapıya işlerlik kazandıracak taşı olması neticesinde, dönüşümün olmazsa olmaz koşulu olmasıdır.

III. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ BİRLEŞTİRİLMESİNİN GÜNDEME GİRİŞİ VE FİKRİ GELİŞİMİ

Ülkemizde kurumların birleştirilmesi fikri planlı dönemle birlikte yani 1960'lı yıllardan itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Özellikle sosyal devlet anlayışının, sosyal hak ve ödevler konusunda öncülük eden ve bu hakları sistemleştiren 1961 Anayasası ile birlikte sosyal güvenlik alanında çağdaş ve modern bir yaklaşım sergilenmiş, bu doğrultuda hazırlanan kalkınma planları, yıllık programlar hatta hükümet programları gibi metinlerde sosyal güvenlik alanına yönelik önemli hedefler öne sürülmüş ve kurumları birleştirilmesi fikri sıkça dile getirilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte hazırlanan kanuna kadar yapılan çalışmalar genel olarak hayata geçirilememiştir.

A) 1960 Öncesi Dönem: Sosyal Güvenlik Sistemimizin Doğuşu

Çalışmanın başında belirtildiği üzere, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi konusunda ilk belge Beveridge Raporu'dur. Yayınlandığı ülke olan İngiltere'de o tarihte olmasa da, özellikle II.Dünya Savaşı'ndan sonra daha çok önemi ve değeri anlaşılarak, ilkeleri hayata geçirilmeye başlanmıştır. Ülkemize

gelindiğinde, Cumhuriyet kurulmadan önce bir takım ilkeler ve düzenlemelerle hayata geçirilmeye başlamış olan sosyal güvenlik sistemimiz, cumhuriyetin kuruluşundan sonra yapılan düzenlemeler ile doğmaya başlanmıştır. Borçlar Kanunu'nun kabulüyle kısmen de olsa bir takım haklar işçi-işveren kesimine katkı sağlamıştır. İlk iş kanunu olan 3008 sayılı kanun ile kademeli olarak sosyal güvenlik sağlama hedefi, henüz mevcut bir sistemin mevcut olmamasında aranmalıdır. 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu, 1949 tarihinde T.C. Emekli Sandığı'nın kuruluşu bu alanda reform niteliğinde düzenlemeler olmuşlardır. Bu kurumlarla işçiler ve memurların sosyal güvenliklerini sağlamada karşılaşılan dağınık yapı kısmen de olsa giderilmiştir. 1952 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin sözleşme henüz Türkiye tarafından onaylanmamış olmasına rağmen, çıkarılan çeşitli kanunlar da iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, hastalık, malullük ve ölüm sigortaları kurulmuş ve sözleşmenin asgari normlarına büyük ölçüde yaklaşmıştır²².

Açıklananlar doğrultusunda diyebileceğimiz, cumhuriyetin kuruluşundan planlı döneme kadar geçen sürede, Türk sosyal güvenlik sistemi doğuş aşamasında bir yapı sergilemiş ve henüz sistemimiz yapılanmasını, kapsamına aldığı kişileri ve karşılanan riskleri ve işleyiş mekanizmalarını tamamlayamamıştır. Kurumların birleştirilmesi fikrinin bu dönemde pek zikredilmemesinin sebebi de mevcut parçalı ve dağınık yapının yeteri kadar toplumu kapsamamasından kaynaklanmıştır.

B) 1960 Sonrası Dönem: Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelişim, Sorunlar ve Çözüm Önerisi Olarak Tek Çatı

Planlı kalkınma dönemi ülkemizde 1960'lı yıllarla birlikte başlamıştır. Bu dönemde özellikle hazırlanan 1961 Anayasası ile Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevler başlığı altında, kişinin sosyal ve ekonomik haklarının bir sisteme bağlandığı görülmektedir. Dünyada var olan gelişmeler de Türkiye'de olan bu anayasal gelişimi tetiklemiştir.

Bu dönemde hazırlanan 1961 Anayasası'na dayanılarak başlayan Planlı Kalkınma döneminde, Anayasanın Sosyal Güvenlikle ilgili hükümleri yanında,

²² Azmi Aröz, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi**, (yayınlanmamış master tezi), Gazi Üniversitesi, 1988, s.57

planlarda da sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, etkinleştirilmesi, norm ve standartlarda birlik sağlanarak bu kurumların tek çatı altında birleştirilmesi konusu tartışılmaya başlanmış, bu hususlara yönelik tedbir ve hedeflere yer verilmiştir. Bu konuyla ilgili çalışmalar; parti programları ve hükümet programları, Beş Yıllık Kalkınma Planlarının hazırlanması amacıyla oluşturulan komisyonların çalışma raporlarında ve yıllık planlarda öngörülmektedir.

1963–1967 yılları arasını kaplayan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı öncelikle kurumların birleştirilmesi anlamında ele alınan ilk belge olmaktadır. Plan hedefleri altında bu ilkeyi benimsemiş olsa da, bu fikir düzeyinde kalmış, dönemin hükümetleri tarafından benimsenmediği için hayata geçirilememiştir. Aynı zamanda mevcut sosyal güvenlik yapımızın, İşçi Sigortaları Kurumu ve T.C. Emekli Sandığı olarak iki büyük sosyal güvenlik kuruluşu tarafından yönetilmesi, toplumun diğer kesimlerinin sosyal güvenlik kapsamına alınamaması çerçevesinde düşünüldüğünde, hükümetler bu dönemde genel olarak sosyal güvenliğin topluma yaygınlaştırılması çerçevesinde hedefler koymuşlar ve çabalar sergilemişlerdir. Hazırlanan kalkınma planının en önemli özelliği sosyal güvenlik alanında bir geçiş süresi öngörmüş olmasıdır. Planda yer alan hedefler için 15 yıllık bir süre öngörülmüştür. Bu hedefler arasında “ Sosyal Güvenliğin herkesi kapsayacak ölçüde genişletilmesi, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik düzeni içine alınması, işsizlik sigortası kurulması hususları yanında bütün sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülmesinin sağlanması” yer almaktadır²³.

Kalkınma Planı’nda ilk 5 yılda gerçekleştirilecekler arasında tek bir sosyal güvenlik düzeninin oluşturulması da bulunuyordu. Bu konuda öncelikle vurgulanan konular; “Ekonomik gelişmeye paralel olarak adaletin gerçekleştirilmesi hedef alınmıştır. Bu hedefin gerçekleştirilmesinde etkili öğelerden birisi de Sosyal Sigorta çalışmalarıdır. Bu ihtiyaç bütün gruplar için zorunludur. Ancak gruplar arası gelir dağılımı farkları açısından sosyal güvenlik ihtiyaçları değişiktir. Geçimini yalnız emeği ile sağlayan işçiler açısından bu ihtiyaç acil ve yoğundur. Sosyal güvenlik çalışmaları bir bütün olduğundan çeşitli sigorta kollarının ayrı ayrı çalışmaları hem sosyal sigorta kavramı ile bağdaştırılamayacak bir durum yaratmakta, hem de idari zorluklara yol açmaktadır. İşçi Sigortaları Kurumu’nca yürütülen bu çeşitli sigorta çalışmaları tek bir sosyal güvenlik düzeni haline getirilecektir”²⁴.

²³ DPT, **Kalkınma Planı-Birinci Beş Yıl**, Ankara, 1963, s.111–112

²⁴ a.k, s.112

Bu dönemdeki sosyal güvenlik sistemimize genel olarak bakıldığında, öncelikle sistemde iki büyük sigorta kolunun olduğu ve karşılanan riskler açısından sistemin önceliğini işçi sigortalarına verdiği görülmektedir. Kalkınma Planı'nda sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi hususunda yer alan ifadelerden çıkarılacak sonuç: Ücretli çalışanlar için 1945 yılında kurulan İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulmasıyla başlayarak, çeşitli yıllarda kanunlarla yürürlüğe giren sigorta kollarının birleştirilmesi sorununu göz önüne almış olmasıdır. Bu dönemde henüz sisteme esnaf ve sanatkarların sosyal güvenliği dahil edilmemiştir. Emekli Sandığı, İşçi Sigortaları Kurumu ve bunların yanında çalışanlarının sosyal güvenliğini karşılayan çeşitli özel sandıklar bulunmaktadır. Dikkat edilmesi gereken husus, Plan bu kurumların birleştirilmesi meselesini en azından uygulama döneminde gündeme dahi getirmemektedir. Ancak 15 yıllık geçiş dönemindeki hedefler arasında sosyal güvenlik çalışmalarının tek elden yürütülmesinin sağlanması yer almaktadır.

Bu dönem iş başında olan X. İnönü hükümeti tarafından da: “Hazırlanmış ve hazırlanmakta olan kanunlarla planın öngördüğü sosyal güvenlik hedeflerine ulaşılması²⁵” konusunda çabalar sarf edileceği vurgulanmaktadır. Bu dönemden sonra gelen hükümetler ise: Sosyal güvenliğin mümkün olduğu kadar geniş kitlelere yayılması, işsizlik sigortası kurulması²⁶, Tarım İş Kanunu çıkarılması ve Çalışma Bakanlığı Teşkilat Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kanunu'nun ıslah edilmesi²⁷ gibi daha spesifik konular üzerine yoğunlaşarak, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi konusunda belirgin bir politika izlenmemiş ve sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması amacıyla hedefler konulmuştur. Planın uygulama döneminde hedefe uygun olarak 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarılmış ve işçi sigortaları alanında merkezilik sağlanmıştır. Tabii unutulmaması gereken bir konu, bu kanunun çıkarılması amacıyla Kalkınma Planı öncesi dönemde hazırlık çalışmalarının başlatılmış olmasıdır²⁸.

²⁵ X. İnönü Hükümeti, Hükümet Programı (25.12.1963-20.02.1965), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp28.htm (30.4.2006)

²⁶ Ürgüplü Hükümeti, Hükümet Programı (20.02.1965-27.10.1965), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp29.htm (30.4.2006)

²⁷ I. Demirel Hükümeti, Hükümet Programı (27.10.1965-03.11.1969), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp30.htm (30.4.2006)

²⁸ Sait Dilik, “Türkiye’de Sosyal Sigortalar-Iktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi”, AÜ-SBF Yayını No:315, Ankara, 1971, S.41

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kendisinden önce hazırlanan plandan iki önemli hususla ayrılmaktadır. İlk olarak; planlı dönemde doğmaya ve yerleşmeye başlamış olan sosyal güvenlik sistemini hem dünya standartlarında bir risk karşılama sistemine dönüştürülmesi, hem de toplumun bütününe yaklaştırılarak, sistemin adaletli bir gelir dağılım mekanizmasına dönüştürülmesi gereği vurgulanmıştır. İkinci önemli husus ise, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi konusunda önceki plana göre daha açık ve sistematik düzenlemeler öngörülerek, planın hazırlık çalışmaları içinde yer alan Sosyal Güvenlik Sektör Raporu'nda "sistemimizde mevcut olan Sigorta ve Hizmet kollarının bir sosyal güvenlik sistemi içinde yer almalarının, bu iki tip hizmetin birbirini tamamlaması bakımından gerekli olduğu ileri sürülerek, bu birleştirilmelerinin teknik ve idari personelin yetiştirilmesi, hizmetlerin maliyetinin düşürülmesi, hizmetlerdeki boşlukların kolayca görülüp giderilmesi, çeşitli idareler tarafından girilen işlemlerin basitleştirilmesi gibi birçok faydalar sağlayacağı" belirtilmiştir²⁹. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ilkeler başlığı altında, "Sosyal Sigorta ve Sosyal Hizmet kollarının bir sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaları, bu iki tip hizmetin birbirini tamamlayıcı ve destekleyici olmaları bakımından gereklidir. Plan döneminde Sosyal Sigorta ve Sosyal Hizmet Kurumları'nın önce kendi içlerinde birleşmesi, sonra da iki tip hizmet kurumunun aralarında bir birliğe doğru gitmeleri sağlanacaktır"³⁰ ifadesi kullanılmıştır.

Sosyal Güvenlik Sektör Raporu ışığında hazırlanan planın ilkeler başlığı altında yukarıda belirtilen ifadeler konusunda asıl düzenlemeler politikalar altında belirtilmiştir. Plan döneminde uygulanacak politikalarda kurumların birleştirilmesi hususunda; ayrı ayrı örgütlenmiş olan sosyal güvenlik kurumlarının İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı sonunda tek bir sosyal güvenlik düzeninin kurulmasına hazırlık olmak üzere birleştirme çalışmalarının tamamlanacağı, çeşitli gruplar için hazırlanmış olan sosyal sigortalar mevzuatı bu grupların özellikleri de göz önünde bulundurularak yakınlaştırılacağı ve birleştirileceği ifade edilmiştir³¹.

1.Demirel Hükümeti tarafından hazırlanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, temelde tek bir sosyal güvenlik hedefi öngörmüş olmasına rağmen, hükümet programında bu konuda herhangi bir yaklaşım sergilenmemiştir. Sosyal sigortalar konusunda ıslah yapılması, tarım işçilerinin sosyal sigortalar sistemi ve çalışma

²⁹ DPT, **İkinci Beş Yıllık Plan Çalışmaları, Sosyal Güvenlik Sektör Raporu**, Ankara, Mart 1987, s.2

³⁰ DPT, **Kalkınma Planı-İkinci Beş Yıl**, 1968-1972, Ankara, 1967, s.210

³¹ a.k, s.213

mevzuatı hükümleri kapsamına alınması, sosyal sigortaların kapsadığı risk alanlarının genişletilerek, işsizlik sigortasının gerçekleştirilmesi ve işçi memur ayrımını kanunla kesin bir şekilde bağlanması gibi ilkeler benimsenmiştir. Plan dönemi boyunca Demirel Hükümeti özellikle sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi alanına yönelmiş, işçi memur arasındaki ayrımı netleştirecek kanuni düzenlemelerle, aslında kurumların birleştirilmesi ilkesinin bugünkü anlamda arzulanmadığını da bir şekilde ortaya koymuştur. Buradan çıkarılacak sonuç, sosyal güvenlik sistemimizin doğuş aşamalarında aslında arzulan şeyin, hizmetler alanında tek bir sosyal güvenlik sisteminin hayata geçirilmesi yönündedir.

Görüldüğü üzere Plan kurumların birleştirilmesi açısından farklı gruplara uygulanan mevzuatın önce yakınlaştırılması ve daha sonra birleştirilmesi şeklinde akılcı bir dizi öngörerek, açık hedefler ortaya koymaktadır. Fakat uygulama dönemine bakıldığında, en önemli gelişme 1971 yılında 1479 Sayılı kanunla Bağ-Kur'un kurulmasıdır. Bu gelişme sosyal güvenliğin topluma yaygınlaştırılması ilkesi açısından uygun olsa da Plan'ın öngördüğü program hedeflerine ulaşılması mümkün olmamıştır.

İlk iki Kalkınma Planı sosyal güvenlik alanında gerekli ve çağdaş ilke ve hedefler öngörmesine rağmen uygulama dönemlerinde başarı sağlayamamışlardır. Bu doğrultuda hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı önce kendinden önceki planları değerlendirmiş, önceki dönemlerde değinilen ilke ve politikalar paralelinde olmakla beraber sosyal güvenlik konusuna daha gerçekçi bir biçimde yaklaşmış, kurumların birleştirilmesi konusunda daha temkinli davranmış ve hedef dönemini 1995 yılına kadar uzatmıştır. Planın Sosyal Güvenlik Ön Raporu'nda, önce İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde hedeflenmiş olan Sosyal Sigorta ve Sosyal Hizmet kurumlarının birleştirilmesi hususunda başarılı olunamadığı belirtilerek, bu aşamada öncelikle halledilmesi gereken meselenin sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi olduğu, çünkü sosyal güvenlik sisteminin öncelikle gelir dağılımındaki dengesizliği telafi edebilecek önemli bir araç olabileceği, birleştirmenin bu gayeye hizmet ettiği sürece hedef alınması gerektiği ileri sürülmüştür³². Tek bir politika tespiti ve bunun uygulanması açısından sorumlu bir organın gerekliliği üzerinde durarak, kendinden önceki planlara göre daha sistematik olarak konuya yaklaşmıştır.

³² DPT, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları, Sosyal Güvenlik Sektörü Ön Raporu**, Ankara, Nisan 1971, s.24-25

Plan dönemi olarak raporun temel noktaları: Organizasyon yönünden bütün sosyal gruplara sosyal güvenlik sağlamanın Anayasa'nın 48. maddesi gereği bir devlet görevi olduğu, bunun içinde bütün grupları kapsayacak bir sosyal güvenlik politikasının tespiti ve bunun gerçekleştirilmesinden sorumlu bir merkezi teşkilatın kurulmasının zaruri yet arz ettiği, bu merkezi kuruluşa paralel olarak, her sosyal grubun da kendi içinde teşkilatlanmalarını hızlandırarak ve buna uygun organizasyonu gerçekleştirmenin zorunlu olduğudur.

Sektör Ön Raporu'nda vurgulanmak istenen husus, merkezi olarak bir örgütün politika tespiti ve sorumluluğu olarak uygulamayı üstlenmesidir. Yani daha açık bir ifadeyle idare hukuku açısından bir bakanlık örgütlenmesi etrafında sosyal güvenlik sisteminde sunulan hizmetlerin ve finansmanın tek yürütülmesidir. Önemi açısından bu tür bir örgütlenmenin gerekliliğini daha net bir ifadeyle Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu içinde yer alan Organizasyon Çalışma Grubunun hazırladığı raporda dile getirilmiştir. Rapora göre kurumların birleştirilmesi ve olması gereken merkezi teşkilatın yapısı konusunda bir şema gösterilmektedir. Teklif edilen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı teşkilatının ana yapısı Ek-1'de gösterilmiştir. Dikkat edilirse birleştirilme konusunda asıl kaygıyı T.C. Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un farklı bakanlıkların bağlı kuruluşları olarak varlıklarını sürdürmeleri dolayısıyla meydana gelen sorunlar oluşturmaktadır. Organizasyon Çalışma Grubu'na göre kurumların birleştirilmeleri iki zorunluluktan kaynaklanmaktadır³³:

- Muhtevası gayet mütenevvi ve dağınık kuruluşlarca yürütülen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin birleştirilmesi ile sağlanacak koordinasyon, bu hizmetlerin daha rasyonel bir amaca uygun bir şekilde ifasını sağlayacaktır.

- Teşkilatın merkezileşmesi veya bağımsız bir teşkilat bırakılmakla birlikte, merkezi ve etkili bir denetim yapılması ile sosyal güvenliğin finansmanı yani maddi kaynaklarının ve fonların daha iyi ve kolaylıkla temini ve rasyonel şekilde sarfı mümkün olacaktır.

Hazırlık çalışmalarından meydana gelen raporlar doğrultusunda ortaya çıkan Kalkınma Planı, sosyal güvenliğin uzun dönemde gelişmesi için temel ilkeler koymuş ve kurumların kademeli olarak ve bir sistem içinde birleştirilmesinin tamamlanması hususunda 1995 yılını hedef olarak göstermiştir. Buna göre: "Sosyal Güvenlik mevcut ekonomik, sosyal ve doğal risklerin yanı sıra, ekonomik ve sosyal yapıdaki

³³ DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Refah Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1971, s.20-21

gelişmeyle birlikte çıkması muhtemel yeni ihtiyaçlar karşısında toplum içinde tarım kesiminin bütününe de içine alan ve fertlerin güvenli yaşamını sürekli olarak sürdürmesini sağlayacak bir sistem olarak geliştirilecektir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden başlayarak 1995 yılına kadar tarım kesimi de dahil olmak üzere, toplumun tümünün sosyal güvenlik kapsamına alınması mümkün görülmektedir”³⁴. Görüldüğü üzere hazırlanmış olan Kalkınma Planı’nda ekonomik gelişme ile paralel olarak sosyal güvenlik programlarının geliştirilmesi öngörülerek, devletin daha etkin bir şekilde sistemde yer alması planlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na benzer bir şekilde bir süre öngörerek sistemin toplumun tümüne yaygınlaştırılması açısından hedeflerin tutturulabileceği de beklentiler arasında yer almıştır.

Planın yürürlükte olduğu dönemde, ülkemizde iktidarda olan hükümetlerin sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi konusunda, bugünkü birleştirme fikrinden farklı bir yaklaşım sergilediklerini hükümet programlarında kullandıkları ifadelerden açıkça anlaşılmaktadır. İlk olarak söyleyebileceğimiz sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ifadesini açık olarak kullanan ilk hükümet 1.Ecevit hükümetidir. Hükümetin programına göre “Bütün sosyal güvenlik kurumları bir çatı altına toplanacaktır”³⁵. Ardından gelen Irmak Hükümeti sosyal güvenlik sistemimizde var olan kurumların birbirlerinden farklı kitlelere hitap ettiğini ve farklı mevzuatlarla dağınık bir şekilde birbirleriyle uyumsuz işlediklerini göz önüne alarak: “Tüm sosyal güvenlik kurumlarını bir çatı altında toplamak, tarım ve orman kesimi başta olmak üzere tüm çalışanları sosyal güvenlik kapsamına almak olanaklarını tespit etmek amacıyla Hükümetimiz “Sosyal Güvenlik Bakanlığı” adı altında bir bakanlığın kurulmasını yararlı görmüştür”³⁶ ifadesini kullanmıştır. Aynı tarz bir hedef kendinden sonra gelen Demirel Hükümeti’nde de: ülkemizdeki sosyal güvenlik kuruluşlarının aynı bakanlıkla ilgilendirilmesi maksadıyla kurulan Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın, kuruluş hedefleri istikametinde geliştirileceği, şeklinde ifadesini bulmuştur.

Dikkat edileceği üzere sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesinin 1970’li yıllardaki anlamı, bugünkü anlamıyla kurumların tek bir kimlik altında, statü farkı olmadan tek bir sosyal güvenlik sistemi şeklinde değil, sosyal güvenlik kurumlarının

³⁴ DPT, **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı – Üçüncü Beş Yıl**, 1973-1977, Yayın No: DPT/1272, Ankara, 1973, s.150

³⁵ **I. Ecevit Hükümeti , Hükümet Programı**, (26.01.1974-17.11.1974), (Çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp37.htm (2.5.2006)

³⁶ **Irmak Hükümeti, Hükümet Programı**, (17.11.1974-31.03.1975), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp38.htm (2.5.2006)

ayrı bakanlıkların bağılı kuruluşlar olmaları neticesinde ortaya çıkan politika dağınıklığını ortadan kaldırmak amacıyla kurulan Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın çatısı altında faaliyet göstermeleri şeklindedir. Tek çatı dağınık kurumların bir kurum altında, ortak politika, hedef ve ilkeler ışığında faaliyetlerini sürdürmeleri anlamında hedeflenmiştir. Kalkınma Planı'nın hazırlık çalışmalarında belirtildiği üzere sosyal güvenlik sistemimizin en büyük sorunlarından biri kurumların farklı bakanlıklar altında bulunmaları neticesinde, uygulanan politikalarda ve yönetimde bir birlik sağlanamaması olmuştur. Bu açıdan bakıldığında kurumların birleştirilmesi hedefinden beklenen yarar, bu kurumları aynı bakanlık çatısı altında birleştirilerek yönetimde birlik sağlamak, belirlenen politika ve uygulamalarda teklik sağlamak olmaktadır.

1) Kurumların Birleştirilmesi Hedefinden Sapmalar:

Hazırlanan Dördüncü Kalkınma Planı'nda kendinden önce hazırlanmış olan planlarda yer alan sosyal güvenlik programlarının uygulamaları ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ve incelendiğinde diğerleriyle arasında çok önemli bir ayrım göze çarpmaktadır. O da daha ölçülü bir dilin kullanılması ve özellikle de kurumların birleştirilmesi konusunda, Özel İhtisas Komisyonu tarafından bir birleştirme yöntemi önerilmiş olmasına rağmen, plan bu öneriyi benimsememiş olması ve vurguyu birleştirme yerine, ortak ilkeler için standartlaşmanın sağlanması üzerine bina etmesidir. Bu kalkınma planına kadar özel ihtisas komisyonları ve organizasyon çalışma gruplarının gerek oy birliği ile gerekse oy çokluğuyla aldığı kararları genel olarak planı hazırlayan hükümetler benimsemiş ve programlarına koymuşlardır. Fakat hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı kurumların birleştirilmesi konusunda ilk sapmayı göstermiş ve çalışmalarda alınan kararlardan farklı olarak birleştirme hususunda bir düzenleme getirmemiş, genel olarak benimsenen sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması hedefini yineleyerek, kurumların var olan sistem içerisinde norm ve standartlar konusunda birbirine yaklaştırılmasını öngörmüştür.

Kalkınma Planı'nın hazırlık aşamasında Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nun öneriler başlığı altında: "Çalışan gruplara belli bir yaşam standardı ve gelecek güvencesi

sağlaması öngörülen bir sosyal güvenlik sisteminden söz edilebilmesi için, bu sistemin bir bütün olarak ve standardize edilmiş bir biçimde işlerlik kazanmasının gerekli olduğu, yurdumuzda faaliyet gösteren üç ana sosyal güvenlik kuruluşunun, çalışan nüfus gruplarından ancak bir kısmının kısa ve uzun vadeli sigorta kollarından yararlanmalarını sağladığı ve kapsamına aldığı kişilere sağladığı haklar yönünden mevzuatlarında birbirinden çok farklı hükümler bulunduğu, bu kuruluşların gerek hizmet standartları, gerek örgütsel yapı bakımından büyük farklılıklar gösterdiği, bu nedenle yurdumuzda önerilecek yeni sosyal güvenlik sisteminde bu dağınıklığa önem verilmesi ve sosyal güvenliğin yeni gruplara uygulanmasında çeşitli kurumlar kurmak yerine, mevcut örgütlerden yararlanma yoluna gidilmesinin zorunlu olduğu belirtilerek, bütünleşmeden zaman, insan ve parasal kaynakların tasarrufu, hizmet ve belgelerin standardize edilmesi ve işlemlerin basitleştirilip, çabuklaştırılması, hizmet götürülecek kişilerin ihtiyaçlarına kolaylıkla cevap verilmesi³⁷ gibi yararların sağlanacağı belirtilmiştir.

Bu görüşlerin ışığı altında, kurumların bütünleşmesi sadece bir kuruluş altında hizmet gören tüm kurumları toplamak anlamına gelmeyeceği için konu üç farklı açıdan incelenmiştir. Bütünleşme; örgütsel, norm ve standartta ve yasal olarak değerlendirilmiştir. Örgütsel bütünleşme değişik bakanlıklara bağlı sosyal güvenlik kurumlarının yeniden kurulan Sosyal Güvenlik Bakanlığı çatısı altında toplamak biçiminde düşünülmektedir. Bu konuda atılan ilk adım Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü ile Bağ-Kur Genel Müdürlüğü'nün Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanması olmuştur. Ayrıca 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20.maddesine tabi sandıkların bu kuruma devredilmesi gerçekleştirilmiştir. Fakat T.C Emekli Sandığı siyasi bir tercih olarak Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak bırakılmıştır. Bunun ötesinde kendi içinde bir hayli dağınıklık gösteren sosyal hizmetler ve yardım birimleri birleştirme kapsamında yer almamıştır.

“Kurumların mevcut farklılaşmaya neden olan örgütsel yapılarını koruyarak bir bakanlık bünyesinde birleşmesi, örgütsel bütünlük anlamına gelmemektedir. Bütünleşme için mevcut sosyal güvenlik kurumlarını ortadan kaldırmak, hangi statüye sahip olursa olsun kişilerin yararlandıkları ve sosyal güvenlik kapsamına alınacak yeni gruplara götürülecek olan; Yaşlılık, Malullük, Hastalık, Ölüm, İş Kazası, Meslek hastalıkları ve Analık gibi sosyal güvencelerin tek bir örgüte bağlı ve her sigorta kolu için ayrı ayrı kurulacak idari birimler tarafından, bütün kişileri statü ayrıcalığı gözetmeksizin kapsayacak biçimde yürütülmesi gerçek örgütsel bütünleşmeyi sağlayacaktır.

Ülkemizde mevcut olan üç ana sosyal güvenlik örgütü değişik tarihlerde ele alınıp statü farkı olan çeşitli grupları içerdiğinden ve esasların saptanmasında değişik kaynak ve ölçülerden yararlanıldığından, hitap ettiği gruplara birbirinden çok farklı haklar sağlamaktadır. Bu farklılık

³⁷ DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı – Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Sosyal Güvenlik, Yayın No: DPT 1956, Ankara, 1977, s.262

birbirini örnek göstererek daha üstün hak elde etme yarışını doğurmak suretiyle sürekli olarak ülkemizde dikey gelişmeye neden olmuştur. Bütün sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi statü değişikliğinden dolayı olanaksız olmakla beraber, asgari müştereklerde birleşmek her zaman mümkün olmaktadır. Bu nedenle 102 Sayılı Asgari Normlar Sözleşmesi'nin de göz önünde bulundurularak, birbirlerine daha üstün haklar sağlayıcı, yarışmayı önleyici tedbirler alınması kurumların yaşaması yönünden yararlı olacaktır. Yani bu örgütsel bütünleşme, norm ve standartta gerçekleştirilecek bütünleşme ile birlikte sağlanmalıdır. Bu bütünleşmenin olması mevcut yasalarda değişiklik yapılmak suretiyle sağlanabilirse de, ileride baskı gruplarının etkisiyle değişiklik yapılması önlenilecek bir durum değildir. Bu nedenle Sosyal Güvenlik Temel Yasası denilebilecek, temel ilkeleri, güvence kapsamını, grupların nitelik ve özelliklerini, hizmet standartlarını içeren bir yasa çıkartılması yararlı olacaktır³⁸ ”.

Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda komisyonun bütünleşme başlığı altında çok yönlü ve köklü değişiklikler önerilmiştir. Yalnız bu değişikliklerin hangi yöntem, esas ve sıra dizisi içerisinde hayata geçirileceği belirtilmemiştir. Diğer planlar hatırlanacak olursa, planların hazırlık aşamasında yapılan çalışmalara hemen hemen paralel düzenlemeler, planlarda yer almıştır. Ancak plan, özellikle uygulanması önerilen ve ayrıntılarıyla gerekçelendirilen, kurumların birleştirilmesi konusu ve bu konuda bir çerçeve yasa niteliğinde olan mevzuat değişikliği karşısında, tamamen farklı bir tavır takınarak, vurgusunu sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasına yapmıştır.

“Toplumsal güvenlik politikasının temel hedefi, kalkınma yüklerinin ve nimetlerinin topluma hakça ve dengeli biçimde yansması, toplumsal gelişme ve değişimin, Anayasa'da öngörülen sosyal devlet ve sosyal adalet ilkesine uygun olarak gerçekleştirilmesidir. Toplumsal gelişme ile ekonomik büyümenin birlikte ve dengeli olarak yürütülmesi temel ilkedir. Mevcut toplumsal güvenlik kurumlarının içerdikleri bazı özel durumlar korunmakla birlikte, kullandıkları toplumsal güvenlik normlarında ve kurumsallaşmalarında ortak ilkelere sahip olmaları için gerekli standartlaşma sağlanacaktır³⁹ ”.

Dikkat edildiği üzere Plan ve planın hazırlık çalışmaları doğrultusunda ortaya çıkan hedef ve ilkeler temel olarak farklı açılardan sosyal güvenlik sistemini iyileştirme çabası içerisine gitmektedir. Belirgin olarak ortaya çıkan ilk sonuç; çalışmalarda birleştirme ve bunun nasıl yapılacağına dair bir öneri getirilmiş olmasına rağmen, planda sosyal güvenlik kuruluşları arasındaki farklardan yola çıkılarak norm ve standartlarda uyumlaştırma hedeflenmiştir. İkincisi ise Özel İhtisas

³⁸ a.k, s.263-267

³⁹ DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1979-1983, Ankara, 1979, s.202

Komisyonu tarafından önerilen yapı kendinden önceki planların tek çatı anlayışından farklı olarak bugünkü anlamına yakın bir şekilde kurumların birleştirilmesini savunmasıdır. Örgütsel bütünleşmenin sosyal güvenlik kurumlarının kendi farklılıklarını koruyarak aynı çatı altında faaliyet göstermeleriyle oluşamayacağı savunularak, bütünleşmenin var olan kurumların lağvederek, statü farklılıklarını ortadan kaldırıp, kurum bazından, hizmet bazına doğru bir yapılanmayla yeniden yapılandırılmalarıyla asıl reformun gerçekleştirileceği vurgulanmaktadır.

Fakat öngörülenler planın hazırlık ve uygulama döneminde iktidarda olan hükümetler tarafından benimsenmemiş, kendinden önceki planlarda var olan düzenlemelere paralel yapılanmalar tekrarlanarak, işçi-memur ayırımını kuvvetlendirecek düzenlemeler öngörülmüştür. “İşçi-memur ayırımı ile ilgili çalışmaları sonuçlandıracağız. İYAK (İşçi Yardımlaşma Kurumu) ve MEYAK (Memur Yardımlaşma Kurumu) tasarılarının kanunlaşmasına gayret edeceğiz. Kurulacak bu kurumlar ile Emekli Sandığı Kurumunu Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlayacağız⁴⁰”. “İşçi-memur ayırımı sorununa ivedilikle çözüm getirilecektir. Çeşitli sosyal güvenlik kuruluşlarında uygulanan usul ve esaslar bakımından paralellik sağlanması ve bu kuruluşların tek çatı altında toplama imkanı araştırılacaktır⁴¹”. Anlaşıldığı üzere planın ifadesine paralel olarak hükümetler hazırlık çalışmalarında öngörülen kurumsal dönüşümün tersine, kendinden önce hazırlanan planlara benzer şekilde tek çatı anlayışını sürdürmüş, özellikle statüler arasındaki farklılıkları pekiştirmek amacıyla öngörülen düzenlemeleri yapmayı öngörerek, mevcut durumlarının muhafazası ve toplumda sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması planlanmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın kendinden önceki planlardan en önemli farkı, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesine ilişkin hiçbir düzenlemeye yer vermemiş olmasıdır. Genel olarak plan öncesi yapılan çalışmalarda ve planda, mevcut sosyal güvenlik sistemi içinde var olan kurumların mali yapılarına değinilmiş, kurumların aktüeryal dengesinin gider yönünde bozulduğu vurgulanarak, bu konuda nedenler araştırılarak çözüm yolları önerilmiştir. Öncelikle kurumların gelir-gider dengelerinin kurulamamasının nedenleri olarak: a) Erken emeklilik, b) Enflasyon nedeniyle maaşlarda meydana gelen hızlı yükselmeler, c) Kuruluşların mensuplarına sağladıkları güvenlik dallarını kaynaklarıyla orantısız bir şekilde

⁴⁰ V. Demirel Hükümeti, Hükümet Programı (21.07.1977-05.01.1978), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp41.htm (2.5.2006)

⁴¹ Ulusu Hükümeti, Hükümet Programı (20.09.1980-13.12.1983), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp44.htm (2.5.2006)

artırılmış olmaları, d) Sosyal sigorta kavramının dışında olan bir takım sosyal yardımların emeklilere mevcut fonlardan ödenmesi yolunda getirilen kararlar, e) Kapitalizasyon yönteminin uygulanmasının gerçekleştirilememiş olması, f) Fonların yönlendirilmesinin sağlanamamış olması⁴², olarak belirlenmiştir. Bu konuda öngörülen nedenler belirlendikten sonra, hazırlanan kalkınma planı ile ilkeler ve politikalar başlığı altında sunulan hedeflerle bu sorunları gidermek amaçlanmıştır.

Özal iktidarı döneminde, sosyal güvenlik alanında genel olarak kurumsal bir dönüşümden ziyade var olan yapı çerçevesinde kimi gelişmeler sağlanmıştır. Özellikle bu dönemde ki hükümet programlarında: “Çeşitli sosyal güvenlik kuruluşları arasındaki farklılıklar, nimet ve külfet dengesi dikkate alınarak giderilecek, alınan primler ile yapılan yardımlar arasında uyum⁴³, çiftçi, küçük esnaf ve sanatkar, işçi, memur, emekli, dul ve yetimler ile kimsesizlerin sosyal güvenliğe sahip olmaları; korunmaya muhtaç çocuklar ve yaşlılar ile çalışamayacak derecede malul ve sakatların yeterli seviyede sosyal yardıma kavuşturulmaları sağlanacaktır⁴⁴” ifadeleri yer almaktadır

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı da kendinden önceki plan gibi sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi yönünde herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. Planda sosyal güvenlik konusunda, her şeyden önce sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması esası ile sosyal güvenlik kuruluşlarının mali durumları üzerinde çalışma yapılması benimsenmiştir. Plana göre “Sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması esastır. Plan dönemi sonuna kadar kamu tarafından organize edilmiş sosyal sigorta programları ile kapsanan nüfus toplam nüfusun % 75’ine ulaşacaktır. Sosyal sigorta kuruluşlarınca uygulanan değişik norm ve standartlarda birlik ve bütünlük sağlamak üzere rasyonel bir yapılaşmayı gerçekleştirmek için gerekli çalışmalar tamamlanacaktır. Sigorta kuruluşlarının sigorta hizmetleri ilke olarak nimet-külfet dengesi içinde ve kendi finansman imkânlarıyla karşılanacaktır. Diğer taraftan devletin sosyal sigortalar sisteminin finansmanına katkıda bulunma imkânı araştırılacaktır. Ve bu düzenlemelerden de en önemlisi ise çalışır iken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası çalışmalarına başlanacaktır⁴⁵”. Görüldüğü üzere hem planın hazırlık çalışmalarında, hem de planda kurumların birleştirilmesi konusunda bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Genel olarak sosyal güvenlik sistemimizde sorunlar tespit edilmiş ve üç ana kuruluş arasındaki farklı

⁴² DPT, **Beşinci Beş Yıllık Plan Destek Çalışmaları: 1: V.Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler**, (Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler), Yayın No: DPT/1975, Ankara, 1985, s.397-398

⁴³ **I. Özal Hükümeti, Hükümet Programı**, (13.12.1983-21.12.1987), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp45.htm (2.5.2006)

⁴⁴ **II. Özal Hükümeti, Hükümet Programı**, (21.12.1987-09.11.1989), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp46.htm (2.5.2006)

⁴⁵ DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, (1989-1994), Ankara, 1989, s.304-305

statü ve mevzuat yapılarından kaynaklanan nedenlerle sistemin özellikle aktüeryal dengesinin gider yönünde bozulduğu ve norm ve standartlarda bütünlük sağlamak üzere rasyonel bir yapılaşmayı gerçekleştirmek için çalışmaların tamamlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Beş hükümet dönemi gören kalkınma planı, dönemin siyasi havasına paralel olarak sosyal güvenlik alanında birbirine yakın hedefler içererek, temelde sosyal güvenliğin bir hak olduğu ve devletin ana görevlerinden biri olması neticesinde, toplumun tümüne yaygınlaştırılmasını amaçlamıştır. Sosyal güvenlik reformları adı altında temelde herkesin güvence kapsamına alınması, bütün vatandaşları kapsayan genel sağlık sigortası içine alınması ve özel sigortacılığın gelişmesi ana ilkeler olmuştur.

Bu gelişmelerden farklı olarak, Planın hazırlık ve yapılış döneminde planın temel ilkeleriyle bütünlük arz eden fakat kurumların birleştirilmesi hususunda Tek Çatı sistemini savunan bir rapor Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı APK Kurulu hazırlanmıştır. Belirtilen Tek Çatı Raporu'na göre birleştirme sistemi bir “ Üst İdare Tarzı” olarak yorumlanmıştır. Fakat siyasi bir tercih olması neticesinde hükümet programına alınmayarak, hayata geçirilememiştir.

a) Tek Çatı Raporu⁴⁶:

Beş bölüm halinde hazırlanan rapor ilk bölümünde sosyal güvenlik kavramı ve kapsamını açıklamaktadır. Bu bölümde dünyada mevcut olan sosyal güvenlik programlarından; Sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlara değinilmiştir. İkinci bölümde Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin temel kurumları, kapsadığı kitle ve karşılanan riskler bakımından anlatılmıştır. Üçüncü bölümde Kalkınma Planlarındaki (6. Kalkınma Planına kadar) sosyal güvenlik programları kurumların birleştirilmesi açısından belirtilen hedefler, ilke ve politikalar açıklanmıştır. Dördüncü bölüm sosyal güvenlik kuruluşlarına ait istatistik bilgileri ve mali durumları açısından değerlendirilerek kurumların tek çatı altında birleştirilmesi için dayanak olacak şekilde incelenmiştir. Son bölümde ise sosyal güvenliğin tek çatı

⁴⁶ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı APK Kurulu, **Tek Çatı Raporu**, Ankara, 1989, s.1-32

altında toplanması, bu hususun zorunluluğu ve getireceği faydalar anlatılmıştır. Tezimizin konusu bakımından esas olarak bu bölüm değerlendirilecektir.

Raporun son bölümünde, sosyal güvenlik sisteminin 3146 Sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilatı Kanunu'nda yer alan Amaç ve Ödevler başlıklı 1. ve 2. maddeleri çerçevesinde incelendiğinde, politikaların tespiti, tedbirlerin alınması ve bu tedbirlerin uygulanması dolayısıyla denetimi Bakanlığa ait bir görev olduğu belirtilmektedir. Bu açıdan sosyal güvenlik kurumlarının hukuki anlamda niteliklerine bakıldığında: 5434 Sayılı T.C Emekli Sandığı Kanunu'na göre kurum Maliye Bakanlığı'na bağlı, 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu ve 1479 Sayılı Bağ-Kur kanunlarına göre de, kurumlar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı kurumlardır. Her üç kuruluştaki Bağlı Kuruluşlar statüsünde oldukları kuruluş kanunlarında belirtilmiştir. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevlerin Hakkındaki Kanun'un 10.maddesine göre Bağlı Kuruluş, Bakanlığın görev ve hizmet alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere bağlı olarak özel kanunla kurulan genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır.

Raporun dikkat çekmek istediği husus, T.C. Emekli Sandığı'nın da bir sosyal güvenlik kuruluşu olmasına rağmen, Maliye Bakanlığı'nın bünyesinde olması ve bağlı kuruluş tanımında yer alan Bakanlığın ana hizmet birimini üstlenmesi neticesinde, aslında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bünyesinde bir görev ifa ettiği'dir. Sistemimizdeki bu dağınık yapı bu rapora göre de sorunların ana kaynağını oluşturmaktadır.

Raporun en önemli bölümü tek çatı siteminin zorunluluğu ve faydaları başlığı altındadır. Tek Çatının zorunluluğu öncelikle Anayasal olarak incelenmiştir. Anayasamızda Sosyal Güvenlik bir devlet görevi olarak tanımlanmıştır. Devletin görevlerini Hükümet içinde bakanlıkların sorumluluğu içinde yerine getirmesi, idare hukuku bakımından zorunlu olduğuna göre, görev de bu konuda örgütlenmiş Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nındır. Vesayet yetkisiyle donatılan bakanlık SSK ve Bağ-Kur'u kapsamına alırken, memur statüsünde olanların yani Emekli Sandığı mensuplarının üzerinde sorumluluğu olmamasının, bu ilke ile bağdaşmayacağı raporun en önemli dayanağını teşkil etmiştir. Farklı bakanlıklara bağlı kuruluşların devlet görevinin organizasyonunda işbölümü ilkesi ile bağdaşmadığı vurgulanan

diğer bir husus olmuştur. Yasal zorunluluk açısından ise T.C. Emekli Sandığı'nın Maliye Bakanlığı'na bağlı olması 3046 Sayılı kanun ile bağdaşmamaktadır.

Standartlarda eşitlik açısından değerlendirildiğinde, sosyal güvenliğin bir hak ve bu hakkından Anayasamızın 8.maddesi gereğince herkese eşit olarak verilmesi gerekmektedir. Norm ve standartlar konusunda bütünlüğü sağlamakla görevli kuruluş ise vesayet makamı olan bakanlıktır. Fakat iki bakanlık arasında uygulanan normlar bakımından bütünlük sağlanamamaktadır.

Mali durum açısından değerlendirildiğinde, sosyal güvenlik nimet-külfet dengesine dayanan bir sistemi ihtiva etmektedir. Bu nedenle mali politika çok önemli bir yer tutmaktadır. Bu açıdan bakıldığı zaman da alınması gereken kararların bir bakanlık bünyesinde alınması sisteme doğruluk, etkinlik ve sürat fonksiyonu kazandıracağı savunulmaktadır. Aynı doğrultuda idari durum açısından Tek Çatı altında bir bakanlığın sorumluluğunda sosyal güvenlik kurumlarının toplanması idari yapı, idari karar ve organizasyona da bir çok olumlu etki yapacağı belirtilmiştir.

Bu anlatılandan sonra raporun son başlığında Tek Çatı sisteminin yasal olabilirliği üzerinde durulmuştur. Belirtildiği üzere: Sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanmasının temini, konunun yasal olarak çözümüne bağlıdır. Bu nedenle T.C. Emekli Sandığı kanununu değiştirilmesi ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna ek bir fıkra eklenmesi önerilmiştir.

Görüldüğü üzere Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları doğrultusunda bakanlık bünyesinde hazırlanan rapor tek çatının gerekliliği ve yapılması zorunluluğunu savunmakta, sistemde var olan sorunları, çözüm yollarını sıralamakta ve tek çatının gerçekleştirilmesi konusunda gerekleri belirterek, yarar ilişkisi kurulmaktadır. Fakat bir hükümet politikası olması neticesinde bu rapor planın uygulama döneminde hayata geçirilememiş ve kalkınma planı kurumları birleştirme konusunda bir hedef ve ilkeye değinmemiştir.

b) Yedinci Kalkınma Planı Dönemi ve 1999 Reformu ve 4447 Sayılı Kanun

b.1) Yedinci Plan Dönemi:

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi hedefinden ikinci sapma Yedinci Kalkınma Planının hazırlık çalışmalarını yürüten Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu tarafından belirlenen ilke ve hedeflerde yaşanmıştır. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yaşandığı gibi, komisyon çalışmalarında alınan kararların tam aksi planda benimsemiştir.

Sosyal güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nun öneriler başlığının g alt bendinde, “sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması sosyal güvenlik sistemimizin organizasyon problemlerini artırabilir” başlığı atılarak, yeniden yapılanma adı altında var olan bu düşünce irdelenmiştir. Rapora göre: “Türk sosyal güvenlik sisteminin problemlerinden ve çözüm arayışlarından bahsedildiği zaman en sık dile getirilen çözüm yollarından birini sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması teklifi oluşturur. Gerekçelerini: sosyal güvenlik kurumlarının dağınıklığı, kaynak israfı, kurumların arasındaki koordinasyon eksikliği, sistemin norm ve standart birliği sağlamaya yönelik çabaları engellemesi, devletin sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılımını sağlayacak bir organizasyon teşekkülünü gerçekleştirilmesi olarak sıralanır”⁴⁷. Tek çatı altında toplanmanın ne olduğu konusunda ise bu çalışmanın önceki bölümlerinde belirtildiği üzere değişik görüşler mevcuttur. Bu düşünceler temelde, kurumların bağlı oldukları bakanlıklar seviyesinde bir toplanma, aynı bakanlık çatısı altında organik birleşmelerine gerek olmadan bir üst koordinasyon kurulu oluşturma ve var olan sosyal güvenlik kurumlarının lağvedilerek yerine tek bir sosyal sigorta kuruluşu oluşturma altında sıralanabilir.

Rapor öncelikle tek çatı altında toplanma teklifinin gerekçelerini kabul etmekle beraber dünyada birkaç ülke hariç sosyal güvenlik kurumlarının birden fazla kurum tarafından gerçekleştirildiğini dile getirmektedir. Özellikle Avrupa ülkeleri ile Kanada ve Japonya gibi gelişmiş ülke sistemlerinde gerek bağlı oldukları bakanlıklar, gerekse kapsama aldıkları sigortalılar bakımından dağınık bir yapı arz

⁴⁷ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı-Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1995, s.50

ettikleri, bu ülkelerde model olacak alınabilecek ve tek bir çatı altında toplanma örneği oluşturacak bir sosyal güvenlik sistemine rastlanmadığı ifade edilmektedir⁴⁸.

Raporun genelinden anlaşıldığı üzere, kendinden önceki raporlar ve planlarda genel olarak benimsenmiş olan, kurumların aynı bakanlık çatısı altında birleştirilmesi ve koordinasyon sağlanması amacını değil, bugünkü anlamıyla reform adı altında kurumların statü farkları ve norm ve standart farklarını ortadan kaldırarak, herkesin ortak bir paydada sosyal güvenliklerinin sağlandığı, tek ayaklı sigorta sisteminden çok ayaklı sigorta sistemine geçiş kastedilmiştir. Ülkemizde farklı sosyal güvenlik kurumlarının varlıklarının nedeni; kurumların değişik çalışan gruplar için farklı tarihlerde oluşturulmuş olması, çalışanların statüleri arasındaki farkların aynı çatı altında toplanmaları ve sosyal güvenlik garantisine kavuşturulmalarını önleyecek nitelikte olması, kurumların yönetim yapılarının farklı kesimlerin elinde bulundurulması gerekçelerine bağlı olarak ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde ise çalışanlarımıza ve hak sahiplerine sosyal güvenlik sağlayan farklı kurumların bulunması, statüler arasındaki farklılıktan ve bu kurumların her kesim için aynı tarihte oluşturulmamasından kaynaklanmıştır. Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu tek çatı ile ilgili tartışmalarda kesin olarak⁴⁹: a) Sosyal güvenlik Kuruluşlarımızın şu andaki problemlerinin çözümünün tek çatı altında toplanması ile sağlanamayacağı, b) iç problemlerini çözememiş kurumların birleştirilmelerinin sistemi içinden çıkılmaz bir hale sokacağı, c) Birleştirmenin uzun bir zaman isteyeceği ve maliyetli olacağı, d) Nüfusun tamamını bir organizasyon içerisine almanın bürokratik işlemleri artırması dolayısıyla sistemi işlemez hale getireceği, e) Özellikle aynı çatı altında toplanmanın temelde farklılıkları bulunan gruplar arasındaki farklılaştırmayı imkansız kılacağı, f) Sosyal güvenlik kapsamında olan fakat güvencesi düşük grupların sosyal taleplerini arttıracacağı için kurulacak olan yeni kurumun altından kalkması mümkün olmayacak yük ve baskılar altına gireceği için getirilen teklifi erken bularak, karşı çıkmaktadır. Aynı zamanda birleştirme komisyona göre bürokratik engellemelere de uğrayacaktır. En büyük engel T.C. Emekli Sandığı tarafından gelecektir. Memurların sosyal güvenliğini sağlayan kurum

⁴⁸ a.k, s.50

⁴⁹ a.k, s.51

halen en yüksek garanti sağlayan kurum olarak bir takım hak kayıplarına uğramamak için direnç göstereceği öne sürölmüştür.

Komisyon tek çatı altında toplananın bir zorunluluk olmadığı gibi, çözüm de olmayacağına inanarak, kurumların ayrı ayrı problemlerinin çözölmelerini daha isabetli bir yaklaşım olarak görmektedir. Kurumlar arasında norm ve standart birliği sağlamanın, tek çatı hedefinden daha önemli ve öncelikli olduğunu belirterek, bu çalışmaların yoğunlaştırılmasını savunmaktadır. Ayrıca kurumlar arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması ve kurumların özerkleştirilmesi teklif edilen önerilerdendir.

Planda ise, komisyon çalışmalarının tam aksine bir yaklaşım sergilendiği görölmektedir. Planın Sosyal Güvenlik Reformu Başlıklı bölümünde öncelikle ölkemizdeki sosyal güvenlik sistemi ve kurumlarının mevcut durumu incelenmiştir. Belirlenen sorunlar hakkında temel olarak, aktif-pasif dengesinin bozulmuş olması, sosyal güvenliğin kapsamının artırılmamış olması, primlerin zamanında tahsil edilememesi, prim karşılığı olmadan ödemeler yapılması, sosyal güvenlik kurumlarının organizasyon yapılarının iyileştirilememiş olması neticesinde kurumların farklı statölere göre ayrı ayrı örgütlenmelerinin kaynak israfına neden olması, sosyal sigorta hak ve yükümlölüklerinde önemli farklar yaratılmış olması, sosyal hizmet ve yardımlar konusunda dağınıklık ve yetersizliğin devam edip, ölkede bir sosyal hizmet ağının oluşturulamaması, vurgulanmıştır. Devamında gelen Amaçlar, İlkeler ve Politikalar başlığında ise Planın uygulamaya geçirmek istediği yaklaşımlar sayılmıştır. “Sosyal güvenlik sisteminin nüfusun tümüne yaygınlaştırılması sağlanacaktır. Plan dönemi sonuna kadar nüfusun %92,6’sının kapsanması hedeflenmiştir. Sosyal yardım ve hizmetlerin artırılmasıyla da nüfusun tamamı sosyal güvenliğe kavuşturulacaktır. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması Yedinci Planın temel hedeflerinden biri olacaktır. Sosyal güvenlik sistemi sosyal sigorta kurumları ve sigorta kolları itibarıyla norm ve standart birliği sağlayacak şekilde tek çatı anlayışına uygun olarak yeniden yapılandırılacak ve bu yapılanmada sosyal yardım ve sosyal hizmet kurumlarına da yer verilecektir. Sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin temel esaslarını belirleyecek Sosyal Güvenlik Temel Yasası Çıkarılacaktır. Sosyal güvenlik kurumlarının teşkilat yapıları merkeziyetçi yapıdan uzaklaştırılarak yerinden yönetim esasına uygun bir yönetim esasına uygun bir yönetim yapısına kavuşturulacaktır. Kurumların idari ve mali

özerklikleri sağlanacaktır. Yeni bir bütünlüğe kavuşturulacak olan sosyal güvenlik kurumlarının tüm birimlerinde on-line bilgisayar sistemine geçilerek, otomasyon sağlanacaktır⁵⁰”.

Dikkat edileceği üzere plan özellikle sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ilkesini benimseyerek, hazırlık çalışmalarında dile getirilen ve tek çatının sosyal güvenlik sistemimizin organizasyon yapısını ciddi şekilde sorunlara iterek, problemin daha büyüyeceğine ilişkin verdiği sonuçlar siyasi bir tercih olarak göz ardı edilmiştir. Tek çatı, planın temel hedeflerinden biri olarak sayılmıştır. Dönemin hükümetlerine baktığımız zaman özellikle vurgulanması gereken konu, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde iktidarda olan 1.Ecevit hükümetinin açık olarak ifade ettiği, kurumların tek çatı altında toplanması ifadesini, bu dönem Hükümetlerinden Erbakan hükümetinin açık olarak kullanmasıdır. Hükümet programına göre “Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur zaman içinde bir çatı altına toplanacaktır, ayrıca çalışanların emeklilik işlemlerinin ve tasarruflarının özel sigorta şirketleri ve özel emeklilik fonları aracılığıyla yürütülmesi özendirecektir. Tüm nüfusun sosyal güvenliğe kavuşturulması sağlanacaktır⁵¹”. Yaklaşımdan anlaşıldığı üzere kurumların bugünkü anlamda birleştirilmeleri öngörülmektedir. Bu dönemde kurumların özellikle re-organizasyon⁵² çalışmaları da düşünüldüğünde kendi içerisinde tutarlı bir yaklaşım sergilenmiştir. Planda da belirtildiği üzere kurumlar arasındaki norm ve standart farklılıklarından dolayı bir hak elde etme yarışı başlamış, bu bağlamda reformlarla kurumların sağladıkları güvencelerin birbirlerine yaklaştırılarak, norm ve standartlarda birliktelik sağlamak ayrıca sosyal güvenlik sisteminin aynı bakanlık çatısı altında olmasıyla belirlenen ilke ve politikalarda da uyum yakalamak amaçlanmıştır.

Erbakan hükümetinden sonra gelen hükümetler, sosyal güvenlik kurumlarının aynı bakanlık çatısı altında birleştirilmesi hedefine ortak olmamış, sosyal güvenlik alanında var olan sorunlar üzerine kurumların mevcut yapıları üzerinde çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir. “Sosyal güvenlik sistemimiz ve sosyal güvenlik kuruluşlarının içinde bulunduğu durum, ülkemizin ivedilikle çözüm gerektiren en önemli sorunudur. Sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliği sağlamak için gerekli çabalar yapılacaktır. Sağlık sigortası ile

⁵⁰ DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**,(1996-2000) Ankara, 1995, s.356

⁵¹ **Erbakan Hükümeti, Hükümet programı**, (28.06.1996-30.06.1997), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp54.htm (3.5.2006)

⁵² 1996 yılında Hazine tarafından, Dünya Bankası kredisiyle ILO uzmanlarına sosyal güvenlikle reform adı altında bir dizi çalışma yapılmıştır. Özellikle emeklilik ve sağlık alanında çalışmalar yapan uzmanlar, 22 adet rapor yayınlamışlardır. Ayrıca SSK’nın re-organizasyonu adı altında kurumsal dönüşümü hedefleyen çalışmalarda bu yıl yapılmıştır.

emeklilik sigortasının birbirinden ayrılması ile tüm yurttaşlarımızın sağlık sigortasına kavuşturulması ve işsizlik sigortasının bir program dahilinde gerçekleştirilmesine bu bağlamda çaba gösterilecektir⁵³”. İlk hükümet döneminde kararlı olan Ecevit Hükümeti de koalisyon hükümeti olması ve politikalarda bir birlik sağlanamaması nedeniyle hedefinden sapıp, sosyal güvenlik alanında daha genel bir yaklaşım sergilemiştir; “Sosyal güvenlik reformu ile sosyal güvenlik sisteminin açıkları ekonomiye yük olmaktan çıkarılacak, emeklinin yaşam düzeyi iyileştirilecek, genel ve kişisel sağlık sigortası gerçekleştirilecektir. Sosyal güvenlik sistemi tüm yurttaşları kapsar duruma getirilerek, kalıcı ve rasyonel bir sisteme kavuşturulacaktır⁵⁴” . Bu ifadelerden anlaşıldığı üzere, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi, genel olarak Yedinci Plan döneminde benimsenen bir konu değildir. Bu dönemin bir diğer özelliği yıllardan beri tartışılan ve özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 102 Sayılı Sözleşmesi uyarınca meydana getirilmek istenen İşsizlik Sigortasının 1999 yılı Eylül ayında 4447 sayılı kanunla sisteme girmiş olmasıdır. Yasa ile belirli bir geçiş süresi çerçevesinde, halihazırda sisteme dahil olanlar için emeklilik yaşı, kadınlarda 52’ye, erkeklerde 56’ya, sisteme yeni girenler içinse, kadınlarda 58’e, erkeklerde 60’a yükseltilmiştir. SSK ve Bağ-Kur’da emekli maaşı artışları fiyat endekslerine bağlanmış ve prime esas kazancın tavanı yükseltilmiştir.

b.2) 1999 Reformu ve 4447 Sayılı Kanun⁵⁵

Bilindiği üzere bu tarihte yasalaşan kanundan önce, reformlar için bazı uluslararası kuruluşların katılımı ile hazırlık çalışmaları yapılmıştır. Genel sağlık sigortası bölümünde anlatıldığı gibi, 1995 yılında Hazine Müsteşarlığı Dünya Bankası kredisiyle Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) uzmanları ve Avustralya Sağlık Komisyonu (HIC) uzmanlarıyla ortaklaşa bir reform dizisi hazırlanmıştır. Bu çalışmalarda Türkiye’de sağlık ve emeklilik sistemleri üzerine önerilerde bulunulmuştur. Bu kanunda ise sağlıkla ilgili düzenlemelerin yanı sıra asıl reform

⁵³ **III. Yılmaz Hükümeti, Hükümet Programı**, (30.06.1997-11.01.1999), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp55.htm (3.5.2006)

⁵⁴ **V. Ecevit Hükümeti, Hükümet Programı**, (28.05.1999-18.11.2002), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp57.htm (3.5.2006)

⁵⁵ Abdülhalim Çelik, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemindeki Dönüşüm ve Türkiye**, Kamu-iş, Ankara, 2002, s.137-141

niteliğinde düzenlemeler emeklilik ile ilgili değişiklikler olmaktadır. Bu bölümde sistemimizi önemli ölçüde etkileyen düzenlemelere yer verilecektir.

b.2.1) Amaç ve Kapsam:

Kanun işsizlik sigortasını; “Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta” olarak tanımlamaktadır (md.47/c). Dikkat çeken nokta, kanun zorunlu olmakla beraber, dar kapsamlı bir sigorta sağlamaktadır. Kanun incelendiğinde, hak edilen emekli aylığının % 3 işveren ve işçi ile devletten her birinden % 2 olmak üzere % 7’sinin katkısından oluşan zorunlu ilave primlerden oluşması öngörülmüştür. En az 600 gün prim ödemiş olanlar, 6 aylık dönem için son 4 ayın sigortalanabilen ücretlerinin % 50’sine denk bir işsizlik parası almaya hak kazanacaklardır. Tabii ki daha uzun süre prim ödemiş olanlar daha uzun bir dönem işsizlik sigortasından yararlanma hususunda hak sahibi olacaklardır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte Tasarruf Teşvik Fonu tarafından yapılan zorunlu tasarrufların yerini, zorunlu prim oranlarının alması ile sistem işlemeye başlamıştır. İşsizlik Sigortasının kapsama aldığı kişiler; a) 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 2.maddesine göre sigortalı olanlar, b) Aynı kanunun ek 20. maddesinin kapsamına giren fakat memur ve sözleşmeli statüde olmayanlar, c) Yine aynı kanunun 3.maddesinde sayılanlardan kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerine ücretle, özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve süreli olarak tarım sanatlarına ait işlerde çalışanlar, d) Tarım iş yerlerinde yapılan ve tarımdan sayılmayan işlerde, tarım iş yeri sayılmayan iş yerlerinin park, bahçe, fidanlık işlerinde çalışanlar, e) Ücretli ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışanlar, f) Karşılıklılık esasına göre Türkiye’de çalışan yabancılar olarak sayılabilir.

b.2.2) Minimum Bir Emeklilik Yaşının Konması:

Kanundan önce minimum bir emeklilik yaşının olmaması reform öncesi sistemin en göze batan açıklarından biri olarak gündeme getirilmiştir. 4447 sayılı kanunla birlikte, sisteme girenler için minimum emeklilik yaşı kadınlar için 58,

erkekler için 60 olarak belirlenmiştir. Sistemde 10 yıldan az hizmet süresi olanlar hakkında kadınlar için 52, erkekler için 56, daha fazla hizmet süresi olanlar için ise bir geçiş dönemi öngörülmüştür. Bu düzenleme sosyal güvenlik sisteminde finansman güçlüklerinin giderilmesi açısından önemli bir düzenleme olarak görülürken, yeni düzenleme önemli hak kayıplarına yol açmıştır ve işçi kesimince karşı çıkmıştır⁵⁶.

b.2.3) Emekli Aylıkları İçin Minimum Katkı Süresinde Yapılan Artışlar:

Tam bir emekli aylığı oluşturmak için emeklilik yaşına minimum bir katkı süresi ilave edilmiştir. Sisteme yeni dahil olanlar için, SSK'da 7000 gün ve Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'da 9000 gün, emeklilik yaşı durumunda olduğu gibi artış meydana getirilmiştir. .

b.2.4) Emekli Aylığının Fiyat Değişikliklerine Göre Ayarlanması:

Bir önlem olarak düşünülen düzenlemeye göre, emekli aylıkların tüketici fiyat endekslerine göre ayarlanması öngörülmüştür. Emekli aylıkları memurların aylıklarıyla aynı doğrultuda bir denklik sağlanarak artırılması şeklide gerçekleşmiştir. Sistemin şeffaf ve finansal bakımdan koruyucu kurallara göre yapılması gereği ile, emekli aylıkları Bağ-Kur ve SSK için özel olarak bir önceki ayın enflasyon rakamlarına göre artırılabilecek, benzer şekilde devlet memurlarıyla ilgili olarak da kanunun yürürlüğe girmesinden sonra yapılacak yasal değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

b.2.5) Yaşam Boyu Çalışma Süresini Esas Alan Temel Endekslere Dayalı Emekli Aylığı Bağlanması:

4447 sayılı kanun döneminden önce en büyük istismarlar, kişinin çalıştığı tüm yıllar boyunca sisteme katkılarını temel almaktan ziyade, emekli olunmadan önceki bir veya birkaç yılın temel alınması noktasında meydana gelmiştir. Kişileri

⁵⁶ Tankut Centel, "4447 sayılı Kanunun Değerlendirilmesi", **Peryön**, İstanbul, 2000, s.19

çalışma sürelerinin sonuna doğru emekli aylıklarının yüksek alınması için bildirilen ücretlerin yükseltilmesi yoluna adeta teşvik etmiştir. Getirilen düzenlemeye göre SSK ve Bağ- Kur'da emekli aylıkları için referans süresi ömür boyu kazançlara dayandırılmaktadır. Tabii ki emekli aylıklarının hesaplanmasında, hem eski sistemde hem de yeni sistemde çalışanlar için geçiş dönemi öngörülmüştür. Fakat Emekli Sandığı bu düzenlemelerin dışında bırakılmış ve eski sistem işlemeye devam etmiştir. Yenilikler arasında bir diğer düzenleme de, emekli maaşının hesaplanmasında, sigortalının yaşam süresi içerisindeki GSYİH'deki artışın dikkate alınması olmuştur⁵⁷.

b.2.6) Sağlık Sigortasında Yapılan Değişiklikler:

Sosyal güvenlik sisteminde meydana gelen en büyük açıklar iki alanda meydana gelmektedir. İlki emeklilik sigortası, ikincisi ise sağlık sigortası alandaki açıklardır. 4447 sayılı kanun bu iki alanı da düzenleyici tedbirler içermektedir. Sağlık alanında primler SSK ve Bağ-Kur'daki harcamalarla geniş oranda aynı çizgide olmasına rağmen, büyük açıklar çıkmış ve ayarlama gündeme gelmiştir. Bu açıkları kapatmak için Bağ-Kur'daki sağlık sigortası prim oranları; bağımsız çalışanlar için % 12 ve çiftçiler için % 10'dan, emekli aylığı verilebilir ücretin % 20'sine göre artırılmıştır. İlave olarak yapılan taslaklarda, tıbbi malzeme ve protezler için bir ortak ödeme, sisteme ilk kez dahil edilmiştir. Ayrıca SSK ve Bağ-Kur'da sağlık yardımı almaya hak kazanmadan önce bir bekleme süresi öngörülmüştür.

b.2.7) İşsizlik Sigortası:

Ülkemizde işsizlik sigortası uygulamasının dile getirilmesi çok öncelere dayanmaktadır. Öncelikle ilk Kalkınma Planında yer alan hedefler arasında 15 yıllık bir zaman dilimi içerisinde kurulacağı belirtilmiştir. İkinci Planda ise sosyal sigortaların kapsadığı risk alanının gelişmesi için öngörülmüştür. Bundan sonra Yedinci Kalkınma Planı'na kadar her planda istisnasız yerini bulan düzenleme, bu planda daha ciddi bir ifadeyle "Kurulacaktır" denmektedir. Bu konuda birçok tasarı

⁵⁷ Kemal Kılıçdaroğlu, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Değişiklikler", **MESS Mercek**, Yıl:4, Sayı:16, 1999, s.15

hazırlanmış ve ilerleme kaydedilememiştir. 1999 yılında ise 4447 sayılı kanunla ilk kez dar kapsamlı da olsa İşsizlik Sigortası kurulmuştur. Kanun 1.6.2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun içinde çoğu sosyal güvenlik kanunu olmak üzere, 6 kanun ve Kanun Hükmünde Kararname’de (KHK) değişiklik yaptıktan başka konusunda ilk uygulamadır. Sadece belirli şartları yerine getiren ve çalışırken işsiz kalanlara işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma hakkı sağlayan kanun, zorunlu sigortalılık ilkesini benimsemektedir.

Yukarıda kısaca özetlenen 4447 sayılı kanunla yapılan 1999 tarihli sosyal güvenlik reformu, birçok kanunda önemli değişiklikler yapmıştır. Temel olarak yapılan değişikliklerden Emekli Sandığı kapsam dışında tutulmuştur. Bu değişiklikler temel de emeklilik sigortası, sağlık sigortası ve ilk kez dar kapsamlı olsa da işsizlik sigortası düzenlemelerinden oluşmuştur. Günümüzdeki reformların bir öncülü olarak, öneminden dolayı bu çalışmada yer almıştır. Yapılanlar reform adı altında sunulsa da, beklentilere cevap verememesi ve yapılan düzenlemelerin başka çalışmalarla desteklenmemesi açısından, beklendiği ölçüde olumlu sonuçlar doğurmamıştır. Kanuna yapılan eleştirilerin önemli bir bölümü; kanunun sorunları sadece sosyal güvenlik sisteminin finansman açığı sorununa indirgemesi, sosyal statünün göz ardı edilmesi, emekliliğin katı hale getirilmesi üzerine yapılmıştır⁵⁸.

c) Sekizinci Beş Yıllık Plan Dönemi:

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi hedefinden bir diğer sapma, Yedinci Plan döneminde iktidarda olan Ecevit Hükümeti tarafından hazırlanan Sekizinci Planda meydana gelmiştir. Genel olarak kurumların tek çatı altında toplanmasını savunan hükümet, koalisyon dönemi ve ekonomik krizler neticesinde, yüzünü kurumların özellikle mali yönlerine çevirmiş ve finansal açıklarının ekonomi üzerindeki etkilerini azaltacak girişimlere öncelik vermiştir. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu’na göre; “sosyal güvenlik sisteminin topluma yaygınlaştırılamaması, kurumların teknik donanım yetersizliği, işbirliği ve koordinasyon eksikliği gibi nedenler sistemimizi olumsuz etkilemektedir. Mevcut üçlü sosyal güvenlik organizasyonu muhafaza edilerek, teşkilat yapılarında uygulama ve ihtiyaçlara yönelik değişiklikler yapılması (Genel

⁵⁸ Müjdat Şakar, “4447 sayılı kanunla yapılan bir Sosyal Güvenlik Reformu Değildir”, **BASİSEN**, Kasım, 1999, s.14-17

Kurulların daha etkin çalışması, tüm ilgili kesimlerin temsil edilmeleri ve denetlenebilir bir sistem oluşturulması gibi), zorunlu bir ilk isteğe bağlı, bir ikinci ayaktan oluşan sosyal güvenlik sistemin ilgili taraflarca tartışılarak, alt yapı ve organizasyon değişikliğinden sonra yeniden yapılanma konusu için dikkate alınması gerektiği” vurgulanmış. Özellikle Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunlarına İlişkin Çözüm Önerileri altında genel öneriler başlığında; “ Sosyal Güvenlik Temel Yasası’nın çıkartılması, kurumlar arası işbirliği sağlanması, yeni borçlanma ve af yasalarının katıyetle çıkartılamaması, sosyal güvenliğe yapılan devlet katkısının artırılarak katkının nitelik ve niceliğine ilişkin standartların belirlenmesi ve sosyal güvenliğin tüm vatandaşları kapsayacak şekilde yaygınlaştırılarak, özel sigortacılığın teşvik edilmesi gerektiği⁵⁹” belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemimizin amaçlarından saparak, sağlık işletmeciliği şeklini alması neticesinde oluşan sorunlar giderilerek, sosyal sigortalar sisteminin temel ve vazgeçilmez kabul edilmesi, bu sistemi destekleyecek tamamlayıcı programların çeşitlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultularda hazırlanmış olan kalkınma planında, öncelikle kendinden önceki planların bir değerlendirmesini yapılarak, mevcut durum irdelenmiştir. Planın amaçlar, ilkeler ve politikalar başlığı altında ise; sosyal güvenliğin bütün nüfusu kapsayacak şekilde genişletilmesi, kurumlar arasında norm ve standart birliği sağlanması, sigorta hizmetlerinin nimet-külfet dengesi içerisinde yönetilmesi, işsizlik sigortasının etkin bir şekilde uygulanması⁶⁰ hedeflenmiştir.

2) 59. Hükümet ve Reform Çerçevesinde Kurumların Birleştirilmesi:

Sosyal güvenlik reformu, sosyal güvenlik sistemimizin kuruluşundan bugüne kadar geçen süre zarfında ülkemizi en çok yoran ve çeşitli platformlarda en çok tartışılan konu olmuştur. 1960’lı yıllara gelindiğinde sosyal güvenlik sistemimizde sosyal güvenlik sağlayan temel kurumlar T.C. Emekli Sandığı ve İşçi Sigortaları olmuştur. Bu dönemde özellikle bütün gayretler sosyal güvenliği topluma yaygınlaştırmak için yapılan çalışmalara ayrılmıştır. 1970’lere gelindiğinde, dağınık olan işçi sigortaları Sosyal Sigortalar Kurumu adı altında toplanmış ve özellikle kurum bazında çalışanlarına sosyal güvenlik sağlayan yapıda bir birliktelik sağlanmıştır. Ardından gelen gelişme bağımsız çalışanlar ve esnaf ve sanatkarların

⁵⁹ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı-Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT:2529-ÖİK-604, Ankara, 2001, s.55-107

⁶⁰ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2001, s.107-110

güvenceye kavuşturulması amacıyla Bağ-Kur'un kurulmasıyla yaşanmıştır. Bu aşamada toplumun üç farklı kesimi farklı hak ve güvenceler altında olsa da sosyal güvenlik kapsamına dahil edilmiştir. Fakat toplumda daha büyük bir çoğunluğa sahip olan tarım kesimi ne sağlık ne de emeklilik gibi hakların hiçbirinden istifade edebilmektedir. Bu nedenle hükümetler hem programlarına hem de hazırlanmış kalkınma planlarına, tarımda kendi adına çalışanlar ile tarım işçilerini sosyal güvenlik kapsamına almayı hedef seçmişler, bu konuda çalışmalar yürütmüşlerdir. Hedef ancak 1983 yılında çıkarılan Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar kanunu ve Tarımda Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunları ile sağlanabilmiştir. Her ne kadar bu kanunlar yürürlüğe girse de, o tarihlerde bu kişiler sağlık güvencesine dahil edilememiştir. 1950'li yıllardan beri öne sürülen genel sağlık sigortası ile toplumdaki herkesin sağlık güvencesine alınması ideali, sosyal güvenceye dahil olanlar bakımından da gerçekleştirilememiştir.

Bu dönemin konumuz bakımından önemli bir yönü ise, henüz emekleyen sosyal güvenlik sistemimizde kurumların tam olarak işlerlik kazanamaması sebebinin organizasyonel anlamda dağınıklıklara ve tek elden yönetilememelerine bağlanarak, kurumların tek çatı altında birleştirilmesi söylemlerinin yaygınlaşması olmuştur. Sosyal güvenlik reformu denilince ilk öne sürülen hedeflerden biri olarak günümüze kadar gelmiştir. O günkü anlamıyla genel olarak kurumların farklı bakanlıklara bağlı kuruluşlar olarak faaliyetlerini sürdürmeleri nedeniyle uygulanacak politikalarda birlik sağlanamaması gerekçesi, kurumları ortak bir paydaya alma düşüncesini pekiştirmiştir. Bazı istisnalar dışında bütün kalkınma planlarında yerini alan tek çatı, bu kararlılığını hükümetler bazında sergileyememiştir. İlk olarak 1974 1.Ecevit Hükümetinin programında yer alan ifade, Irmak Hükümeti ve Erbakan Hükümeti'nde devam etmiştir. Fikri gelişimini sürdürdüğü yıllarda temel olarak sosyal güvenliğin istenilen seviyeye ulaşamaması ve kurumların içerisinde bulunduğu durum itibarıyla ekonomiye günümüzdeki kadar olumsuz etkiler yapmaması düşünüldüğünde, bu politikanın arkasında neden direnç gösterilemediği anlaşılmaktadır.

2002 yılına gelindiğinde iktidarı devralan AKP Hükümeti, siyasal hayatımızda sıklıkla karşılaşılmayan Acil Eylem Planı adı altında, hükümet döneminde yapılacakların bir nevi listesini saymış, reformların hangi tarihlerde ve

hangi aşamalarla gerçekleştirileceği bir sıra halinde sunulmuştur. Sosyal güvenlik reformu adı altında meydana getirilenler bir paket halinde gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Hükümet sosyal güvenlik alanında meydana getirmek istediği reformun nedenleri olarak⁶¹: a) Nüfus yapısındaki değişim, b) Mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması, c) Sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri, d) Bütün nüfusun sosyal güvenlik güvencesi altına alınamaması, e) Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının finansman, örgütlenme, yönetim ve altyapı ile ilgili sorunları olarak sıralamaktadır. Reformun genel çerçevesi bu konulara getirilecek çözüm arayışı şeklinde sıralanmaktadır.

a) Tek Çatı Alanında İlk Adım ve Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Kurulması

Türk sosyal güvenlik sisteminin kuruluşundan bu yana en önemli sorunlardan biri, ülkede faaliyet gösteren ve statü esasına dayalı olarak hak sahiplerine sosyal güvenlik hizmeti sağlayan üç ana sosyal güvenlik kurumu arasında norm ve standart birliğinden uzak, parçalı ve dağınık yapının bulunmasıdır. Mevcut dağınıklık, kurumlardan elde edilen hizmetlerin ve yardımların gerek hak kazanılma şartları ve yönetimleri, gerek de kalite açısından önemli farklılıklara sebep olmasını doğurmaktadır. Bu durum öncelikle anayasal eşitlik ilkesine, öte yandan da sosyal devlet ve sosyal güvenlik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Bu farklılığı ortadan kaldırmak için norm ve standart eşitliği hedefinde, geçmişten günümüze kurumların tek çatı altında toplanması fikri öne sürülmüş ve ilk Kalkınma Planı’ndan bu yana Hükümet Programları ile birlikte zaman zaman resmi hedefler arasında sayılmıştır.

Kalkınma Planları, Özel İhtisas Komisyonları ve Hükümet Programlarının değerlendirildiği 1960 sonrası dönemde belirtildiği üzere, Türk sosyal güvenlik yönetiminde kurumların birleştirilmesi yani tek çatı altında toplanmasından ne kastedildiği konusunda fikir birliği geçmişten bugüne mevcut değildir. Bu konudaki görüşler üç başlık altında toplanabilmektedir. İlki kurumların bağlı oldukları Bakanlıklar seviyesinde bir toplanmadır. Yani kurumların aynı Bakanlık bünyesinde örgütlenmesi kastedilmektedir. İkinci olarak kurumların aynı Bakanlık çatısı altında birleştirilmelerine gerek olmadan, bir Üst Koordinasyon Kurulu oluşturulmasıdır. Bu

⁶¹ Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9- Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Nisan, 2005, s.33-55

görüş hem Yedinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, hem de TÜSİAD Türk Sosyal Güvenlik Raporu’nda dile getirilmiştir⁶². Üçüncü ve bu konudaki en radikal fikir de, bütün sosyal güvenlik kurumlarının lağvedilerek, yerine tek bir sosyal sigortalar kurumunun oluşturulmasıdır. Görüldüğü üzere sosyal güvenlik sisteminde reform adı altında yıllardan beri tekrarlanmakta olan “Tek Çatı” aslında hükümetlerin tanımında ve içeriğinde dahi anlaşılmadıkları bir olgudur. Bunun sebebi sosyal güvenliğe bakış açısından kaynaklanmaktadır. Fakat aralarında istisnalar da olsa ilk Kalkınma Planı’ndan beri resmi hedefler arasında olan fikir doğrultusunda, 2000 yılına gelindiğinde Ecevit Hükümeti tarafından hayata geçirilmesi için ilk adım atılmıştır.

1999 yılındaki reform çalışmalarını da gerçekleştiren Hükümet, reform konusunda ilk paketi tamamlamış ve idari yapılanma reformu açısından diğer paketi gerçekleştirmek için çalışmalara başlamıştır. Bir Üst Koordinasyon Kurulu modeli etrafında, aralarında norm ve standart birliğinin sağlanması, sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma ve reform çalışmalarının etkin bir şekilde yürütülmesi için Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında yeni bir kurum oluşturulmasına karar verilmiş fakat bu düşüncüyü bir an önce hayata geçirmek amacıyla TBMM’nin Bakanlar Kurulu’na verdiği 29.6.2000 tarih ve 4588 sayılı yetki kanununa dayanılarak, 24.8.2000 tarih ve 618 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kurulması Hakkında KHK çıkarılmıştır. Ancak bu kararname Anayasa Mahkemesi’nin 31.10.2000 gün ve E.62/K.35 sayılı yetki kanununu iptal eden kararıyla, yürürlükten kaldırılmıştır. 2002 seçimlerinde iktidar olan AKP Hükümeti’nin göreve başlamasıyla yayınlanan Acil Eylem Planı’nda tekrar kurumların birleştirilmesi anlamında hedefler konulmuştur. Buna göre, “Bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağı kurulacaktır” ifadesi yer almıştır. Gerekçe olarak⁶³; “sosyal güvenlik kuruluşları farklı çatılar altında dağınık yapıdadır, aralarında bir bütünlük ve koordinasyon bulunmamaktadır, sosyal yardım ve hizmetler primli sistem kuruluşlarına göre daha fazla dağınıklık göstermektedir ve dağınıklığı gidermek, herkese sosyal güvenlik götürebilmek ve sistemin verimli bir şekilde çalışması için bütünleştirilmiş bir yapı içerisinde koordine edilen güçlü bir

⁶² DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1995, s.51; TÜSİAD, *Türk Sosyal Güvenlik Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri*, Lebib Yalkın, İstanbul, Ekim 1997, s.51

⁶³ 58.Hükümet Acil Eylem Planı, *Sosyal Politikalar, Kod No: SP-40*, 3 Ocak 2003, s.102, (Çevrimiçi), www.basbakanlik.gov.tr/aep.htm (2.5.2006)

sosyal güvenlik sistemi oluşturulması gereklidir” şeklinde ifade edilmektedir. Bu amaç doğrultusunda yürürlükten kaldırılan KHK’nin yerini, 20 aylık bir gecikme ile 16.7.2003 tarih ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu almıştır⁶⁴.

Sosyal Güvenlik Kurumunun amacı: Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Türkiye İş Kurumu arasında koordinasyonu ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarda norm ve standart birliğini sağlamak, aktüeryal hesapları incelemek, mali hareketlerini ve çalışmalarının kuruluş amaçlarına uygunluğunu izlemek ve ortak veri tabanını oluşturmak için gerekli çalışmaları yapmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı, genel bütçeye dahil Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kurulması ve buna ilişkin görev ve yetkiler belirlenmesi olarak gösterilmiştir (md.1). Kurum sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve bunların gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri almak, sosyal güvenlik ile ilgili hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar yapmak, yabancı ülkeler ile yapılacak sosyal güvenlik sözleşmeleri için gerekli çalışma ve hazırlıkları yürütmek ve sonuçlandırmak, ilgili kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak ve bu kuruluşların sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliğini sağlamak, amacıyla görevlendirilmiştir (md.3).

Kurumun amaç ve görevlerinde belirtildiği üzere, ilgili kuruluşlar arasında T.C. Emekli Sandığı sayılmamıştır. Bunun nedeni olarak, bu kurumun diğerlerine oranla daha farklı yapıya sahip olması, Maliye Bakanlığı’na bağlı olması gösterilmişse de, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kuruluş amacına uyulmayarak, isabetli bir düzenleme yapılmamıştır. Kurum idari ve mali bakımdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı ve genel bütçeye dahil bir idare olarak düzenlenmiştir. Bu durum neticesinde, iptal edilen 618 sayılı KHK’nin aksine, bu kuruma kamu tüzel kişiliği verilmemiştir. Aynı paralelde bir başka husus, kanunda kurumun özerkliğinden söz edilmemiş olmasıdır.

⁶⁴ A.Can, a.g.k, s.135 ; RG. 24.7.2003, NR. 25178, 16.7.2003 tarih ve 4947 sayılı **Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu**, (Çevrimiçi), www.calisma.gov.tr/mevzuat/mevzuat.htm , (13.5.2006)

a.1) Teşkilat Yapısı ve Görevleri:

Kurum Bakanlığın bağlı kuruluşudur ve ilgili kuruluşları olarak SSK, Bağ-Kur ve İş-Kur sayılmıştır. İdari bakımdan Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'ndan oluşmaktadır. Kurumun teşkilat şeması kanunun EK-1 sayılı cetvelinde gösterilmiştir.

a.1.1) Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu:

Kurul Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı veya Müsteşarı başkanlığında, İçişleri, Maliye, Sağlık Bakanları ile Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarının bağlı oldukları Devlet Bakanları tarafından görevlendirilecek en az Genel Müdür düzeyinde birer temsilci, Sosyal Güvenlik Kurum Başkanı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanı, Bağ-Kur Genel Müdürü, İş-Kur Genel Müdürü ve T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürü ile Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Dış Hekimleri Birliği, Türkiye Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği, en çok üyeye sahip iki işçi emeklileri derneğinden, işçi, işveren ve kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarından, Türk Tabipler Birliği, Türk Eczacılar Birliği ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden seçilecek birer temsilciden oluşmaktadır. Asli görevi sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve bunların gerçekleştirilmesi için alınması gerekli tedbirleri almaktır. Her yıl Ocak ve Temmuz aylarında, Bakanlıkça tespit edilen gün ve gündeme göre toplanmaktadır (md. 4).

Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, kurumun en önemli işleve sahip organı görünümündedir. Burada atlanmaması gereken önemli bir konu, kurula katılan sendika, dernek gibi sivil toplum örgütlerinden olan katılımın, yürürlükten kaldırılan 618 sayılı KHK'de öngörülmemiş olmasıdır. 2000 yılı kararnamesinin en çok tartışılan düzenlemesi bu madde olmuştur. Kararnameyle, 4447 sayılı kanunun etkinleştirilmesi ve sosyal güvenlik uygulamalarındaki aksaklıkların yol açtığı sorunların giderilmesi istenmiştir. Kuruma Bakanlık içerisinde özel bir statü verilmiştir. Fakat Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşların mali ve idari özerkliği

tartışılırken, böyle bir düzenleme yapılması, SSK ve Bağ-Kur'un yönetim yapısını, özerklik açısından olumsuz etkileyebilecek, kamu kesiminden temsilcilerin dışında işçi ve işveren temsilcilerine yer verilmemesi, çalışanları ve işverenleri önemli ölçüde etkileyebilecek kararların alınacağı kurumun özerkliğini zedeleyeceği şeklinde eleştirilere maruz kalmıştır⁶⁵. Bu açıdan 2003 yılında 4947 sayılı kanunla getirilen düzenlemede, yukarıda sayılan yapısıyla kurul, kamu kesiminden daha fazla sayıda sosyal tarafların temsil edilmesiyle, kanunda özerk olarak sayılmasa da bir anlamda serbestliğe sahip kılınmıştır.

a.1.2) Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı:

Kurumun diğer organı olan Başkanlık; bir Başkan, iki Başkan Yardımcısı ve 4 Daire Başkanlığından oluşmaktadır (md. 5). Daire Başkanlıklarının 3'ü ana hizmet biriminden oluşurken, diğeri yardımcı hizmet birimidir.

Başkanlığın temel görevi, ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu ve bu kuruluşların sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliğini sağlamak, aktüeryal hesaplarını incelemek, mali işlemlerini ve tablolarını izlemek ve 4 ayda bir kamuoyuna açıklamak, ortak veri tabanı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmeleri için gerekli hazırlıkları yürütmek ve sonuçlandırmak ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20. maddesine tabi sandıklarla ilgili işlemleri yapmak olarak sayılmıştır.

Tablo 1: SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI

Başkan	Başkan Yardımcısı	Ana Hizmet Birimleri	Yardımcı Birim
Başkan	Başkan Yardımcısı	1.Finansman ve Aktüerya Daire Başkanlığı	Personel ve İdari İşler Daire Başkanlığı
		2.Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri Daire Başkanlığı	
		3.Koordinasyon Daire Başkanlığı	

⁶⁵ Abdülhalim, a.g.k, s.142

a.2) Personel Statüsü ve Atama:

Sosyal Güvenlik Kurumu personeli esas itibariyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi memurlardan oluşmaktadır. Ayrıca iş ve hizmetin gerektirdiği hallerde ilgili kuruluşların personeli de kurumda görevlendirilebilmektedir. Kurumun Başkan ve Başkan Yardımcıları müşterek kararname ile Daire Başkanları ve diğer personel ise Başkan tarafından atanmaktadır. Ayrıca Daire Başkanı ve üstü görevlere atanabilmek için en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olma şartı aranmaktadır.

Kurum ayrıca 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu'nun 48. maddesinde belirtilen niteliklere sahip ve açılacak yarışma sınavını geçen, sınavın açıldığı tarihte 35 yaşından gün almamış olanlar arasından sosyal güvenlik kurumu uzman yardımcısı kadrolarına atama yapılabilmektedir. Aranacak nitelikler yönetmelikle belirlenmektedir.

b) Sosyal Güvenlik Reformu ve IMF:

Sosyal güvenlik sistemimizde reform denilince, bu reformun fikri ve hazırlık aşamaları arasında ikili bir yapı gözlemlenmektedir. Öncelikle reformların gündemimizde yer alışıında iç dinamiklerin yanı sıra, dış dinamiklerin etkisi hat safhadadır. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) bu dinamiklerin öncüsü durumundadır. Dünya Bankası özellikle verdiği yapısal kredilerle ve reform çalışmalarına katılan uzmanları aracılığıyla katkı sağlamaktadır. 1999 yılı reformlarının bir öncülü olarak, 1995 yılında Dünya Bankası kredisiyle Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) uzmanları emeklilik ve sağlıkta reform adı altında 22 rapordan oluşan kapsamlı bir sosyal güvenlik reform çalışması gerçekleştirilmiştir. Benzer şekilde gündemimizde olan reform çalışmalarının başlangıcında 2004 yılında Sosyal Güvenlik Reform Önerisi (Taslak Metin) çalışmalarına da Dünya Bankası uzmanları katılmıştır. Bu çalışmada özellikle 1995 reformunda yapılanlar belirtildiği için, bu kısımda özellikle reformların yönlendiricisi konumunda olan IMF ele alınacaktır. Konunun daha iyi irdelenmesi için, Fonla sosyal güvenlik reformu bağlantısı sıra dizisi dahilinde anlatılacaktır.

Belirtildiği üzere reformların dış dinamiklerinden en önemlisi IMF'dir. 1999 yılından bu yana Fon sosyal güvenlik sistemiyle özel olarak ilgilenmektedir. Hatta günümüzde reform paketleri artık stand-by anlaşmaları için bir ön koşul durumuna gelmiştir. IMF tarafından sosyal güvenlik sistemimize ilk müdahale 2000 yılında gerçekleşmiştir. 1999 yılında 4447 sayılı kanunla meydana gelen köklü değişiklikler üzerine sosyal güvenlik reformu inşa edilerek, Hükümet tarafından sosyal güvenlik fonlarının yönetiminin geliştirilmesini ve gönüllü emeklilik sisteminin uygulanmasını amaçlayan ikinci bir reform paketi düzenlenmiştir. Eylül ayında 4 adet Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiştir. Fakat bunların meclise sunulması gerekmektedir. Bu kanunlar SSK, Bağ-Kur ve İş Kur'un faaliyetlerini gözetime tabi tutacak bir sosyal güvenlik kurumunun tesis edilmesi ve sosyal güvenlik kuruluşlarının idari yeniden yapılandırılmasını amaçlamaktadır (2000 tarih ve 618 sayılı Kanun Hükmünde Kararname). Bir diğer düzenleme ise SSK ve Bağ-Kur ile ilgili sağlık primleri ve bazı ortak ödemelerin katsayılarının ayarlanması ve gönüllü özel emeklilik sisteminin uygulanmasıyla ilgilidir⁶⁶. Bilindiği üzere 2000 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurulmasına ilişkin verilen taahhüt yerine getirilmiş fakat Anayasa Mahkemesi Kanun Hükmünde Kararname'lerin dayandığı yetki kanunu iptal etmiştir.

IMF ve sosyal güvenlik reformu bağlantısı ileriki yıllarda daha da artmıştır. 2002 yılına gelindiğinde, 1999 yılında öngörülen SSK ve Bağ-Kur kapsamında olanlar için fonlar oluşturulacağı yani emeklilik reformuna ilişkin takvimin uygulanmaya devam edileceği, bu amaçla da gerekli kurumsal ve idari reformlara ilişkin yasal düzenlemelerin Meclis'ten geçirileceği taahhüdünde bulunulmuştur. Mevcut sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm ise asıl olarak 2003 yılında meydana gelmiştir. IMF tarafından stand-by için yeni bir yapısal kriter getirilmiştir. Buna göre; daha önceden gerçekleştirilen reformların uygulanabilmesi için yasal zemin sağlamak amacıyla SSK, Bağ-Kur ve İş-Kur'a ilişkin kanuni düzenlemenin 2003 Nisan ayı sonuna kadar yürürlüğe girmesi koşul olarak sunulmuştur. Ayrıca niyet mektubunda üç sosyal güvenlik kurumunun tek bir çatı altında toplanması amacıyla yeni çerçeve kanunun 2003 yılı sonuna kadar yürürlüğe alınacağı, sosyal yardımlar

⁶⁶ 3. ve 4.Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, (Çevrimiçi)
<http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup-tr.htm>, 18.12.2000, (15.5.2006)

ve hizmetlerinde ayrı kuruma devredileceği taahhüdünde bulunulmuştur⁶⁷. Bu anlatılanlar doğrultusunda diyebileceğimiz, IMF sosyal güvenlik alanına bu tarih itibarıyla daha yoğun yaklaşmakta ve stand-by düzenlemeleri için yeni yapısal kriterler öne sürmektedir.

Aynı yıl niyet mektubuna ilişkin bir sonraki gözden geçirme mektubunda; görüşmelerin bir ön koşulu olarak SSK, Bağ-Kur ve İş-kur'un idari reformuna ilişkin olarak kanuni düzenlemelerin 2003 yılı Nisan ayı sonuna doğru çıkması gerekirken, gecikme dolayısıyla bu gözden geçirmede ön koşul olarak gündeme gelmiştir. Aynı zamanda bu yasal düzenlemede prim tahsilâtının geliştirilmesi için yasal zeminin de hazırlanacağı belirtilmiştir. IMF'nin sosyal güvenlik reformunun kamu maliyesi, para politikası gibi ülkenin ekonomik gerekleri yüzünden bu alana özellikle eğildiği ve finansal dengelerin yeni bir ekonomik krize sebebiyet vermemesi için ülkemizden mali bir takım düzenlemeler istediği, kendi ifadelerinden çıkmaktadır. Bu bağlamda ülkemiz gözden geçirme kapsamında, gecikmiş kamu alacaklarının affına ilişkin herhangi bir unsurun gündeme gelmeyeceği garanti edilmiştir. Kapsam olarak gecikmiş prim borçları aynı kalacak, fakat yeni sistemle uygulamayı kolaylaştırmak için borçlar yeniden yapılandırılacaktır⁶⁸. Uygulama dönemine bakıldığında ise önemli bir gelişme niyet mektuplarında verilen taahhütler doğrultusunda, 16.7.2003 tarihinde SSK, Bağ-Kur ve İş-Kur'un ilişkilendirildiği Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu'nun çıkarılması olmuştur. Bu anlamda tek çatı altında sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi konusunda önemli bir adım atılmıştır.

IMF sosyal güvenlik reformu kapsamına, artık yapılan düzenlemelerin genel olarak kamu maliyesine yük bindirmemesi ve ekonomi politikalarıyla çelişmemesi için gerekli önlemlerin alınması noktasında bakmaktadır. Özellikle 1999 reformu hazırlık çalışmalarında sunulan raporlarda önerilen reform seçeneklerinin etkilerinin ölçülmesi için detaylı bir değerlendirilme 6. gözden geçirme kapsamında istenmektedir. Ülkemizin karşısına yeni bir yapısal kriter olarak çıkan bu durumun, 2003 yılının sonuna kadar hayata geçirilmesi Fon tarafından koşul olarak

⁶⁷ 4. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, (Çevrimiçi) http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/4gg_nm_tr.pdf, 05.04.2003, (15.5.2006)

⁶⁸ 5. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, (Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/5ggnmtur.pdf>, (15.5.2006)

sunulmuştur⁶⁹. Verilen taahhütler çerçevesinde, 58. Hükümetin yürürlüğe koyduğu Acil Eylem Planı (AEP) doğrultusunda gerçekleştirmek istenen reform paketinin öncelikle hazırlanan komisyonlar tarafından kapsamı belirlenmiştir. Daha sonra Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu ve Bakanlar Kurulu ile yaptıkları toplantılarda reforma ilişkin tasarıların sosyal taraflara sunumu kararlaştırılmıştır. Reform paketi sendikalardan, meslek örgütleri ve derneklere kadar çeşitli sivil toplum örgütlerine çeşitli platformlarda sunulmuş ve sosyal taraflar görüş ve önerilerini belirtmişlerdir. 2004 yılında stand-by görüşmelerinin 7. gözden geçirme toplantılarında, IMF heyetine sosyal güvenlik ile ilgili reformların mali etkilerinin değerlendirilmesinin yanı sıra, mali açıdan ilave tasarruf sağlayacak tedbirlerin belirlenmesine yönelik çalışmaların güncelleneceği, emeklilik sistemine ilişkin olarak da yapılan çalışmaların uzun vadede sürdürülebilir hale getirilmesi ile beraber, üç sosyal güvenlik kurumunun kurumsal olarak reforme edileceği teminatı verilmiştir (Tek Çatı). Aynı zamanda bu tarihe kadar; genel sağlık sigortası kapsamının genişletilmesinden kaynaklanacak ek maliyetin telafi edilmesini öngören tutarlı bir reform paketi yanında, prime esas ücret tabanının kaldırılması öngörülmüştür. Sürdürülebilir ve tutarlı sosyal güvenlik reformuna ilişkin kanun taslağının TBMM'ye sunulması da bir sonraki gözden geçirme olan 8. gözden geçirmede yeni bir performans kriteri olarak belirlenmiştir⁷⁰.

Bir sonraki aşamada Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sosyal güvenlik reformlarını analiz eden bir çerçeve geliştirdiği belirtilerek, 2004 Eylül ayı sonuna kadar tercih edilen emeklilik stratejisine karar vermesi, yeni bir yapısal kriter olarak karşımıza çıkmıştır. Bu strateji temelde faaliyet gösteren üç emeklilik kurumunun (sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması) birleştirilmesini, sistemin açıklarının 2007 yılına kadar azalan bir seyir haline getirilmesini ve açıkların makro hedef olarak % 1'e düşürülmesini amaçlamaktadır. Reform paketlerinde hayata geçirilmek istenen tasarıların ise 2005 yılı Ocak ayında kabul edilerek, 2007'e kadar aşamalı olarak uygulanması hususlarını içerecek

⁶⁹ 6. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, (Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/niyet122003/LOI.pdf>, 31.10.2003 , (15.5.2006)

⁷⁰ 7. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, (Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2004/niyet020404/loi.pdf>, 02.04.2004, (15.5.2006)

şekilde, 2004 Aralık ortasına kadar Meclis'e sunulması bu gözden geçirmenin performans kriterini oluşturmuştur⁷¹.

Sosyal güvenlik sistemimizdeki dönüşüm kapsamında 8. gözden geçirme ile birlikte taahhüt edilenler çerçevesinde; 2004 yılı Haziran ayından itibaren ilk olarak Ekonomi Koordinasyon Kurulu'nda reformun temel ilkeleri belirlenmiş, daha sonra SSK, Bağ-Kur, T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Sosyal Güvenlik Reformu Yasa Taslağı Hazırlama Teknik Komisyonu kurulmuştur. Bu dönemde Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Beyaz Kitap) hazırlıkları tamamlanmış, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu'nun görüşlerine açılmıştır. Son olarak da, 2004 yılı Ekim ayı içerisinde reform çalışmaları Bakanlar Kurulu'na sunulmuştur. Uygulama dönemi olarak saydığımız dönemlerde IMF'ye taahhüt edilen takvime uyulamamıştır. Ancak 2004'ün Kasım ayında kanun tasarıları ön taslakları hazırlanarak, değerlendirilmiş ve Aralık ayında ise Sosyal Güvenlik Reformu Kanun Tasarıları tamamlanmıştır (17.12.2004). Yine bu ay içerisinde hazırlanan taslaklar sosyal taraflara gönderilmiş ve görüş ve önerileri istenmiştir. Taslaklar ilk olarak dört farklı ayaktan oluşmakta ise de, özellikle genel sağlık sigortası ve emeklilik sigortası ile ilgili taslaklar temelde mükerrer hükümler içermesi neticesinde bir kanun taslağı olarak, sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası kanun tasarısı altında birleştirilmiştir.

2005 yılı sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün en kritik yılı olmuştur. Bunun sebebi IMF'ye verilen taahhütler gereği 2004 yılı sonuna kadar tasarıların Meclis'e sunulamamış olmasıdır. Dönemin sonunda kanun tasarıları taslakları hazırlanmış ve sosyal taraflara sunulmuştur. Tabii ki bu süreç tahmin edildiğinden fazla bir zaman almıştır. Yeni stand-by doğrultusunda IMF ile birinci gözden geçirmede sosyal güvenlik reformu bir hayli kapsamlı ve ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Birinci niyet mektubunda⁷² reform üç başlık halinde irdelenmiştir. İlk olarak kamu maliyesinde kalıcı iyileşmeyi sağlamayan reform çalışmalarının temel unsuru bütçe dengelerini korumaya yönelik kısa vadeli tedbirlerle desteklenen geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu olarak dile getirilmiştir. Bu gözden geçirmede

⁷¹ 8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, (Çevrimiçi)

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2004/niyet020404/loi8.pdf> 15.7.2004, (15.5.2006)

⁷² 26.04.2005 tarihli Niyet Mektubu, (Birinci Gözden Geçirme), (Çevrimiçi)

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/niyet260405/IMFniyetTRnisan05.pdf>, (15.5.2006)

reformların nedenleri net açıklamalarla ifade edilmiştir. Buna göre reformların yapılması halinde kamu maliyesine ek yük getirecek ve politikaları zorlaştıracaktır. Bunun için kapsamlı olarak üç reform paketinden oluşan bir paket hazırlanmıştır. Emeklilik ve sağlık reformuna ilişkin kanun taslağı bir yandan, emekli aylığı hesaplama formülünü tüm meslek gruplarında uyumlaştırırken, diğer taraftan parametrik değişiklikler getirmekte, ilave maliyetleri ise Sağlıkta Dönüşüm Programı ile meydana getirilen tedbirlerle dengeleyen genel sağlık sigortası uygulamasıyla hayata geçirmektedir. Taslakla gerçekleşmesi hedeflenen husus mevcut mevzuatımızın dağınık sistemini, tek bir emeklilik ve tek bir sağlık fonuyla yeniden yapılandırarak, sosyal güvenliğin hizmet sunumuyla finansmanı arasındaki bağı kopararak, sosyal güvenlik sisteminin sadece hizmet alan bir yapıya dönüştürülmesini sağlamaktır. Sosyal yardımlara ilişkin taslakta ise, primsiz ödemeler ve sosyal yardım ve hizmetler alanını kapsayan bir niteliği barındırarak, nihai olarak sosyal güvenlik sistemi bir bütün halinde birleştirmeye gitmektedir.

İkinci başlık içerisinde, emeklilik reformuyla sistemin açıklarının uzun vade de % 1'in altına indirilmesinin amaçlandığı yer almaktadır. Bu açıdan sistemde tasarruf yapılması gerektiği IMF'ye taahhüt edilerek, bunun da yaşam boyu çalışma süresini esas alan temel endekslere dayalı birleştirilmiş emeklilik aylığı formülünün kullanılması, ana emeklilik parametrelerinin değiştirilmesi, prim tabanının genişletilmesi ve kanuni emeklilik yaşının uzayan yaşam süresine göre ayarlanması ile sağlanacağı ifade edilmiştir. Stand-by düzenlemesinin önemli bir özelliği, sosyal güvenlik alanında yapılan reformların bir an önce hayata geçirilmesi için tasarıların Meclis'e sunulmasının bir ön koşul olarak karşımıza çıkarılmasıdır. Hükümet bu koşulu yerine getirerek, emeklilik reformuna ilişkin tasarımı Meclis'e 4.4.2005 tarihinde sevk etmiştir⁷³. Bu aşamadan sonra IMF'nin beklentisi tasarının Haziran ayı sonuna kadar kabul edilmesidir. Bu durum yapısal performans kriteridir. Diğer bir durum ise, sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında toplayan idari reform kanununun bu zaman zarfı içerisinde yine kabul edilmesidir. Yapısal kriter olan bu şart, stand-by'nin en önemli hükümlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁷³ Daha önce belirtildiği üzere 17.12.2004 tarihli Emeklilik Sigortaları Kanun Tasarısı Taslağı, Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarıyla mükerrer hükümler içerdiğinden, siyasi bir tercih olarak birleştirilmiş ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı adıyla TBMM'ye sevk edilmiştir.

Gözden geçirmenin sosyal güvenlik alanındaki son başlığı ise; 2006 yılından itibaren genel sağlık sigortasının uygulanmaya başlanması tasarılarıdır. Nisan 2005 tarihinde Meclis'e sunulan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısının bir an önce kanunlaşarak, hayata geçirilmesi planlanmaktadır.

2005 yılı son niyet mektubu ise, IMF ile görüşmelerin gerginleştiği bir mcrada yürütülmüştür. Bunun sebebi temelde 2004 sonu itibarıyla reform paketlerinin Meclis'te kabulünün taahhüt edilmiş olmasına rağmen, ancak bu tarih itibarıyla kanun tasarısı taslaklarının hazırlanması ve Meclis'e sevk edilmiş olmasıdır. Bu aşamadan sonra yeni tarih 2005 yılı olmuş fakat bu tarihe de uyulamamıştır. Birinci gözden geçirmenin yarım kalmasının ardından, yapılan yeni gözden geçirmede, emeklilik reformu kanununun kabulü ilgili sosyal taraflar ile görüş alışverişinde bulunulmasını temin etmek için ertelenmiş, 2006 Şubat ayı sonuna kadar kabul edilmesi öngörülmüştür. Hükümet ile IMF kanadı arasındaki mutabakat çerçevesinde öncelikle yarım kalan iki gözden geçirmenin birlikte tamamlanması kabul edilmiştir. Verilen süre bu anlaşma üzerine verilmiştir. Fakat gözden geçirmelerin IMF kanadında onaylanması için Hükümetin sosyal güvenlik kurumlarının kurumsal yapısına ilişkin yasal düzenleme, kurumlar vergisi ve sosyal güvenlik prim affı yasa tasarılarının Kasım ayına kadar Meclis'e sunulması koşulu getirilmiştir. Sosyal güvenlik yasa tasarılarının Meclis'e sunulmasının ardından niyet mektubu onaylanacak, tasarıların kabulü de 3. gözden geçirmenin koşulu haline gelecektir⁷⁴. Kurumların tek çatı altında birleştirilmesine ilişkin idari reform kanunun, bu doğrultuda 2005 Kasım ayına kadar Meclis'e sunulması ön koşul, yeni belirlenen tarih olan 2006 Ocak ayında kabulü ise, gözden geçirmenin yapısal performans kriteri olarak kararlaştırılmıştır.

2006 yılına gelindiğinde Hükümet, niyet mektubunda belirtilen takvime uyulamayacağını, İdari Reform Yasa Tasarısı üzerinde sivil toplum örgütleriyle değerlendirmelerin sürdüğünü ancak bunun zaman aldığını belirterek, Şubat sonuna kadar yetiştireceklerini ifade etmiştir. 2005 yılından itibaren emeklilik ve sağlık reformuna ilişkin yasanın Plan-Bütçe Komisyonu'nda beklediği ve yoğun tartışmalar etrafında özellikle emeklilik yaş parametreleri ile ilgili değişikliklerin hazırlığı

⁷⁴ "IMF Yumuşadı: İki Gözden Geçirme Birden" - 26.10.2005, (Çevrimiçi) <http://www.abig.org.tr/template.asp?nx=0&id=14302&go=> , (17.5.2006)

neticesinde Şubat ayı sonuna kadar yasalaşmasının beklendiği eklenmiştir⁷⁵. Bu dönemin en önemli özelliği gerilen görüşmeler etrafında takvime uyulmaması neticesinde niyet mektubunun tamamlanamama tehlikesi olmuştur.

Sosyal güvenlik reformuna ilişkin kanun tasarılarının TBMM sürecine bakıldığında, öncelikle emeklilik ve sağlık reformuna ilişkin tasarı 4.4.2005 tarihinde Meclis'e sevk edilmiş, alt komisyonda görüşüldükten sonra 12.10.2005 tarihinde Plan-Bütçe Komisyonu'nda görüşülmeye başlanmıştır. Muhalefetin yoğun eleştirileri doğrultusunda tekrar alt komisyon gündemine alınmış, 30.03.2006 tarihinde Plan Bütçe Komisyonu görüşmeleri tamamlanmış ve Genel Kurul'a sevk edilmiştir. Meclis gündemine alındıkta sonra da 19.4.2006 tarih ve 5489 sayılı kanunla kabul edilmiştir. Sosyal güvenlik kuruluşlarını tek çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı ise 8.12.2005 tarihinde TBMM'ye gönderilmiş, alt komisyon ve Plan-Bütçe Komisyonu görüşmelerinden sonra 24.02.2006 tarihinde Genel Kurul'a sevk edilmiştir. Meclis gündemindeyken 13.4.2006 tarih ve 5487 sayılı kanunla kabul edilmiştir. Bu doğrultuda gecikmelide olsa yapısal kriter ve yapısal performans kriterlerine uyulmuş olunmaktadır.

Buraya kadar anlatılanlar ışığında, sosyal güvenlik reformu ve IMF ilişkisi niyet mektupları sırası dahilinde sunulmaya çalışılmıştır. Bunun nedeni reformun gelişimi konusunda etken olan faktörün ortaya konmasıdır. Geçmişten günümüze sosyal güvenlik reformu her fırsatta dile getirilmiştir fakat 2002 yılından itibaren özellikle kurumların finansman açıkları etrafında yoğunlaşmış, içerik ikinci plana itilmiştir. Bu dönemde sadece iktisadi açıdan değerlendirilmenin en büyük faktörü de IMF olmuştur. Verilen kredilerin hepsi sosyal güvenlik reformunu gerçekleştirme performansına bağlanmış ve reform paketlerinin içeriği adım adım çizilmiştir.

c) Sosyal Güvenlik Reform Süreci ve Kapsamı

Sosyal güvenlik reformu kendi içerisinde alt bölümlerden meydana gelen bir üst reform çalışmasından oluşmaktadır. Acil Eylem Planı çerçevesinde dört ana politika başlığından biri olan sosyal politikalar alanı, kendi içerisinde parçalara bölünerek bir dizi halinde yapılacaklar sayılmıştır. Buna göre sosyal politikalar

⁷⁵ “YENİLEME 2-Sosyal güvenlik yasaları IMF taahhüt tarihine yetişemeyecek”, (Çevrimiçi) http://www.isbank.com.tr/reuters-haber-detay.asp?Document_Header=nAYD948793, (17.5.2006)

altında; gelir dağılımında adaletin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, nitelikli eğitim, sağlıklı toplum, herkese sosyal güvenlik ile kentleşme ve yerleşme alt başlıklarında yer alan 45 faaliyet mevcuttur. Sosyal güvenlik reformu kapsamında özellikle konumuzla ilgili olanlar sağlıklı toplum ile herkese sosyal güvenlik alt politika başlığı altında yapılmak istenenlerdir. Sağlıklı toplum alanında belirtilen faaliyetler⁷⁶: Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması, devlet-sigorta-kurum hastanesi ayrımının kaldırılarak tüm hastanelerin tek bir çatı altında toplanması, hastanelerin idari ve mali yönden özerk bir yapıya kavuşturulması, sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması, genel sağlık sigortası sistemi ve kurumunun kurulması, aile hekimliği uygulamasına başlanarak sağlam birer sevk zincirinin kurulması, anne ve çocuk sağlığına özel önem verilmesi, koruyucu hekimliğin yaygınlaştırılması ve özel sektörün sağlık alanına yatırım yapmasının özendirilmesidir. Herkese sosyal güvenlik alanında ise: Sosyal güvenlik kuruluşlarında norm ve standart birliği sağlanması, bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağı, uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta programlarının birbirinden ayrılması, prim karşılığı olmayan ödemelerin kaldırılması ve bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağı ile kurumsal yapının oluşturulması hedeflenmektedir.

Aralık 2002 tarihi itibarıyla açıklanan Acil Eylem Planı (AEP) çerçevesinde, sosyal güvenlik alanında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın üstüne düşen görevler çerçevesinde çalışmaların ilk olarak planı yapılarak işe başlanmıştır. Belirlenen reform sürecine baktığımızda genel çerçevede temel amaç olarak; adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşmak, belirtilmiştir. Reform birbirini tamamlayan dört ana bileşenden oluşmaktadır⁷⁷.

1) Nüfusun tümüne hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu, tedavi edici ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse eden Genel Sağlık Sigortası'nın oluşturulması,

⁷⁶ **58.Hükümet Acil Eylem Planı, Sosyal Politikalar, Kod No: SP-40**, 3 Ocak 2003, s.102-105, (Çevrimiçi), www.basbakanlik.gov.tr/aep.htm (2.5.2006)

⁷⁷ Başbakanlık, a.g.k, s.55

2) Dağınık halde bulunan primsiz ödemeler ve sosyal yardımları toplulaştırarak rasyonel yararlanma ölçütlerine dayalı, tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sistemin oluşturulması,

3) Sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının yer aldığı tek bir emeklilik sigortaları rejiminin kurulması,

4) Üç temel işleve ilişkin hizmetlerin çağdaş, etkin, günlük ihtiyaçları kolaylaştıracak şekilde yeni bir kurumsal yapının oluşturulması (Tek Çatı).

Bu reform zincirinden çıkarılacak en önemli sonuç: Sosyal güvenlik sistemimizin bir dönüşüm geçireceğidir. Kurumsal yapıda meydana gelen köklü değişikliğin uygulayıcısı olması için görev Sosyal Güvenlik Kurumuna verilmiştir. Her ne kadar kurum kanunu daha önce TBMM'den geçmiş de olsa, asıl sosyal güvenlik sistemimizdeki dönüşüm uygulama kanunları olan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu gibi kanunlarla olacaktır. Bu açıdan birleştirmenin özünü oluşturan bu kanunların burada incelenmesi, sistemdeki dönüşümünün anlaşılmasına yardımcı olacağı için burada değinilmesinde yarar görülmüştür.

c.1) Genel Sağlık Sigortası ve Emeklilik Sigortası

c.1.1) Genel Sağlık Sigortası ve Geçmişte Yapılanlar:

Genel sağlık sigortası ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının oluşumundan bu yana hedeflenen, bu konuda iktidardaki hükümetlerin programlarına ve kalkınma planlarına konulan, hayli tartışılan bir konu olarak gündemimizde var olmuştur. Türkiye'de genel sağlık sigortası düşüncesi ilk olarak 1946 yılında ortaya atılmıştır. Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan Milli Sağlık Planı çerçevesinde, bütün bir milleti kavrayan geniş bir sağlık sigorta teşkilatı kurmak için gerekli incelemeleri

yaparak meydana getirilen Sağlık Sigortaları Yasa Tasarısı neticesinde bugünkü anlamda bir sigorta kurulmaya çalışılmışsa da, Bakanlığın bu girişimi başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Milli Sağlık Planı çerçevesinde⁷⁸:

-
- Koruyucu hekimlik teşkilatını kurmak ve yaymak
 - Köy ve köylülerimizi sağlık teşkilatına kavuşturmak
 - Mevcut hastaneleri ve diğer sağlık kurumlarını ilmin ve zamanın icaplarına uygun hale getirmek
 - Bütün illerimizi içine almak üzere yurdumuzun gereken bölgelerinde personel ve teşkilat bakımından tam teşekküllü sağlık kurumları kurmak
 - Bu işleri en verimli şekilde gerçekleştirmek için de Sağlık Sigortaları Sendikaları kurmak ve bunların ana kurumu rolüyle bir Milli Sağlık Sigortaları Genel Merkez Kurumu'nu vücuda getirmek,
 - Halkın ödeyeceği paralarla hem kendi sağlıklarını muhafaza edecekleri, hem de herkesin bu ödeme prensibi sayesinde cüzi bir miktarda olsa katılacağı sistem sayesinde bütün halkın sağlığının korunmasının imkan dahilinde olacağı gibi ilkeler benimsenmiştir.

Ancak ilkeler etrafında hayata geçirilememiştir. Bunun nedenleri olarak: Temelde koruyucu hekimlik uygulaması için gereken hekim gücü eksikliği- ki Nusret H. Fişek'e göre halk düzeyinde sağlık sorunu bir finansman sorunu olmaktan çok, bir hekim açığı sorunudur- , tasarının hedef kitle olarak köylüleri alması, Genel Sağlık Sigortası Yaklaşımının cumhuriyetin sağlık politikası ile uyumsuzluğu, bütçe ve hedef kitlenin gelir düzeyinin prim ödemeye elverişli olmaması gibi faktörler olarak sıralanmıştır.

Sağlık Bakanlığı 1970'li yıllardan sonra da bir çok kez genel sağlık sigortasını kurma özlemini dile getirmiştir. Özellikle sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesinin planlandığı 1980 sonrası dönemde, özelleştirmenin aracı olarak da genel sağlık sigortası yeniden gündeme gelmiştir. Bu konuda en sistemli ve yoğun çalışmalar 1989 yılından başlayarak yapılmıştır. Bu dönemden itibaren; DPT'nin hazırladığı master planı, Birinci Sağlık Projesi, Birinci Ulusal Sağlık Kongresi, İkinci

⁷⁸ A.Gürhan, a.g.k, s.86-88

Ulusal Sağlık Kongresi ve sağlık reformu yasa taslaklarının hazırlanması ve revizyon edilerek meclise sunulması, reform yasa tasarılarının 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı'na alınarak planlı dönemde gerçekleştirilmesi hedefi gibi çalışmalar meydana getirilmiştir. Bu dönemde oluşan bir diğer gelişme, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın Dünya Bankası kredisiyle finanse edilen ve açılan ihale sonucunda Uluslararası Çalışma Bürosu'nun (ILO) mevcut emeklilik sistemlerinin ve düşük gelirli malul ve yoksul yaşlılara sağlanan sosyal yardım programlarının olası reformları ile ilgili çalışma yaparak raporlar oluşturmıştır. Sosyal güvenlik reform seçeneklerine ilişkin bu çalışmaya paralel olarak Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu (HIC) tarafından Türkiye'de sağlık hizmetleri ve finansmanına ilişkin olası reformları irdeleyen bir çalışma yürütülmüştür. Komisyonun nihai raporu 1995 ortasında Hükümete sunulmuştur. İki danışman kuruluş ayrıca sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri reformlarının eş zamanlı olarak uygulanabilirliği ve bu reformdan kaynaklanacak meseleleri irdeleyen ortak bir raporun hazırlanması için birlikte çalışmışlardır. Bu ortak rapor Şubat 1996'da Hazine Müsteşarlığı'na sunulmuştur. Rapor⁷⁹ öncelikle mevcut durumu değerlendirerek, reformlar kapsamında dört farklı seçenek sunmaktadır. Reformların karmaşık olduğu, ancak gelecekte uygulanabilir stratejiler olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilerek, konuya temkinli yaklaşılmasının altını çizmek için uyarı niteliğinde bir yaklaşım sergilenmiştir. Durumun düzeltilmesi için gerekli önlemler başlığı altında:

- Emeklilik yaşının, yani kişilerin çalışmayı sürdürseler de emekli aylığını hak edecekleri yaşın kayda değer oranda yükseltilmesi. Önerilen tüm seçeneklerde erkekler için 55, kadınlar için 53 öngörülmekte, 10 yıllık bir geçiş dönemi içerisinde erkekler için 60, kadınlar içinse 58 olması önerilmektedir.
- Prim ve sosyal güvenlik yardım tavanlarını belirleyen sigortalananabilir kazanç tanımının önemli oranda genişletilmesi. Önerilen seçeneklerde kazanç düzeyinin gelecekte ulusal kazançlara paralel olarak artacağı düşünüldükçe, seçeneklerin birçoğunda asgari ücretin 5 katına yükselmesi varsayılmaktadır.

⁷⁹Uluslararası Çalışma Bürosu-Cenevre, **ILO ve HIC tarafından ortak hazırlanıp T.C. Hükümetine sunulan Sosyal Güvenlik Reformu Raporu Özet Dokümanı**, 22.03.1996, s.1-12

- Sosyal güvenlik yardımları ve primler arasında daha kuvvetli bir bağlantı, emekli aylığı ile sigortalananabilir kazanç düzeyi arasında daha gerçekçi bir ilişkinin varlığı

-Sosyal güvenlik kurumlarının etkinliğinde ve primlerin düzgün ödenmesinin sağlanmasında iyileştirme, prim ve sosyal güvenlik yardımlarının yapıları açısından kurumlar arasında daha iyi uyum sağlanması önerilmektedir.

Ortak çalışmanın vardığı başlıca sonuç: Hemen ve eş zamanlı olarak gerçekleştirilebilecek sosyal yardım, emeklilik sistemi ve sağlık sigortası reformlarına hiçbir engel olmadığıdır. Aslında bu reformların hızla ve eş zamanlı olarak başlaması gereği vardır. Bazı emekli aylıklarındaki düşüş ve emeklilik yaşının yükseltilmesi, daha muhtaç durumda olanları hedef alan daha iyi bir emeklilik sistemi ile dengelenecek, emeklilik için yapılan kamu harcamalarındaki azalma sonucu aşağı yukarı evrensel ölçütlerde kapsamı olan, daha iyi, daha etkin bir sağlık programının gelişimi ve sosyal yardım ödemelerinin şimdiki asgari düzeyinin üzerine çıkması sağlanacaktır. Raporda özellikle Bağ-Kur'un sistemine ilişkin sorunlara değinilerek öneriler getirilmektedir. Öncelikle bu sistemde sağlık ve emeklilik sistemindeki fiili bir ayırım olduğuna dikkat çekilerek, emeklilik primlerini önemli ölçüde aksatan üyelerin sağlık sigortalarının etkilenmediğine işaret edilmiştir. Ortak öneri olarak Bağ-Kur'un sağlık sigortası sağlamaya devam etmesi fakat sağlık sigortasını kendi adına yürütmemesi gerektiği vurgulanmıştır. Genel Sağlık Sigortası Programı paketi Bağ-Kur primlerine dahil edilmeli ve temsilci olarak bu kurum tarafından sağlanmalıdır.

Reformların zamanlaması ve kurumsal düzenlemeler konusunda da kaygılar mevcuttur. Reform sürecinin başlatılması halinde bazı önceliklerin gündeme gelmesinin söz konusu olduğunu belirten rapor öncelikle: Gerekli mevzuat değişikliğinin yapılması, gerekli kaynakların ayrılması, reformun sorumluluğunun bir yetkili merci tarafından üstlenilmesi, başlıca sosyal güvenlik kurumlarının yönetimlerinin gözden geçirilmesi ve örgütlerinin yeniden yapılandırılması, personel eğitiminde önemli boyutta yatırım yapılması ve ayrıntılı olarak mevzuat taslaklarının hazırlanması tavsiye edilmektedir.

Raporlara dikkat edilirse temel olarak karşımıza çıkan sonuçlar; mevcut emeklilik sisteminin gelecekte sürdürülemez olduğu, sosyal yardımlar konusunda bir

bütünlük sağlanması ve sağlık hizmetlerinin tek elden yürütülmesi gerektiği, sağlık-sosyal yardım-emeklilik sistemlerine ait reformların bir arada yürütülmesinin gerçekleştirilebilir olduğu ve bu anlamda sağlık sigortasıyla-emeklilik sigortasının ayrılması gerektiği, çeşitli emeklilik sistemi reformu seçenekleri arasından hangisinin seçileceğinin siyasi bir tercih olduğu ve sosyal koruma alanında kilit konunun reformların ne kadar hızla gerçekleştirilebileceği, kamu tarafından benimsenmesi gereği ve iyi bir idari reformu yapılmasının zorunlu olduğudur. Ayrıca seçeneklerin tercihi ve reformların zamanlamasına ilişkin siyasi kararların alınması, titiz bir yaklaşım sergilenerek mali analizlerin yapılarak, uygulanabilir ve finansal açıdan sağlam bir sistemin ayrıntıları üzerinde çalışmaların yürütülmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

c.1.2) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu:

2002 yılında yayınlanan Acil Eylem Planı çerçevesinde öngörülen hedeflere yönelik olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde kamu kurumlarının da katılımıyla, sosyal güvenlikle ilgili çalışmaların başlatılması için konu ile ilgili komisyonlar kurulmuştur. Bu komisyonlardan biri de Genel Sağlık Sigortası sistemi ve Kurumunun kurulması ile ilgili çalışmaları yürütmüştür. Hazırlanan komisyonlar 2004 yılı ortasında Genel Sağlık Sigortası Reformu çerçevesinde yapılacak hazırlıkların kapsamını belirlemişlerdir. Kasım ayında reform için hazırlanan kanun tasarıları ön taslakları değerlendirilmiş ve yılsonunda taslaklar hazırlanmıştır. Taslakların güncel hali 22.12.2004 tarihinde sosyal taraflara gönderilmiştir. 2005 yılı bu görüşlerin toplanması, seminer ve bilgilendirme toplantılarıyla geçmiştir. Kanunun TBMM sürecine bakıldığında ise: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı 4.4.2005 tarihi itibarıyla Meclis'e sevk edilmiştir. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nun ilk toplantısı yapılarak, Alt Komisyon oluşturulmuştur. Haziran ayında Alt Komisyon raporunu sunmuş ve tasarı Plan-Bütçe Komisyonu'na gönderilmiştir. Bu komisyonda da bir Alt Komisyon oluşturulmuş ve Temmuz ayı başında Plan-Bütçe Komisyonu görüşmeleri başlamıştır. Meclisin tatile girmesinin ardından tekrar Plan-Bütçe'de görüşülmüştür. 29.12.2005 tarihinde, görüşmeler sırasında muhalefetin yoğun eleştirileri

doğrultusunda tasarı ikinci kez Alt Komisyon'a gönderilmiştir. Bu şekilde 2005 yılı itibariyle kanunlaşamayan tasarı, IMF ile görüşmelerin gerginleşmesi neticesinde 14.2.2006 tarihinde tekrar Plan-Bütçe Komisyonu'nda görüşülmeye başlanmış ve Komisyon 30.3.2006 itibariyle görüşmeleri tamamlayarak, tasarı Genel Kurul gündemine taşınmıştır.

Meclis gündemine gelen tasarı yoğun muhalefete karşın, 5489 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı 19.4.2006 tarihinde, 109 madde ve 13 geçici maddeyle kabul edilmiştir. 25.4.2006 tarihinde Cumhurbaşkanlığı'na giden kanun, Cumhurbaşkanı tarafından 10.5.2006 itibariyle; 3, 28, 29, 31, 40, 46, 55, 63, 80, 82, geçici 1, 2, 4, 6 ve 9. maddeler olmak üzere toplam 15 maddesi, Anayasa'nın değişik 89. ve 104. maddeleri uyarınca bir kez daha görüşülmek üzere Meclis'e iade edilmiştir. Komisyona gelen kanun aynen Genel Kurula sevk edilmiş ve kurulda 31.5.2006 tarihinde tek tek maddelerin oylanması ve ardından tümü üzerine kanunun oylanarak kabul edilmesiyle, herhangi bir değişiklik yapılmadan yasalaşmıştır.

Cumhurbaşkanı'nın gerekçelerine girilmemekle beraber veto edilen kanun maddeleri temelde muhalefet ve sivil toplum kuruluşlarının en çok eleştiri getirdikleri kanun maddeleri üzerinedir. Bu maddeler temelde emeklilik yaşı, toplam prim ödeme gün sayısı, prime esas kazançların belirlenmesi, ortalama aylık kazancın belirlenmesi, emekli ikramiyesi ve genel sağlık sigortası kapsamında finansmanının karşılanacağı sağlık hizmetleri ve süresine ilişkin olanlardır.

c.1.2.1) Kapsam:

Ülkemizde sosyal güvenliği sağlayan kurumlar olan; SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, kamu çalışanları ve yeşil kartlıların ayrımının ortadan kaldırılarak, eşit kapsam ve nitelikte hizmet veren bir yapıya dönüştürülmesi, her türlü koruyucu sağlık programını uygulamaya yönelik temel politika haline getirilecek bir finansman modelinin uygulanması, katılımın zorunlu olduğu prime dayalı bir yapı uygulanması, yeni sistemin kapsamını oluşturmaktadır. Prim ödeyemeyen kimselerin sigorta primlerinin, devletin sosyal yardımlar için ayrılan fondan karşılanması esası getirilmiştir. Aile hekimliği uygulamasına paralel olarak kişilerin yaşamları boyunca

hastalık sürelerinde uygulanan tedaviler, merkezi bir veri tabanında saklanacak ve doktorlar bu bilgiler ışığında tedavilerini sürdürecektir. Genel Sağlık Sigortası kaynaklarının korunması ile ilgili olarak da, kontrol ve takip sistemleri ile ortaya çıkabilecek suiistimal ve yolsuzlukların önlenmesini planlamaktadır.

Kanun ülkemizde uygulanan finansman yöntemi açısından da teklik getirmiştir. Halen mevzuatımıza göre iki farklı finansman yöntemi uygulanmaktadır (Tablo 2). Buna göre SSK ve Bağ-Kur primli olarak finanse edilirken, kamu çalışanları ve emekliler ile gelir seviyesi düşük olanların yani yeşil kart kapsamındaki kişilerin finansmanı ise vergilerle sağlanmaktadır.

Tablo 2: Türkiye’de Sağlık Hizmeti Sunumu ve Finansmanı⁸⁰

Sosyal Sigorta Sistemi	Ulusal Sağlık Hizmetler Sistemi	Özel Sağlık Sistemi
-SSK, SSK Tarım - Bağ-Kur, Bağ-Kur Tarım -Emekli Sandığı - Özel Sandıkları	- Memurlar - Yeşil Kart Sahipleri - 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Vatandaşları	- Özel Sağlık Sigortası - Cepten Ödemeler

Genel Sağlık Sigortası kapsamında tek bir sağlık finansman sisteminin önerilmesi konusunda; nüfusun tamamının sağlık güvencesi yönünden kapsam ve koruma altına alınamaması ve sağlık hizmetlerine yapılan harcamaların kişilerin iyileşmesini hedefleyen bütünlük bir politika çerçevesinde gerçekleşmemesi olarak belirtilirken, kurumsal anlamda karşımıza çıkan dağınık yapı, ciddi israflara ve yolsuzluklara neden olmakta, birinci basamak yerine çok daha pahalı olan 2. ve 3. basamak sağlık tesislerinin kullanılması harcama düzeyini artırmaktadır, ifadeleri⁸¹ genel sağlık sigortasının sebeplerini oluşturmuştur.

İlk planda hazırlanan kanun çerçevesinde hastalığa engel olacak koruyucu her türlü sağlık hizmetinin yaygınlaştırılması öncelikli politika olarak ifade edilmiştir. Hastalık halinde ise, vatandaşların hizmetlere kolayca ulaşabilmeleri, etkin bir şekilde tedavi hizmetlerinden yararlanabilmeleri için gerekli uygulamaların hayata

⁸⁰ a.k, s.62

⁸¹ Başbakanlık, a.g.k, s.65

geçirilebilmesi planlanmaktadır. Temel politika olarak sayılan bu ilkeler doğrultusunda oluşturulan Genel Sağlık Sigortası'nın, vatandaşların tamamını kapsamı hedeflenmiştir. Reformun ayrıca Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen "Sağlıkta Dönüşüm Programı" ile de uyumlu olması gerekmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Nisan 2005 tarihinde yayımlanan Beyaz Kitapta değinildiği üzere; SSK, Bağ-Kur, T.C. Emekli Sandığı ve Maliye Bakanlığı tarafından farklı finansman yöntemleriyle yürütülen programların bu şekilde tek elde toplanması ve etkin kontrol mekanizması ile güçlendirilmiş bir sağlık hizmeti satın alma işlevinin sağlanması, sağlıkta dönüşüm programının amaçlarını gerçekleştirmesi için önemli bir rol oynayacağı öngörülmektedir. Bu programla Genel Sağlık Sigortası'nın ilişkili olduğu basamaklar, temel sağlık hizmetleri ve aile hekimliği, basamaklı sevk zinciri, Sağlık Bakanlığının politika belirleyici ve denetleyici olarak yeniden yapılandırılması, sağlık kurumlarının özerkleştirilmesi, ilaç ve tıbbi cihaz kurumlarının kurulmasıdır.

c.1.2.2) Temel İlkeler:

Hükümetin yayınladığı Acil Eylem Planı kapsamında öngörülen Sağlıklı Toplum başlığı temelinde, sosyal güvenlik sistemindeki sağlık hizmetleri ve sigorta kapsamındaki hedefleri ortaya koymaktadır. Buna göre Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması, devlet-sigorta-kurum hastanesi ayrımının ortadan kaldırılarak, tüm hastanelerin tek çatı altında toplanması, sağlık hizmetleri sunumuyla-financemanının birbirinden ayrılması, genel sağlık sigortası sisteminin ve kurumunun kurulması, Aile Hekimliği uygulamasına geçilerek sağlam bir sevk zincirinin meydana getirilmesi, koruyucu hekimliğin yaygınlaştırılması ve özel sektörün yatırım yapmasının özendirilmesi şeklinde öngörülen düzenlemelerin önemli bir bölümü bu kanunla düzenlenmiştir (AEP; SP- 30-38). Bir anlamda kanun sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün kilit adımlarından birini oluşturmuştur.

31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre; sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak, bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemlerini belirlemek,

sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek amacıyla bu kanun kabul edilmiştir (m.1). Kapsamına sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri, işverenleri, sağlık hizmeti sunan gerçek veya tüzel kişiler ile her türlü kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ve tüzel kişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları almıştır (m.2). Kanun kapsamına aldığı kişileri m.60'da belirtirken, genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere m.63 gereği finansmanını sağlayacağı tıbbi ürün ve hizmetleri de saymaktadır.

Belirtildiği gibi tüm vatandaşlar kanun kapsamına dahil edilmiş, ayrıca daha önce sistemimizde yer almayan sığınmacı ve vatansızlar da genel sağlık sigortasına dahil edilmişlerdir. Bağımlı nüfus eş ve çocuk olarak tanımlanmış, halen yürürlükte olan sağlık sigortalarına ait mevzuatımızda olduğu gibi ana veya baba da ilave prim yükü olmadan kapsam altına alınmıştır. Kanunun getirdiği önemli bir yenilik, yaş sınırında kız ve erkek farkını ortadan kaldırarak, her ikisi için de eğitim şartına bağlı olarak 25 yaş sınırını getirmesidir. Kanuna göre ayrıca yaşına bakılmaksızın, malul olduğu tespit edilen ve evli olmayan çocuklar da sağlık hizmetlerinden yararlanmaya devam edeceklerdir(m.3; f.10).

Genel Sağlık Sigortasının 60.maddesi kapsamına aldığı kişileri sayarken, bu kişilerin hangi şartlar altında ve hangi sağlık hizmetlerinden yararlanacakları ve bunların finansmanını 63.madde kapsamında belirtmiştir. Buna göre SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tarafından bugün hali hazırda karşılanmakta olan sağlık hizmetlerinin kapsamı temelde değişmemektedir. Fakat kanunun hazırlık çalışmalarında dikkatin çekildiği finansman açısından, sürdürülebilir bir temelin oluşturulabilmesi için bazı düzenlemeler getirilmiştir. Birinci, ikinci ve üçüncü basamak hizmet sunumuna dayanan düzenlemelerde, öncelikle Aile Hekimliği'ne dayalı birinci basamak hizmet modeline göre bir finansman sistemi geliştirilecek, bu model tanı ve lojistik açıdan desteklenerek, bu basamağı aşan veya uzmanlık gerektiren hallerde sevk sistemi gereğince ikinci basamak yani hastanelere sevk yapılacaktır. Sağlık hizmetlerinde bedellerin ödenmesi sigortacılık prensiplerine dayandırılacak ve sağlık hizmetleri yapılacak hizmet sözleşmeleri ile satın

alınacaktır. Kaynak aktarımı yoluyla hizmetlerin sübvansede edilmesi yerine, prim ödeme gücü olmayan vatandaşların sübvansede edilmesi esas teşkil edecektir⁸².

Aile hekimliği uygulamasını ise; Sağlık Bakanlığı tarafından aile hekimi olarak yetkilendirilen ve kurum ile sözleşme yapmış hekimlerden, koruyucu sağlık hizmetleri kapsamında hizmetlerin satın alınması şeklinde öngörülmektedir. Satın alınacak hizmetlerin fiyatları; Sağlık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından belirlenecektir.

Genel Sağlık Sigortasının getirdiği yeniliklerden bir diğeri: Sağlık hizmetlerinin finansmanına katılım olarak nitelendirilen ve yararlanabilmek için, genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olduğu kişiler tarafından ödenecek tutarı ifade eden Katılım Payıdır. Sağlık hizmetlerinin tamamından belirli oranlarda alınacaktır. 68.madde finansmanı karşılanacak tıbbi ürün ve hizmetlerin altında sayılanlar ayakta tedavi için 2 YTL, diğeri tedavi araç, gereç ve ilaçlar için gelir, aylık tutarı, hayati öneme sahip olup olmaması gibi kriterler dikkate alınarak %10-20 arasında katılım payı alınmasını hüküm altına almıştır. Katılım payı adı altında kişilerin sağlık harcamalarına ortak olması gerektiği düşüncesinin altında yatan gerekçe olarak; sağlık harcamalarında yapılan usulsüzlüklerin önlenmesi, gereksiz kullanımların azaltılabilmesi, harcama kontrolüne kişilerin dahil edilerek verilen yardım tutarının farkında olmasının sağlanması sayılmaktadır. Dikkati çeken bir diğeri yön de sevk basamağı zincirinin kurularak, kişilerin öncelikli olan 1. basamağa yönlendirilmesi, sevk zincirine uyulmadan kişilerin doğrudan hastanelere yani 2. basamak hizmet sunucularına gitmeleri halinde ise finansmanın sadece % 70'inin karşılanarak diğeri kısmın genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olduğu kişilerce karşılanmasının benimsenmiş olmasıdır. Fikrin temelini ise devletin artık asgari oranda bir hizmeti sunacağı, kişilerin her türlü imkandan ancak maliyetleri karşıladıkları ölçüde yararlanacağı görüşü yatmaktadır.

Genel sağlık sigortasının bir diğeri yeniliği, katılım payı ile prim ödemeleri ilişkilendirilmesini yapmış olmasıdır. Sosyal güvenlik mevzuatımızda, bugüne kadar yapılmış olan birçok reform girişiminde eleştirildiği gibi sağlık sigortaları ve emeklilik sigortalarının bağı yoktur. Özellikle Bağ-Kur bu konuda olumsuzluk yaşayan bir kurumdur. Mevzuatına bakıldığı zaman prim ödemelerinin zamanında

⁸² a.k, s.67

yapılmamış olmasının, sağlık hizmetlerinden yararlanılma açısından bir önemi yoktur. Sağlık karneleri ile kişiler bu hizmetlerden yararlanmaktadırlar. Kuruma yapılmış eleştirilerin önemli bir bölümü bu konuda yoğunlaşmaktadır. Kurumun açıklarının önemli kısmı bu durum sonucunda meydana gelmektedir. Genel sağlık sigortası kanununun önemli bir hükmü bu konuda düzenlemeler öngörmektedir. Bu bağlamda prim ödemelerini zamanında yapmayan sigortalılar ile bakmakla yükümlü olduğu kişiler ödenmemiş primleri ödeninceye kadar, diğer kişilerin ise sağlık hizmet sunucusuna başvurduğu tarihten önce son 1 yıl içinde 30 gün genel sağlık sigortası primi ödeme günün olmaması durumunda, kanunda belirtilen acil durumlar ve istisnalar dışında yararlanamayacaklardır. Bu uygulamanın önemli bir istisnasını 18 yaş ve altındaki çocuklar teşkil etmektedir. Çocuklar bu kanunla birlikte anne veya babasının herhangi bir sigorta kapsamında olup olmadıklarına bakılmaksızın, koşulsuz olarak sağlık hizmetlerinden yararlanacaklardır.

Sosyal güvenlik sistemimizde günümüzde meydana getirilen reformların ilk ayağını oluşturan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yıllardan beri ülkemizde tartışılan, pek çok yönden eleştirilen bir sistem olsa da, 1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla yürürlüğe girecektir. Kanun sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak, bu sigortadan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, yararlanma şartları ve finansman ve karşılanma yöntemlerini belirlemek, sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemektedir⁸³. Tüm nüfus kanunun kapsamına alınarak, sağlık güvencesine sahip olmayanları sürekli olarak kapsama almakla birlikte, temelde sosyal sigortaların işlevine sahip olması gereken fakat sağlık işletmesine dönüşen kurumları sübvansane yerine, prim ödeme gücü olmayanların finanse edileceği bir yapıya dönüştürüleceği iddiasındadır. Sağlıkta rekabet ilkesinin hayata geçirilmek istenmesi neticesinde, kişiye hekimini ve sağlık hizmeti sunan kurumu seçme şansının verilmesi, temelde kişi ve kurum bazlı suiistimallere, yanlış uygulamalara çözüm olarak ortaya konulmuşsa da üçüncü bölümde geniş olarak değineceğimiz gibi muhalif partilerin ve sendikaların önemli eleştirilerine konu olmuştur.

Sağlık Bakanlığı'nın yürüttüğü Sağlıkta Dönüşüm Projesi ile birlikte birbirini tamamlaması düşünülen ve ortak paydasını oluşturan genel sağlık sigortası

⁸³ 19.4.2006 tarih ve 5489 sayılı **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu**, madde 1

ile hayata geçirilen unsurlar; tüm nüfusun sağlık hizmet bilgilerini bütünlük bir yapıda tasarlayabilmek, elektronik fatura ve hizmet kontrol mekanizmalarını desteklemek ve teşvik etmek, hizmet sunan kurumlardaki hasta-doktor-tanı ve tedavi, ilaç ve sarf malzemesi ilişkilerini genel sağlık sigortası ile ilişkilendirmek için bilgi işlem alt yapısını kurmak en büyük dönüşümlerden biri olarak sayılmaktadır.

c.1.3) Emeklilik Sigortası ve İlgili Düzenlemeler:

Sosyal güvenlik sistemleri temel olarak insanların bulundukları toplumlarda, insan onuruna ve haysiyetine yaraşır bir şekilde muhtaç olmadan yaşamlarının teminatı olarak gelişen sistemlerdir. Her şeyden önce herhangi bir nedenle kısmen ya da tamamen çalışamaz duruma düşenlere gerekli olan geliri sağlamaktadır. Sistem üstüne düşen bu görevleri sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve hizmetler yoluyla gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bu ayrım sosyal güvenlikten yararlananların sisteme her hangi bir katkısı bulunup bulunmamasına göre ayrılmaktadır. Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin özellikle kurulup gelişme aşaması diğer devletlere göre biraz zaman almasıyla beraber öncelikle; kamu görevlileri, ardından işçiler, kendi adına bağımsız çalışanlar ve son olarak da tarımda hizmet akdiyle çalışanlar ile kendi adına çalışanların sisteme alınmasıyla herkese sosyal güvenlik anlayışında bir hayli ilerleme kaydedilmiştir. 1999 yılındaki sistemde meydana gelen köklü değişikliklerden sonra, 2002 yılı sonrası yapılmak istenen sosyal güvenlik reform paketiyle kapsamlı bir dönüşüm yaşanmaktadır. Reform ihtiyacı, "sosyal güvenlik sistemimizin temel amaçları doğrultusunda yeterli olup olmadığı" konusuna dayandırılmıştır.

1. İlk denilen şey, ülkemizin nüfus yapısındaki değişimdir. Ülkemizde 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı artmaktadır. Bu da özellikle bir yandan sisteme girişin olmaması yani gelirin azalmasını meydana getirmekte, aynı zamanda sistemden çıkışı yani giderlerin artmasını sağlamaktadır.
2. Gelişmiş ülkelere kıyasla ülkemizde, sosyal güvenliğe ayrılan kaynaklar yetersiz kalmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları GSYİH içerisinde % 4-9 arasında değişmektedir. Ülkemizin milli gelirdeki düşüklüğü, bölgeler arası

dengesizlik, yoksulluk gibi faktörlerle mücadele etmesi gereği düşünüldüğünde hali hazırda yapılan ödemeler düşük kalmaktadır.

3. Sosyal güvenlik sisteminin en büyük sorunlarından biri finansman olgusudur. Bu konuya sebep olan faktörler gelir azaltıcı ve gider artırıcı gelişme ve uygulamalardan doğmaktadır⁸⁴. Erken emeklilik uygulamaları kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranının düşüklüğü, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri gibi faktörler finansman dengesini bozmaktadır.

Finansman dengesinin bozulması hem kurumların faaliyetlerini, hem de ekonomiyi olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle 1990'lı yıllardan sonra devletin desteğine muhtaç hale gelen sosyal güvenlik kurumlarının harcamalarının artmasına rağmen, sundukları hizmetlerin kapsamı ve standardı yetersiz kalmıştır⁸⁵. Mevcut sistem bütün nüfusu koruma altına alamamaktadır ve bunların yanı sıra sistemimizin kuruluşundan bu yana, faaliyet gösteren üç ana sosyal güvenlik kurumunun örgütlenme, yönetim ve altyapı ile ilgili sorunları bulunmaktadır.

Kısaca belirtildiği üzere gerekçeler, temelde yıllardan beri ülkemizde sosyal güvenlik denilince ilk akla gelen sorunları oluşturmaktadır. Her hükümet bu gerekçelerle bir takım düzenlemeler içerisine girmiş ve sistemi yeniden yapılandırmaya çalışmıştır. 59. Hükümetin sosyal güvenlik reformu kapsamında yapmaya çalıştığı düzenlemelerin önemli bir bölümü emeklilik üzerine yoğunlaşmıştır. Reform için yola çıkıldığında temelde dört temel yasa hazırlama gayretine girmiş olan Hükümet'in ilk hazırladığı yasa taslaklarından biri Emeklilik Sigortaları Kanun Tasarısı Taslağı (17.12.2004) olmuştur. Fakat hazırlanan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Taslağı ile hemen hemen aynı hükümleri içerdiği ve mükerrer düzenlemeler olması yüzünden siyasi bir tercih olarak birleştirilmiştir. Bu kısımda çok fazla ayrıntıya girilmemekle birlikte temelde emeklilik sigortaları ile ne yapılmak istenildiği kısaca anlatılacaktır.

Genel sağlık sigortasının en çok eleştirilen ve herkesin sağlık hizmetlerinden yararlanması dışındaki önemli diğer ayağını emeklilik konusu oluşturmaktadır. Kanunun sağlık alanındaki dönüşümünden sonra, kişileri ilgilendiren en önemli

⁸⁴ Esas Komisyon Raporu, **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Gerekçesi**, Sıra Sayı:1139, 6.4.2006, s.4

⁸⁵ Abdülhalim, a.g.k, s.116

kısımdır. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 28 ile 31. maddeleri arasında konu Yaşlılık Sigortası adı altında düzenlenmiştir.

Kanunun 28. maddesi yaşlılık sigortası kapsamında sağlanan hakları ve yararlanma şartlarını düzenlemektedir. Buna göre yaşlılık aylığı ve aylığa hak kazanmayanların aldığı toptan ödeme, yasada düzenlenen hakları oluşturmaktadır. Kanunun getirdiği ilk yenilik, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren (1.1.2007) ilk defa sigortalı sayılacak olanlara; kadın 58, erkek 60 yaşını doldurması ve en az 9000 gün prim ödemesi şartıyla emekli aylığının bağlanacak olmasıdır. Kanun yürürlüğe girdikten sonra ilk defa sigortalı olup 9000 gün prim ödeyemeyenler, yaşlılık aylığı için gerekli olan minimum yaş hadlerine 3 yıl eklenmek ve 5400 gün prim ödemek suretiyle yaşlılık aylığına hak kazanabileceklerdir. Ayrıca bu maddenin 2. fıkrasının alt bendine göre 2035 yılına kadar emeklilik yaşı değişmemekte, 2036 yılından itibaren kademeli olarak artarak, 2048'den sonra hem kadın hem de erkekler için emeklilik yaş haddi 65'e ulaşacaktır. Aylık ve gelire esas kazanç; tüm çalışma sürelerindeki kazançlarının ortalamasına göre belirlenecektir. Bir diğer yenilik ise aylık bağlama oranıyla ilgilidir. Kanunun yürürlük tarihinden 2016 yılına kadar aylık bağlama oranı % 2.5, 2016'dan sonra ise % 2 olarak uygulanacaktır.

Kanunun bir diğer önemli hususu emekli iken çalışmakta olanların emekli aylıklarının durumunu düzenleyen 30. maddesidir. Buna göre yaşlılık aylığı almakta iken, sigortalı olarak yeniden çalışmaya başlayanların veya yabancı ülkenin mevzuat veya ikametine dayalı olarak sigorta yardımı alanların aylıkları kesilecektir. Bu şekilde almakta olduğu aylığı kesilenlerden, çalışmaya başladıkları süre zarfında prime esas kazançlar başlıklı 80. maddede belirlenen kazançları üzerinden, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına ait prim alınacaktır. Sigortalıyken ayrılmaları veya almakta oldukları yardımların kesilmesi halinde, yeniden hesaplanan yaşlılık aylıkları kendilerine bağlanacaktır. İkinci husus çalışmaya başlayıp kanunun 4. madde b bendine göre faaliyete devam edeceğini bildirip, aylığının kesilmesini istemeyenlerden, prime esas kazançları üzerinden Sosyal Güvenlik Destek Primi alınacak olmasıdır.

Emeklilikle ilgili temel düzenlemeler dört maddeden ibaret görünse de içerik açısından kanunun en çok eleştiren bölümünü oluşturmaktadır. Bunun sebebi çalışanlar için hayati önem taşıyan emeklilik yaşının yükseltilmesi, emekli aylığı

bağlama oranı neticesinde ileriki yıllarda aylıkların düşecek olması, yeniden çalışmaya dönenlerin hak ettikleri aylıkların kesilmesi gibi oldukça önemli düzenlemelerin kaleme alınmış olmasıdır. Kanunun bu bölümü konuya sadece finansman dengesi açısından yaklaşması ve emekliliği bir hak olmaktan çıkarması yönünde ağır eleştiriler almıştır.

Buraya kadar Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası etrafında özetleyebileceğimiz şey ise: Tek bir sağlık sistemi ile tek bir emeklilik sisteminin, tek bir kurumda toplanmasıdır. Bu kapsamda hükümetin tabiriyle eşitlik gerçekleşecek, tüm vatandaşlar genel sağlık sigortası neticesinde sağlık hizmetlerinden yararlanacak, 18 yaşına kadar bütün çocuklara koşulsuz olarak bakılacak, katılım zorunlu olacak, sevk zinciri esas alınarak bunun dışında isteklilerin devlete katkısının üzerinde ödeyeceği katılım payı ile tedavisini olacaktır.

c.2) Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı Taslağı

c.2.1) Genel Olarak Sosyal Yardımlar ve Hizmetler:

Bilindiği üzere sosyal güvenlik sistemimiz primli ve primsiz rejimden oluşmaktadır. Primli rejim genel olarak sosyal sigortaları oluştururken, primsiz rejimi sosyal yardımlar ve hizmetler oluşturmaktadır. Primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar sistemimizin vergi gelirleri ile finanse edilen bölümünü oluşturmaktadır. Sosyal yardımların temel karakterini; toplumda kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen bireylere ve dar gelirlilere insanlık onuruna yaraşır bir hayat düzeni sağlama amacıyla devlet bütçesinden yapılan parasal yardımlar oluşturmaktadır. İlgililerin sosyal yardımların yapılması için doğrudan bir katkısı bulunmamaktadır. Bu niteliği itibarıyla sosyal yardımlara “Kamu Yardımları” adı verilmektedir. Bu yardımlar genel olarak a) Tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımlar ve b) Koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar olarak ayrımlanabilmektedir⁸⁶.

Sosyal hizmetler, toplumda çeşitli nedenlerle muhtaç duruma düşen veya bedenlen veya ruhen kayba uğrayan bireylere ülkenin genel şartları dahilinde

⁸⁶ A. Can, a.g.k, s.81-106

Çevreleri ile uyumlu bir hayat sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü özel kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlere denmektedir. Başka bir tanıma göre ise de; sosyal hizmetlerin içeriği sosyal yardımlar ve sosyal sigortaları kapsayacak biçimde geniştir. Kişi, grup ve toplulukların yapı ve evre şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında oluşan yoksulluk ve eşiitsizlikleri gidermek, toplumun değişen şartlarından doğan sorunları çözmek, insan kaynaklarını geliştirmek, kişi, aile ve toplum refahını sağlamak amacıyla düzenlenen hizmet programlarını kapsamaktadır⁸⁷.

Anayasamız, sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler başlıklı 61.maddesinde, devlete; harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimlerine, malul ve gazilere, sakat, yaşlı ve korunmaya muhtaç çocuklara sosyal yardımların yapılmasının yanı sıra, onların toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesinin sağlanması, toplum yaşamına intibaklarını sağlayıcı tedbirler alınması için her türlü önlem alma görevini de yüklemektedir. Ayrıca bu amaç için gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur hükmüyle de bu işlevleri devletin sorumluluğuna vermektedir. Sosyal güvenlik sistemimizin kuruluşundan bu yana sistemimiz önemli gelişmeler kaydetmiş bulunmasına rağmen, pek çok eksiklik ve sorun zincirleme olarak devam etmiştir. Sosyal sigortalar alanına daha çok önem verilmesiyle birlikte uygulamada sosyal yardımlar ve hizmetler alanında, sosyal korumanın doğrudan sağlanması fonksiyonu çok küçük bir rol üstlenmiştir. Devlet sınırlı bir biçimde konuya yaklaşmış ve sorunluluk sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, kurumsallaşmış sosyal güvenlik programlarına yıkılmıştır. Bu alanda sosyal güvenlik sistemimize dahil olan yardım ve hizmetler;

- 24.2.1968 tarihli 1005 sayılı İştiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden şeref Bağlanması Hakkından Kanun
- 1.7.1976 tarihli 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında
- 3.11.1980 tarihli 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun

⁸⁷ Sait, a.g.k, s.73-84,

- 24.5.1983 tarihli 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu
- 28.5.1986 tarihli 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun ve aynı tarihli 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kapsamında kurulan vakıfların nakdi ve aynı yardımları
- 18.6.1992 tarihli 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanunlar, çerçevesinde yapılmaktadır.

Sayılan sosyal yardım ve hizmetlere ait bu dağınık mevzuat içerisinde, kanunların yüklediği sorumlulukları alan kurumlarda farklılıklar göstermektedir. Özellikle bu alanda dikkat çeken bir konu sosyal yardımların nesnel bir sisteme bağlı olmaksızın dağınık ve koordinasyondan uzak bir şekilde yürütüldüğüdür. Sosyal yardım ve hizmetler alanında bugünkü haliyle faaliyet gösteren kurumlar; Sağlık Bakanlığı, T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakıfları, Yerel yönetimler ve Sivil Toplum Örgütleridir.

Hükümetin Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı Taslağı'nın ortaya çıkarılmasının gerekçesinde belirttikleri üzere, bu taslak kamuya ait sosyal yardımlara ilişkin temel politikalar ve usul ve esasların belirlenmesi ve bu alandaki koordinasyon ihtiyacının giderilmesi gereğinden doğmaktadır. Özellikle gelir dağılımındaki eşitsizlikleri gidermenin bir öncülü olarak bu tasarı dile getirilmiştir. Bu anlamda, açlık sınırının altındaki ailelerin belirlenmesi, bu ailelere yardım programlarının başlatılması ve yoksul aile çocuklarına temel eğitim ve sağlık yardımı yapılması öngörülmüştür. Bir diğer yön sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesinde çok dağınık idari ve mali yapılanma ve mevcut kurumlar arasında koordinasyon eksikliğidir. Kuruluşlar arasında ortak kriter ve hizmet standardı oluşturulamamıştır. Hedef hizmet ve yardımların bir hak haline getirilmesi ve kişilerin objektif kriterleri taşıması halinde, bu haktan herkes gibi eşit bir şekilde yararlanabilmelerini hayata geçirmektir. Bunun için sayılan hizmetlerin, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesiyle oluşturulan kurumda bu görevleri yürütecek

ve sorumlu olacak tek birimde toplanması düşünülmüştür. Acil Eylem Planı'nda bu hedef ifadesini, bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağı ve kurumsal yapısı oluşturulacaktır, şeklinde bulmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasıyla meydana getirilen Sosyal Güvenlik Kurumu'nda, hazırlanan planlar ve yapılan çalışmalar ışığında oluşturulan Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kurumun dört genel müdürlüğünden biri olarak, sosyal yardım ve hizmetleri de tek çatı altında toplamaktadır. Kurumun faaliyete geçmesi ile beraber bu alanda da teklik sağlanarak, primsiz ödemeler konusunda ülkenin güçsüz yönleri bertaraf edilmek istenmektedir. Hükümet bu alanda Acil Eylem Planı çerçevesinde sosyal güvenlik reformu kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı görevlerine dahil konularda kendi bünyesinde, kamu kuruluşlarının da katılımıyla reform komisyonları oluşturmuştur. Bu komisyonlardan biri de, Sosyal hizmetler ve sosyal yardımların tek çatı altında toplanması komisyonudur (AEP, SP-42). Sosyal güvenlik ile ilgili çalışmaların başlatılması ile beraber oluşturulan bu komisyonlar, temelde sosyal güvenlik reformu yasa taslakları hazırlamak için teknik bir komisyon kurmuşlardır. Bu komisyon yapılacak çalışmaların kapsamını belirledikten sonra, 2004 yılı sonunda kanun tasarılarının ön taslakları hazırlanıp değerlendirilmiştir. Sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler kanun tasarısı taslağının değerlendirilmesi de Eylül 2005'te gerçekleştirilmiştir. Bu arada Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan Beyaz Kitap çerçevesinde sosyal güvenlik ile ilgili çalışmalar netlik kazanmış ve yapılacaklar temel olarak belirginleşmiştir. Arada geçen zaman dilimi içerisinde hazırlanan taslaklar kamu kesimine ve taraflara sunularak, görüş alınmıştır. Bu çalışmalar neticesinde 13.9.2005 tarihinde 26 madde ve 2 geçici madde olmak üzere, Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır.

c.2.2) Kanun Tasarısı Taslağı⁸⁸

Tasarının amacı; sosyal güvenlik sistemi ile bütünleşik bir yapıda sosyal yardımlara ilişkin temel ilkeleri belirlemek, sosyal yardımlara ilişkin ulusal ortak veri tabanını oluşturmak, bu alandaki kamu kaynağının etkin kullanılmasını ve objektif yararlanma ölçütlerine göre adil ve ulaşılabilir kılınmasını sağlamak, yapılacak sosyal yardımları ve primsiz ödemeleri bu yardım ve ödemelerden yararlanacak kişileri, yararlanma koşullarını belirlemek ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasları düzenlemek olarak, belirlenmiştir (m.1). Sosyal yardımlar ve primsiz ödemeleri tek çatı altında toplayan kanun kapsamına, yararlanacak kişileri; sosyal yardım alanında faaliyette bulunan kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernek ve vergi muafiyeti tanınan vakıfları almaktadır (m.2).

Yeni oluşturulacak sistemde temel amaç, bireylerin sağlanan sosyal yardımlar aracılığıyla, kendi kendine yeterli olabilecek şekilde topluma kazandırılmasının sağlanması olarak belirlenmiştir. Onun için kanun çerçevesinde, kriterlere uyan herkesin bu yardımlardan yararlanması bir hak olarak tanımlanmıştır (m.4). Ve bu kapsamda sosyal yardımlar için temel kriterler belirlenmiştir.

Sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler sistemi, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bir birimi olan Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmesi hükme bağlanarak, bu konuda sosyal sigortalar sisteminde olduğu gibi tek çatı uygulaması yapılmıştır. Vatandaşlık esasına dayalı sistemde muhtaçlara yapılacak sosyal yardımlar kanunda 5 başlık halinde sayılmıştır (m.5).

1. Çocuk yardımı
2. Yaşlılık yardımı
3. Özürlü yardımı
4. İş edindirme yardımı
5. Sağlık yardımı

⁸⁸ Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı Taslağı, (Çevrimiçi) www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_web/html/sosyrpodekanuntasaritaslak.doc (17.5.2006); Sosyal yardımlar ve Primsiz ödemelerle ilgili olarak, hazırlanan Beyaz Kitap ve Kanun tasarısı taslağı temel alınmıştır.

Kişi bu yardımların yalnız birinden yararlanabilecektir. Burada dikkati çeken bir diğer yön, yapılacak yardımlar için sosyal yardım eşik değerinin belirlenecek olmasıdır. Eşik değerleri kişinin ikamet ettiği yerin ekonomik özellikleri dikkate alınarak sosyal yardımların türüne göre Kurum tarafından, yıllık veya altı aylık olarak belirlenecektir. Yapılacak olan sosyal yardımların tutarı ise, yardıma hak kazanacak olan kişinin, yardıma esas eşik değeri tutarı ile yaşam düzeyi arasındaki farka göre hesaplanacaktır. Görüldüğü üzere eşik değer, yaşam düzeyi gibi kavramlarla sosyal yardımlara temel objektif kriterler getirilmek istenerek, bu konuda norm ve standart birliği sağlamak istenmektedir. Fakat yaşam düzeyi özellikle belirlenmesi zor görünen ve muğlak olan bir olgudur. Eşik değer uygulaması da bir o kadar belirsiz bir kavram olarak önümüze çıkmaktadır. Bu konuda bir standart sağlanması kanımızca temel politikalar olarak önümüze çıkacaktır ve belirleyecek birimin takdirinde olacaktır.

Sosyal yardımlar konusunda getirilen benzer düzenlemeler, primsiz ödemeler sistemine de getirilmiştir. Taslağa göre primsiz ödemeler (m.10);

1. Vazife malullüğü aylığı
2. Harp malullüğü aylığı
3. Harp malullüğü zammı
4. Vazife ve harp malulleri için yapılacak; ek ödeme, her çeşit vasıtalarla ordu mensupları gibi ücret alınması, çocuklarının her yıl belirli sayıda devlete ait yatılı orta öğrenim okul ve müesseselerinden parasız olarak okutturulmasından ve eğitim ve öğretim yardımından oluşmaktadır.

Bu ödemelerden yararlanabilecek kişiler ve yararlanma şartları da ayrıntılı olarak sayılmaktadır (m.11). Bu kanun hükümleri uyarınca yapılacak olan sosyal yardım ve primsiz ödemelere ilişkin giderler Hazine tarafından karşılanacaktır. Bu amaçla ayrılan kaynağın kullanım öncelikleri Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 26. maddesinde belirtildiği şekilde Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu tarafından her yıl tespit edilecektir. Bu düzenleme ile bir nevi devlet tarafından ayrılan fon, sosyal transferler neticesinde, kurulacak bir kurulun takdirine bırakılmıştır. Yani hükümetlerin sosyal politika hedeflerine göre şekillenecek olan sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler; objektif kriterlere bağlansa da, toplumda

oluşacak olgular ve diğer şartlar dahilinde her yıl yeniden belirlenecektir. Kanunda yararlanacak olan kişilerin yararına çeşitli düzenlemeler de öngörülmüştür. Öncelikle bu kanun kapsamında yapılmış olan sosyal yardım ve primsiz ödemeler her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Sosyal devlet ilkesi gereği yer alan düzenleme kişileri koruyucu bir tedbir olarak konulmuştur. Bu alanda kanunun yapılış gerekçelerinde yer alan ve daha önceki başıbozuk uygulamalara ve usulsüzlüklere bir çözüm anlamında yapılan düzenlemeyle, kanun kapsamına giren kişilerden her türlü bilgi ve belgenin kurum tarafından istenilmesi yoluna gidilmiştir. Böylece kişi tespit edilerek, sadece o kişiye yardım ve ödeme yapılacak, aynı zamanda yapılan yardım ve ödemeler hiçbir şekilde devir ve temlik edilemeyecektir. Usulsüz yararlanan kişiler aldıklarını kanuni faizleriyle birlikte geri ödeyeceklerdir. Kanunun getirdiği bir diğer yenilik, mükerrer sosyal yardımların önlenmesi, bu alanda eşgüdümün sağlanması amacıyla sosyal güvenlik ve diğer ilgili veri tabanları ile bütünleşik yapıda T.C. Kimlik Numarası temel alınarak Ulusal Yardım Veri Tabanı oluşturulmasının öngörülmesidir. Böylece bu alanda koordinasyon sağlanarak, yanlışlıklar önlenecektir.

Kanun kapsamına aldığı yardımları ve yararlanacak olan kişileri ayrıntıları ile saymaktadır. Her sosyal yardım ve ödeme için çeşitli şartlar getirilmiştir. Bunların toplu bir gösterimi olarak tablo 3’de genel yardımlar sayılmaktadır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte günlük dille, Yeşil Kart Kanunu ve 65 Yaş Kanunu yürürlükten kalkacaktır. Yeşil kart uygulamasından yararlanan kişiler yeniden değerlendirilene kadar genel sağlık sigortası kapsamına alınacak, kanunun yayımı tarihinden 1 yıl içerisinde sağlık yardımlarından yararlanıp, yararlanmayacakları karara bağlanacaktır.

Tablo 3: Yapılacak Olan Sosyal Yardımlar

Sosyal Yardım Türü	Kime Yardım Yapılacak	Nasıl Yapılacak
Aile yardımı	Aile yardımı yerel ölçüler içinde yaşamlarını asgari düzeyde dahi sürdürecektir gelirden yoksun olan çocuklu ailelere en fazla iki çocuk için, en fazla on iki aya kadar her ay aile yardımı ödenir.	Ailelerin bizzat sosyal güvenlik hizmet Merkezine yapacakları başvuru sonucunda harcama testi bilgilerinin sisteme girilmesi ile aile yardımını hak etmesi durumunda, aile yardımı banka hesabına yatırılır.
Yaşlı aylığı	65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla yükümlü kimsesi bulunmayan, her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, yaşamlarını asgari düzeyde dahi sürdürmekte güçlük çeken yaşlılara yaşlılık aylığı ödenir.	Yaşlıların sosyal güvenlik hizmet merkezine yapacakları başvuru sonucunda harcama testi bilgilerinin sisteme girilmesi ile yaşlılık aylığını hak etmesi durumunda aylık banka hesabına yatırılır.
Özürlü aylığı	Başkasının yardımı olmaksızın yaşamını sürdüremeyecek şekilde özürlü olan ve yaşamlarını yerel ölçüler içinde asgari düzeyde dahi sürdürebilecek bir gelirden yoksun olan özürlülere özürlü aylığı ödenir.	Özürlülerin sosyal güvenlik hizmet merkezine yapacakları başvuru sonucunda harcama testi bilgilerinin sisteme girilmesi ile özürlü aylığını hak etmesi durumunda aylık banka hesabına yatırılır.
Özürlü çocukların eğitim ve rehabilitasyon yardımı	Zihinsel, bedensel, fonksiyonel veya ruhsal özürlü bulunan ve ailesinin geliri asgari ücretin belirlenecek oranının altında olan çocuklardan, yapılacak eğitim ve rehabilitasyon sonucunda sakatlık derecesinde azalma ihtimali olan yada sakatlık derecesinin artmasına engel olması mümkün görülen tüm çocuklar yararlandırılır.	Ailelerin sosyal güvenlik hizmet merkezine yapacakları başvuru sonucunda harcama testi bilgilerinin sisteme girilmesi ile eğitim ve rehabilitasyon yardımını hak etmesi durumunda aylık banka hesabına yatırılır.
Sağlık yardımı	Genel sağlık sigortası primini ödeme gücü olmayan ailelerin Genel Sağlık Sigortası primleri devlet tarafından ödenir.	Prim ödeme gücü olmadığı tespit edilen ailelerin sağlık sigortası primi tutarı GSS fonuna ödenir

Primsiz Ödemeler	Şeref aylığı, vatani hizmet tertibinden bağlanan aylık, vazife malullüğü aylıkları ve bu aylıkları alanların dul ve yetimlerine ödenen aylıklar mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde sürdürülür.	İlgili birimlerden (Genelkurmay Başkanlığı Milli Savunma Bakanlığı) veya sosyal güvenlik hizmet merkezlerine kişilerin doğrudan başvurusu üzerine yapılacak değerlendirme sonucunda aylık bağlanır.
-------------------------	--	---

Buraya kadar özetlenenler ışığında; sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler kanun tasarısı taslağı bu alanda normların belirlenmesi, temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ailelere nakdi nitelikte olan aile yardımı yapılması, genel sağlık sigortası kapsamında prim ödeme gücü olmayanların primlerinin devlet tarafından ödenmesi, sosyal güvenlik ile birlikte ortak bir veri tabanı oluşturulması gibi temel işlevlere sahiptir. Her ne kadar kanun bazı uygulamalara son verecekse de, Şeref Aylığı, Vatani Hizmet Aylığı, er, erbaş ve sivil görevlilere ödenen aylık ve ödemeler ile vazife malullüğü aylığı ve ödemeleri devam edecektir. İş görme gücüne sahip kişilere yapılacak aile yardımları da, bu kişilerin meslek edindirme programlarına zorunlu katılımını gerektireceğinden, kanunla aynı zamanda niteliğin artırılması da hedeflenmiştir⁸⁹.

C) Geçmiş Tek Çatı Anlayışından Günümüz Tek Çatı Anlayışına Dönüşüm:

Tek çatı politikasının belirlenmesi amacını güden bu tez çalışması, giriş kısmında belirtildiği üzere “tek çatı geçmişte neyin amacıydı, şimdi ise neyin aracıdır” temel sorusunu sorarak, AKP reformunun aslen sosyal güvenlik sistemini nasıl şekillendirmek istediğini anlamayı amaç edinmektedir. Bunun için ise iki anlayış arasındaki temel farklılığın ortaya konulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Geçmişteki tek çatı anlayışı ile günümüz reformunun zeminine yerleştirilen tek çatı arasında iki temel farklılık bulunmaktadır. İlki sosyal güvenliğin dünyayla birlikte meşruiyet krizi yaşaması neticesinde, temellerinin sarsılarak sosyal güvenliğin bir hak olmaktan çıkıp, sosyal korumaya doğru bir seyir izlemesidir. İkincisi ise geçmişteki tek çatı anlayışında; sunulan hizmet ve finansman açısından

⁸⁹ Başbakanlık, a.g.k, s.79

bir bağı kurularak, sosyal güvenliğin tek elde toplanmasını amaçlanırken, AKP reformunda sosyal güvenliğin sorunları sadece finansman sorununa indirgenerek, sunulan hizmetler ile finansman arasındaki bağı kopartılarak, sosyal güvenliğin hizmet alımına doğru yönlendirilmesidir.

Daha önce anlatıldığı üzere sosyal güvenlik önlemlerinin bir politika düzeyinde ele alınarak yaygınlaştırılması II. Dünya savaşı sonrası gerçekleşmiştir. Özellikle herkese sağlık ve işsizlik sigortası ile eğitim güvencesi sağlamayı amaçlayan sosyal refah devleti uygulamaları bu gelişmeleri hızlandıran etkenler olmuştur. Sosyal güvenlik ve sağlık hakkının da aralarında olduğu temel haklar, hiç kuşkusuz insanlık tarihinde önemli dönemeçleri tanımlayan gelişmişlik noktalarıdır. “Sosyal haklardaki bu gelişme ve bu doğrultuda sürdürülen mücadeleler, devleti refahı yaygınlaştırmak için kurumsal yapılar oluşturmaya zorlamış ve sosyal devlet bu süreçte şekillenmiştir. 1970’li yıllardan başlayarak kapitalist istemde ortaya çıkan krizler, sosyal hakları hedef alarak aşmaya çalışılmıştır⁹⁰”. Doğru olan, sosyal güvenlik sistemlerinin bu tarihte krize girdiği iddiası değil, kapitalist sistemin krizini, sosyal güvenlik başta olmak üzere emeğin kazanılmış haklarını ortadan kaldırarak aşma isteğidir.

Küreselleşme sürecinde Türkiye de dünya ile birlikte sosyal güvenliğini sorgulamış ve ekonomisini küreselleşme sürecine uyarlaması, dönüşüm yaşanmasına neden olmuştur. Bu süreçte başta devlet olmak üzere geleneksel yapının bütün unsurlarında bir dönüşüm gerçekleşmiştir. “İlk olarak sosyal politikaların odağında bulunan işçi sınıfı, yerini sınıf dışına düşen yoksullara/yapısal işsizlere bırakmıştır. İkinci olarak bağımlı çalışanların korunması ve güçlendirilmesi şeklindeki temel sosyal politika hedefinin yerini yoksulların sosyal sermayelerinin geliştirilmesi almıştır. Sosyal politikanın odağının değişmesi aynı zamanda devletin bütün alanlarında bu odak etrafında örgütlenmesi gerektireceği için, dönüşüm de piyasa lehinedir⁹¹”.

Geçmiş dönemdeki ekonomik ve sosyal koşullar, sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasının ve gelişmesinin dinamiğini oluşturmuş iken, günümüz koşulları, sosyal güvenlik sistemlerinin meşruiyet nedenini tartışma gündemine getirmiş; sosyal güvenlik sisteminin işlevlerini ortadan kaldırma eğilimlerine yoğunluk kazandırmıştır. İşte, ülkemizdeki “Reform ya da sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma” çalışmalarını da bu sürecin bir uzantısı ve yansıması

⁹⁰ DİSK, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisine İlişkin DİSK’in Değerlendirme Raporu”, Kasım 2004, s.3, (Çevrimiçi) <http://www.antimai.org/cy/disksosguv.htm> (22.4.2006)

⁹¹ Metin , a.g.m., s.90

olarak değerlendirmek gerekmektedir. Reform sosyal güvenlik sisteminin temel amacını yoksullukla mücadele olarak tanımlamaktadır. Sistemin odağına yoksulluğu yerleştirmenin iki kritik anlamı vardır. “İlki ücretli emek ile sosyal güvenlik arasındaki içsel bağ kopartılmakta ve ancak dışsal bir ilişki olarak yeniden kurulmaktadır. Sistemde ücretli emek kategorisi bu sisteme göre herhangi bir fon sahibi olarak sisteme katılan genel bir müşteri kategorisine dönüştürülmektedir. İkinci kritik anlamı ise bizzat yoksullukla ilgilidir. Bu düzenleme de yoksulların taleplerini yurttaşlık hakları gibi değil fakat yurttaşlık statüsü sona ermiş insanların talepleri gibi kavramaktadır⁹²”.

Reform kanunlarında, sosyal güvenlik sistemi ile yoksulluk sorununun çözümü bir karşıtlık temelinde gerekçelendirilmektedir. Bu da sosyal yurttaşlığın henüz kurumsallaşmadığı ülkemizde, sosyal güvenliği bir hak olmaktan çıkararak, sosyal korumayı odağa yerleştirmek anlamına gelmektedir. Sosyal koruma ile sosyal güvenlik ilk bakışta benzer ve birbirine örtüşüyor gibi görünse de, felsefi, politik ve tarihsel olarak birbirinden tamamen farklı içeriklere sahiplerdir. Özellikle sosyal hakları eşitlik çerçevesinde toplumun tümüne yaygınlaştırmayı hedef haline getiren sosyal yurttaşlıktan, sosyal korumaya geçilmesi, sosyal güvenliği de içeren sosyal hakları bir nevi Dünya Bankası’nın tanımıyla girdi çıktı ilişkisine dönüştüren bir anlayışa indirgemektedir.

Yoksulluğu en yalın tanımıyla, asgari beslenme gereksinmesi ile barınma, sağlık ve eğitim gereksinimlerini karşılamak için yeterli araç ve olanakların yokluğu sonucu ortaya çıkan bir fiziksel yoksunluk durumu olarak tanımlarsak, sosyal güvenliğin tek ve yegâne amacı olarak yoksulluğu alması, sosyal güvenliğin toplumda hak statüsünde bütün yurttaşları eşit olarak kapsama alma derecesinden, sadece bu güvencelere muhtaç olanlara sunulmasına indirgendiğini gözler önüne sermektedir. Mevcut sistemimizin yoksulluğa karşı etkin bir şekilde koruma sağlayamaması gerekçesiyle yola çıkan reform zinciri, sistemin odağına yoksulluğu yerleştirmekte ve sosyal devlet anlayışımız çerçevesinde eşitlik ilkesine aykırı bir tavır sergilemektedir. Sosyal hak olarak tanımlanan sosyal güvenlik anlayışında yurttaşlar hak ve yetki sahibidirler. Sosyal koruma sistemine dönüşen yeni sistemde ise hak yerine, yardımdan söz edilebilir. Yurttaşlık hakkı temelinde kurgulanmayan bir yardım sistemi de kolaylıkla, onur kırıcı bir sisteme dönüşebilir.

⁹² a.m, s.92

Dikkati çekmek istediğimiz yön, AKP reformunda dönüşümün sosyal devlet ilkesi temelli bir sosyal güvenlik anlayışından, yoksullukla mücadele ilkesi etrafında oluşturulan bir sosyal koruma sistemine geçişle ortaya konmasıdır. Geçmişteki tek çatı anlayışından ideolojik bir şekilde ayrışmasını sağlayan reform, iddiası eşitlik olan ancak bu eşitliğin hak anlamında değil, herkesi kapsama alması anlamında kullanılmaktadır.

Yeni tek çatı anlayışının geçmiştekenden ayrılan ikinci yönü sosyal güvenlik hizmetleri ile finansmanı arasındaki bağıdır. 1960 sonrasında sosyal güvenliğin bir sosyal hak olarak benimsenmesi ile birlikte sistemimizde sosyal güvenliğin sorunlarının çözümüne tek çatı yerleştirilmiştir. Bu model özellikle Beveridge Planı'nda olduğu gibi sistemin yönetimi ve finansmanı, yönetimde birlik ve sosyal güvenlik yardımları açısından da teklik ilkesi esasında yapılacağı ve ulusal düzeyde bir tek sosyal güvenlik kurumunun bir tek bakanlığa bağlı olacağı bir modele dayanıyordu. Tek çatının nasıl olması gerektiği konusunda istisnaları da olsa benimsenen model buydu. Bu modelin en büyük özelliği sosyal güvenlik hizmetleri ile finansmanı arasında bir bağın kurularak, her ikisinin de aynı örgütün gerçekleştirmesiydi. Çünkü sistemimizin en büyük sorunları sosyal güvenlik kurumlarımızın farklı bakanlıklara bağlı olması neticesinde, tek bir politika tespiti ve bunun uygulanması açısından sorumlu bir organın gerekliliği olarak görülmüş ve bu anlayış doğrultusunda tek çatı çözüm olarak benimsenmiştir. SSK modeli gibi bir yapılanmayla sistemde hizmetlerin kendi içerisinde karşılanması ve finansmanının da güvence sağlananlardan kesilen kesintilerle sağlanması hedeflenmiştir.

AKP reformunda ise temel kaygıyı maliyet yani sosyal güvenliğin bütçe üzerindeki yükü oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları birer kara deliktir ve giderek finans dar boğazına girip, açıkları büyümektedir. Bu da bütçeden yapılan transferleri gün geçtikçe artırmakta ve sistemi işlemez hale getirmektedir. Bu nedenlerle sistemde hizmetle finansman arasındaki bağ kopartılmakta, bu da sisteme dahil edilen genel sağlık sigortası ile yapılmaya çalışılmaktadır. Geçmiş tek çatı ile bugünkü tek çatı arasındaki en önemli fark da burada ortaya çıkmaktadır.

Genel sağlık sigortası bir finansman aracıdır ve Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen Sağlıkta Dönüşüm Projesi ile bağlantılı olarak tasarlanmakta ve uygulanmakta olan bu projenin finansal ayağını oluşturmaktadır. Reformlar adil,

kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşma gerekçesiyle hayata geçirilmek istenmektedir. Bu açıdan nüfusun tümüne hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu, tedavi edici ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse eden genel sağlık sigortasının oluşturulması reformun dört ana bileşeninden en önemlisini oluşturmaktadır. Bu sistemle, herkesin genel sağlık sigortası kapsamında katılımının zorunlu olduğu prime dayalı bir yapı uygulanacak, prim ödeme gücü olmayanların primlerini ise devlet ödeyecektir.

Finansman genel sağlık sigortası ile olmakla birlikte, hizmet finansman bağı; özellikle Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması, devlet-sigorta-kurum hastanesi ayrımının ortadan kaldırılarak tüm hastanelerin tek çatı altında toplanması, sağlık hizmetleri sunumuyla-finansmanının birbirinden ayrılması, Aile Hekimliği uygulamasına geçilerek sağlam bir sevk zincirinin meydana getirilmesi, koruyucu hekimliğin yaygınlaştırılması ve özel sektörün yatırım yapmasının özendirilmesi şeklinde öngörülen düzenlemelerle koparılmaktadır. Bu da sosyal güvenlik sistemini sadece hizmet alımına iten faktörü oluşturmaktadır. Bu seçimin anlamı, "sağlığın bir hak olmaktan çıkması, toplumsal boyutunun ortadan kalkarak kişiselleşmiş ve özelleşmiş nitelik kazanması ve sağlık hizmetlerinin prim karşılığı satın alınır hale gelmesi"⁹³ demektir. Sağlık hizmetlerinin maliyetlerinin hizmeti kullananlardan sağlanması da, bu hakkın piyasalaşmasını sağlayacak ve devletin özellikle teminat paketi çerçevesinde kamu hizmetlerinden çekilmesi sonucunu doğuracaktır.

Temelde maliyetlerin kısılarak, sosyal güvenlik açıklarının kapatılması üzerine oturtulan tek çatı modelinde, hizmet-finansman bağının koparılması bütçe kaygısı üzerine kurulmaktadır. Bu anlayış doğrultusunda tek çatı, geçmişteki tek çatıdan sadece kurumsal anlamda değil, devletin sosyal güvenliğe bakış açısındaki dönüşümü yansıtması bakımından da ayrılmaktadır.

⁹³ DİSK, a.g.m, s.4

İKİNCİ BÖLÜM:
BİRLEŞTİRME VE
5502 SAYILI SOSYAL GÜVENLİK KURUMU KANUNU

Birinci bölümde anlatıldığı üzere; Türkiye’de kurumların birleştirilmesi fikri bir ideal olarak, sosyal güvenlik sistemimizin ve kurumlarımızın kuruluşundan beri gündemimizde olan bir olgudur. Kurumların birleştirilmesi veya tek çatı altında toplanması fikrinde bu kadar ısrar edilmesinin sebebi; tek çatının var olan sorunlara bir çare olmasına olan inançtan kaynaklanmaktadır. Farklı statüdeki kişilere sosyal güvenlik sağlayan üç ana sosyal güvenlik kurumumuzun yanında, kendi çalışanlarına sosyal güvence sağlayan özel sandıklar ve sosyal yardım ve hizmet veren kuruluşlar, bu kuruluşların farklı mevzuatlara sahip olması, bunun yanında ayrı politikaların izlenmesi, sistemimizi içinden çıkılmaz bir hal aldırılmıştır. Sosyal devlet anlayışıyla birlikte, herkese sosyal güvenlik anlayışının yerleşmesi, insanların karşısına çıkan her türlü olumsuzluğun kapsama alınmaya çalışılması gibi sosyal faktörlerle birlikte düşünüldüğünde, dünyada var olan sıkıntıları ülkemiz de aynı süreçten geçerek yaşamaktadır. Özellikle kurumlarımızın finansman dar boğazına girmeleriyle, risk kapsamının genişlemesi, sıkıntıları beraberinde getirmiştir. Bunun sebebi sosyal güvenlik sistemimizin farklı statüler arasında bir hak elde etme yarışı haline getirilmesiyle, bir yandan politik müdahaleler doğrultusunda farklı uygulamaların yerleşmesi, herkese sosyal güvenlik bir yana, var olan sistemin de işlemez hale gelmesini sağlamıştır.

1950’lerden sonra Hükümet’lerin sosyal güvenlik reform adı altında kastettikleri temelde insanların tamamının sosyal güvenceye kavuşturularak, insan haysiyetine ve onuruna yaraşır bir hayat sürmelerini sağlamakken, 1990’lardan sonra reform, kurumların zarar ederek, finansman dengesini sağlayamaması ve devlet bütçesinde verilen açıkların kapatılması gibi bir anlama sahiptir. Var olan değişimin en önemli sebebi; küreselleşme olgusuyla beraber, devletin fonksiyonlarında olan dönüşümdür. Temelde devletin tanımı değişerek, sosyal devlet anlayışının değişmesi, özellikle sosyal güvenlik sistemlerine bakış açısını da değiştirmektedir. Sosyal

güvenlik sistemleri artık sürdürülebilir bir sistem olduğu ölçüde yaşayabilecek oluşumlardır. Bunun neticesinde ülkemizde var olan reform hareketinin temel nedeni; kurumların var oldukları durumundan, sürdürülebilir bir yapıya geçmesinin sağlanması olmaktadır.

2002 sonrası AKP Hükümeti'nin Acil Eylem Planı çerçevesinde, var olan sistemimiz temelinden değişmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması bu reform ayağının başlangıç noktası olmakla beraber, amacı değildir. Bunun nedeni, oluşturulacak olan kurumun, sosyal güvenlik sistemimizin ilk kuruluş aşamasından bu yana hedeflendiği üzere, ayrı çatılar altında faaliyet gösteren kurumların aynı çatı altına toplanmasından farklı bir durumu yansıtmasıdır. Günümüzde reformun tetikleyicisi olarak görülen kanun, aynı zamanda asıl olarak sosyal güvenlik sistemimizin üzerine inşa edileceği binayı oluşturmaktadır. Onun için bu bölümde sosyal güvenlik reformu adı altında yapılan çalışmaların olmazsa olmaz koşulu olan tek çatı kanunu anlatılacaktır.

I. GEREKÇE⁹⁴:

Ülkemizde sosyal güvenliğin sağlanması için T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu 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.

Sistemimizdeki bu dağınıklık aynı zamanda kurumlar arasında koordinasyon sağlanmasını önlemekte, diğer taraftan 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 personelin bu söylenen nitelik eksikliği, ileriye yönelik yükümlülüklerin doğru bir

⁹⁴ Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Bakanlar Kurulunun 6.12.2005 tarihli kararıyla, 8.12.2005 tarihinde TBMM Başkanlığına gönderilen 30.11.2005 tarihli “**Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi**”

şekilde tespit edilerek gerekli önlemlerin alınmasına da engel bir durum yaratmaktadır. Diğer taraftan denetim mekanizmalarının etkin işlememesi, gerek sigortalılaşmayı gerekse prim tahsilâtını etkin kılamamaktadır.

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 istatistikî 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 sosyal güvenlik kurumlarımız tarafından farklı olarak yapılması yani harcamaların tek elden yürütülememesi hem aşırı israfa ve bürokratik işleme hem de sağlıkla ilgili politikaların farklı uygulamalara neden olacak şekilde yanlış belirlenmesine de 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:

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

Dikkat edildiği üzere yeni oluşumda asıl olarak standardizasyon hedeflemektedir. Bu kaygı sosyal güvenlik kurumlarımızın öncelikle otomasyona

sahip olmaması, sigortalı ve hak sahiplerinin kayıtlarının 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, kişilerin aslen sosyal güvenlikten yararlanma konusunda eksikliklerinin göz ardı edildiği görülmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile getirilen sistem aslında reformun diğer ayaklarının gerçekleştirilmesi için zemini oluştursa da, kanunların temelde teknik ve soyut yaklaşımlar getirmesi reformun en eksik yönlerini oluşturmaktadır.

II. KANUNUN OLUŞUMU VE TBMM SÜRECİ:

58. Hükümet ile siyasi hayatımıza giren Acil Eylem Planı (AEP) 16.11.2002 tarihinde açıklanmıştır. Planda toplam 205 faaliyet bulunmaktadır ve bunlar dört ana politika başlığında toplanmıştır. Kamu Yönetimi Reformu, Ekonomik Dönüşüm Programı, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu ve son olarak da Sosyal Politikalar faaliyetlerin temel noktalarıdır. Sosyal Politika başlığı altında Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması, İşsizliğin Önlenmesi, Nitelikli Eğitim, Sağlıklı Toplum, Sosyal Güvenlik ile Kentleşme ve Yerleşme başlıklarında, meydana getirilmek istenen 45 adet faaliyet planlanmıştır.

Herkes Sosyal Güvenlik alt başlığında; sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağının kurulması, uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta kollarının birbirinden ayrılması, prim karşılığı olmayan ödemelerin kaldırılması, bütünleştirilmiş bir sosyal yardım ve hizmet ağının kurumsal yapısının oluşturulması, sağlıklı toplum başlığı altında ise; sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması, genel sağlık sigortası sistemi ve kurumunun kurulması, reformun ayakları sayılmıştır.

Hedefler belirlendikten sonra ilk yapılan, Acil Eylem Planı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sorumluluğuna verilen konularda kamu kurumlarının da katılımıyla reform ayaklarıyla ilgili komisyonların kurulması olmuştur. Reform sürecinde Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet

Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı temsilcilerinin katılımıyla Sosyal Güvenlik Yönlendirme Komitesi toplantıları yapılmıştır. Hazırlanan Genel Sağlık Sigortası sistemi ve Sağlık Sigortaları Kurumu, Emeklilik Sigortaları sistemi ve Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Temel Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Kanun Tasarı Taslakları 22.9.2003 tarihinde ilk kez sosyal taraflara ve kamu kurumlarına gönderilmiştir. 29.7.2004'te Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisinin “Beyaz Kitap” hazırlıkları tamamlanarak, bu çalışma da sosyal tarafların görüş ve önerilerine açılmıştır. 11.10.2004'e gelindiğinde yapılan çalışmalar Bakanlar Kurulu'na sunulmuştur. Komisyon yoğun bir şekilde çalışmalarını sürdürdükten sonra 24.11.2004'te hazırlanan Kanun Tasarıları Ön Taslakları değerlendirilerek, 17.12.2004'te Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarı Taslağı'nın ilk versiyonu tamamlanmış ve 22.12.2004 tarihinde Kanun Tasarı Taslakları sosyal taraflara gönderilmiştir. Bu tarihten Nisan 2006 tarihine kadar özellikle sosyal güvenlik reformu ile ilgili bir dizi toplantı, görüş alış verişi ve özellikle sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleriyle geçmiştir. Bu bağlamda onların taraftar olmadıkları noktalar bu şekilde tespit edilmiştir.

Kanunu oluşum aşamasına değinildikten sonra, kanunlaşma sürecini de kronolojik dizge içinde anlatmakta fayda görülmüştür.

Hazırlanan Kanun Tasarısı Taslağı'nın ilk versiyonu 30.11.2005 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Başbakanlığa gönderilmiştir. Kurum bu metinde 38 madde ve geçici 5 madde düzenlenmiştir. Kanun Taslağı da 8.12.2005 tarihinde Başbakanlıktan TBMM'ye gönderilirken, taslak metin üzerinde bir takım değişiklikler yapılarak madde sayısı 43'e çıkarılmıştır. Meclis'e gelen taslak sırasıyla önce Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'na ve ardından da 28.12.2005 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonu'na sevk edilmiştir. 4.1.2006'da Komisyon ilk kez tasarıyı görüşmüş ve Alt Komisyon kurulmasına karar verilmiştir. Alt komisyon taslağı 19.1.2006 tarihinde ilk kez görüşmüştür. Şubat ayı içerisinde kanun tasarısı Alt Komisyon'da imzalanarak, Plan Bütçe Komisyonu'na gönderilmiş ve 23.2.2006'da bu Komisyon'da da kanun tasarısı kabul edilmiş, üzerinde son düzeltme ve eksiklikler tamamlanarak TBMM Genel Kurulu'na sunulma aşamasına gelinmiştir. Yoğun tartışmalar neticesinde Nisan ayında Meclis Genel Kurulu'na gelen tasarı, 13.4.2006 tarihinde 45 madde ve 5 geçici maddeyle kabul edilmiştir.

14.4.2006 tarihinde kanun Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiş ve 28.4.2006 tarihinde; Yönetim Kurulu'nun oluşumu ve üyelerini düzenleyen 6. maddesi, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek, Meclise yasanın görüşülmesi için kısmen iade edilmiştir. İade gerekçeleri doğrultusunda konu Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ele alınmış, kısa süren toplantı neticesinde AKP Milletvekilleri tarafından Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in veto gerekçelerini ortadan kaldıracak bir önerge vermişlerdir⁹⁵. Meclis gündemine 17.5.2006 tarihinde alınarak görüşülen kanun, önerge doğrultusunda kabul edilerek, Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiş ve 22.5.2006 tarihinde Cumhurbaşkanı Tek Çatı yasasını onaylamıştır.

Geçmişten bugüne kurumları aynı çatı altına alma fikri sürekli biçimde karşımıza çıksa da, bugün karşımıza çıkan kanun geçmiştekinden farklı bir oluşumu karşımıza getirmektedir. İlk plandan bu yana amaçlanan kurumların hizmet ve finansmanlarının aynı yapı içerisinde gerçekleşmesinin sağlanmasıdır. Ancak günümüzdeki reform anlayışında oluşturulan tek çatı ile bu bağ ortadan kalkmakta, hizmet ve finansman bağı koparılmaktadır. Fakat kuruma salt bir idare açısından bakıldığında birleştirilme anlamında ilk girişim 2000 yılında çıkarılan 618 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname olmuştur. Fakat Anayasa Mahkemesi'nin yetki kanununu iptal etmesiyle, bu girişim başarısız olmuştur. Bu aşamadan sonra 2003 tarihinde 4947 sayılı kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Ancak kurumları birleştirme hedefi, Emekli Sandığı'nın kapsama alınmamasıyla tam anlamıyla gerçekleşmemiştir. Kurumun ilgili kuruluşları olarak Bağ-Kur, SSK ve İş-Kur alınmış ve koordinasyon sağlama görevi verilmiştir. Bir Üst Koordinasyon Kurulu⁹⁶ modeli olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olan kurum, genel bütçeye dahil, bir anlamda özerk olmayan, norm ve standart bütünlüğü sağlamaktan uzak bir yapı sergilemiştir.

2006'ya geldiğimiz zaman ise; sosyal güvenlik reformu kapsamında kurumların tek çatı altında toplanması, hem geçmişteki kurumların birleştirilme politikası hedefinden, hem de 2000 yılı denemesi ve 2003 yılındaki fiili oluşumdan farklı bir durumu meydana getirmektedir. Bunun nedeni yeni sosyal güvenlik

⁹⁵ Ali Ulurasba, "Tek Çatı yasa tasarısında Cumhurbaşkanı Sezer'in dediği oldu", 4.5.2006, (Çevrimiçi) www.habervitrini.com/haber.asp?id=219563, (10.5.2006)

⁹⁶ TUSİAD, a.g.k, s.51

anlayışında sosyal güvencelerin kişilere tanınmış bir hak olmaktan çok, bedeli karşılığında sunulan bir hizmet anlayışına dönüştürülmek istenmesidir.

Kısaca belirttiğimiz doğrultuda; bu bölümde öncelikle oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ne anlam ifade ettiği, kuruluşu, hukuki statüsü, uygulayacağı ve tabi olacağı kanunlar, faaliyetleri ve bunlardan sorumlu organları, mevcut mevzuatımıza göre sosyal güvenlik faaliyeti gören kurumlarla kıyaslanarak, yeni yapının tam anlamıyla ne ifade ettiği anlatılacaktır.

III. KANUNUN İÇERİĞİ⁹⁷:

Sosyal Güvenlik Kurumu kanunu; Kurumun kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Yapılan tanımlamaya göre; “Kurum diğer kanunlarda verilen görevleri yapmak üzere kurulan, kamu tüzel kişiliğine haiz, kendine verilen görevleri etkin şekilde yerine getirebilmek için idari ve mali açıdan özerk, görev ve yetkilerini kullanırken, bu kanun hükümlerine tabi olan, kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi, bu çerçevede de kamu hukukunun getirdiği prosedürlerden uzak olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan bir kurum olarak düzenlenmiştir. Kurumun görev ve özerkliği gereği ve ilgili kuruluşları olması neticesinde vesayet denetiminin esas olduğu, uygulama yetki ve sorumluluğu, iş, işlem ve kararlar Kurumu temsil eden organlar tarafından yerine getirilecektir. Kurumun merkezi Ankara'dır. Ayrıca Kurum Sayıştay denetimine tabidir” (md.1).

Oluşturulan sosyal güvenlik kurumunun amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı olarak, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş sistemde sigorta sistemlerini yürütmek olarak belirlenmiştir. Bu şekilde sosyal güvenlikten faydalanan kişiler arasında ayrım yapılmadan, herkesin sosyal güvenlikten yararlanması amaçlanmıştır. Kurumun diğer kanunlarda verilen görevleri yanında bu kanunda görevleri olarak (md.3):

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.

⁹⁷ 16.5.2006 tarihli ve 5502 sayılı **Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu**, R.G. No: 26173

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.

ç) Sosyal güvenlik alanında, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.

d) Bu Kanun ve diğer kanunlar ile Kuruma verilen görevleri yapmak, olduğu sayılmıştır.

A) Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Organları ve Görevleri:

Bu kısımda öncelikle kanunda belirtilen organlar anlatılarak, mevcut mevzuatımıza göre SSK, Bağ-Kur, T.C. Emekli Sandığı ve kendinden önceki Sosyal Güvenlik Kurumu ile kıyaslanarak farklılıkları ortaya konulup, amaçlara ulaşabilme potansiyeli sergilenecektir. Görevleri ise temelde tablolar (Ek-2) yoluyla karşılaştırılmıştır.

Kurumun kanunda sayılan görevlerini yerine getirebilmesi için, üçlü bir yapılanma getirilmiştir. Buna göre Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı olarak oluşturulan organlar temel birimler olarak sayılmıştır. Ayrıca teşkilat yapısı (Ek-3) da kanunun Ekli (1) sayılı cetvelinde sayılmıştır. Organların oluşumu ve görevlerini anlatmadan önce belirtmemiz gereken bir konu, Kanununun 30.11.2005 tarihinde oluşturulan metninde organlar olarak; Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, Yönetim Kurulu ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın sayılmış olmasıdır. Genel Kurul organlar arasında yer almazken, danışma organı niteliğinde olan Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, asli organ olarak yer almıştır. TBMM Plan Bütçe Komisyonu ve Alt Komisyonu'nda en çok tartışılan konulardan biri de Genel Kurul'un olmaması olmuştur. Genel Kurul'un ısrarla olması gerektiği ve Yönetim Kurulu'nu ibra ederek, denetlemesi gerektiğinin zorunlu olduğu vurgulanmıştır⁹⁸. Aynı özellik 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu'nda da mevcut olmuştur. 2003 yılında kabul edilen kanunda

⁹⁸ Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu, Esas No: 1/1153, Karar No: 33, 29.12.2005, s.3

organlar olarak; Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı sayılmıştır. Bu metinde hem Genel Kurulu'na, hem de yönetim Kurulu'na yer verilmemiştir. Fakat kurum idari ve mali açıdan özerk olmayan, Bakanlığa bağlı bir kurum olduğu için sosyal güvenlik kurumları arasında (T.C. Emekli Sandığı hariç) koordinasyon sağlayan bir birim fonksiyonunu görmüştür.

Alt Komisyon raporunu verdikten sonra, özellikle sosyal tarafların şiddetli eleştirileri doğrultusunda, Plan Bütçe Komisyonu'nda metne Genel Kurul dahil edilmiştir⁹⁹.

1) Genel Kurul (md.5):

Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Kurulu belirtildiği üzere, son taslak metinde yer almazken Plan Bütçe Komisyonu'nun kabul ettiği tasarıda metne dahil edilmiştir. Kurul'un başkanı olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı veya görevlendireceği bir kişinin yönetiminde toplanılması öngörülmüştür. İlk halinde Bakanın veya Bakanlık Müsteşarı'nın başkanlık edeceği öngörülmüşken, katılanların en az Genel Müdür düzeyinde olması paralelinde, Komisyonda ibarenin "Bakanın görevlendireceği bir kişi" olarak değiştirilmesi önerilmiş ve kabul edilmiştir.

a) Oluşumu:

Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında;

a) Sayıştay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile öğretim üyeleri arasından Yüksek Öğretim Kurulu tarafından görevlendirilecek birer temsilciden,

b) İş ve/veya Sosyal Güvenlik Hukuku alanında Bakan tarafından belirlenecek iki öğretim üyesinden,

⁹⁹ **Plan Bütçe Komisyonu Raporu**, Esas No: 1/1153, Karar No: 76, 2.3.2006, s.12

c) Başkan, genel müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanından,

ç) En fazla üyeye sahip ilk üç işveren sendikası konfederasyonları tarafından üye işveren sendikalarına bağlı işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısı ile orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

d) En fazla üyeye sahip ilk üç işçi sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

e) En fazla üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

f) Kendi nam ve hesabına çalışanların üye olduğu kanunla kurulu en üst meslek kuruluşlarından en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

g) Kurumdan aylık veya gelir almakta olanların üye olduğu en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

h) (ç), (d), (e) ve (f) bentleri dışında kalan ve kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları tarafından görevlendirilecek birer temsilciden oluşmaktadır.

b) Görevleri:

Genel Kurul klasik bir kurul görünümünde meydana getirilmiş ve icrai kararlar alabilecek nitelikte düzenlenmemiştir. Daha çok istişari nitelikte bir kurul görüntüsünde oluşturulmuştur. Buna göre sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve önerilerde bulunmak, bütçe, bilanço, faaliyet raporları, performans programları, orta ve uzun vadeli gelir-gider dengesi, sigorta kolları itibarıyla yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak, en önemli işlevlerini oluşturmaktadır. Bunun yanında Kurumun performans programlarında yer alan hedefler ile sonuçları değerlendirerek, amaca uygunluk denetimi yapacak ve bu doğrultuda bir sonraki dönemin performans hedeflerine ilişkin görüş oluşturacaktır. Seçim görevi olarak da: Yönetim Kurulu'nun seçimle gelen üyeleri arasından, işçi, işveren, kendi nam ve hesabına çalışanlar ile

kamu görevlileri temsilcisini birer asıl ve yedek üye olarak gizli oy, açık tasnif usulüne göre, oy çokluğu ile seçecektir.

Kurulun üç yılda bir kez toplanması hükme bağlanmıştır. Toplantı tarihi ve gündem en geç bir ay öncesinden ilgili kurum ve kuruluşlara bildirilecektir. Toplantı yeter sayısı, üye tamsayısının salt çoğunluğudur. İlk toplantıda çoğunluk sağlanamazsa, toplantı bir ay sonra yapılacak ve bu toplantıda yeter sayı aranmayacaktır. Aynı zamanda Kurul, Bakan veya üye tamsayısının üçte biri tarafından da toplantıya çağrılabilir. Toplantı gündemine alınacak kararlar en geç iki hafta içerisinde Genel Kurula katılan üyelere gönderilecek ve kararla Kurumca öncelikle dikkate alınacaktır. Bu ifadeden anlaşıldığı üzere Kurulun kararı birinci derecede bağlayıcı değil, öncelik verilmesi gereken bir karar olacaktır.

c) Mevcut yapı ile kıyaslanması:

Daha öncede belirtildiği üzere, 2003 yılında oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu'nda ve kanunun komisyonlara giden ilk tasarı taslağında Genel Kurul yer almamıştır. Yoğun eleştiriler neticesinde organ, Plan Bütçe Komisyonu'nun kabul ettiği metinde yer almış ve TBMM Genel Kurulunda da aynen geçmiştir. Genel Kurulun olmaması, kurumun özerkliğinin teminatı olması, icrai karar alması ve Yönetim Kurulunun denetlenmesi gereğinden dolayı şiddetle eleştirilerek, maddeye eklenmiştir. Mevcut mevzuatımızda ise faaliyet gösteren kurumların şu anki yapısı ve tek çatı altında birleştirilmeleriyle oluşan yapı değerlendirilecek olduğundan, yapının ortaya konması gereklidir. Bu bağlamda sosyal güvenlik kurumlarımıza bakacak olursak:

1)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 Bakanlığı'na bağlı, Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşudur. Organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlıktır. Genel Kurulu Bakanın veya görevlendireceği kişinin başkanlığında; a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık

Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Plânlama Teşkilâtı 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, iş 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, malûllük, 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 gerekli görürse olağanüstü toplantıya çağırabilir. Toplantı yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur. İlk toplantıda yeter sayısı sağlanamazsa, ikinci toplantıda bu çoğunluk aranmaz.

2) Bağ-Kur: 1479 sayılı kanuna ve özel hukuk hükümlerine tabi, kamu tüzel kişiliğine haiz, kendi nam ve hesabına çalışanların sosyal güvenliklerini sağlayan kurumdur. Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan 2003 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olup, idari ve mali açıdan özerktir. Kurumun organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlüktür. Genel Kurul: a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy işleri 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, iş hukuku, sağlık bilimleri alanlarında uzman bir öğretim üyesinden,
- c) Bu Kanuna tâbi 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,
- ç) 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,
- d) Kurum çalışanlarının en fazla temsil edildiği kamu görevlileri sendikasına kayıtlı Kurum personeli arasından seçilecek bir temsilciden,
- e) Kurumdan aylık alanlardan, Bakanlıkça en fazla üyeyi temsil ettiği belirlenen dernek tarafından seçilecek iki temsilciden oluşmaktadır.

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

3) T.C. Emekli Sandığı: 5434 sayılı kanunla kurulan, Maliye Bakanlığı'na 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 Sandığı'nın da istisnai durumu neticesinde, sosyal güvenlik kurumlarımızda Genel Kurul yapılanmasına

gidilmektedir. Fakat buradaki en çarpıcı durum kurulların kimlerden oluştuğu ve kimlerin seçimiyle gelindiği noktasıdır. Bu konuda önemli bir nokta, yeni oluşturulan Genel Kurul'da 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. Kurumun en kalabalık ve sosyal yönden en etkili olacak kurulunun görevleri açısından ise kıyaslama temelde tablo üzerinde yapılacaktır. 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 (Genel Kurulların karşılaştırılması-Ek- 2,1).

2) Yönetim Kurulu (md.6):

Mevcut mevzuatımıza göre bütün sosyal güvenlik kurumlarımızda Yönetim Kurulu yapısı mevcuttur. Sosyal Güvenlik Kurumu kanun tasarısında da hükme bağlanmış iken, yürürlüğe giren metindeki haline gelene kadar iki önemli değişiklik geçirmiştir. Öncelikle tasarının 30.11.2005 tarihli versiyonunda kurul 11 üyeden meydana gelirken, üyelerin 6'sı kamu temsilcilerinden, 5'i ise sosyal taraflardan oluşmaktaydı. Buna göre; "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı'ndan birer temsilcinin yanında, sosyal taraflardan; kamu çalışanları, işçi, işveren, kendi nam ve hesabına çalışanlar ile kurumdan gelir ve aylıkta alanları temsile birer üyeden" meydana gelecekti. Bu oluşuma gelen ilk eleştiri; Yönetim Kurulu'nun 11 kişiden oluşmasının kararların çıkarılmasını zorlaştırabileceği ve optimum seviyede bir sayının belirlenmesi gerektiği üzerine

olmuştur¹⁰⁰. İkinci eleştiri ise Kurulun sosyal taraflardan en az bir temsilcinin katılımıyla toplanmasının, kurumun özerkliğine zarar vereceği yönünde olmuştur. Önerilen ise öncelikle Yönetim Kurulu sayısının 10'a indirilmesi ve toplantı yeter sayısının 5'ten 6'ya çıkarılarak, olağanüstü toplantıya çağırma yetkisinin aynı doğrultuda değişmesi ve uygulamada meydana gelebilecek tereddütlerin giderilmesi amacıyla maddenin bu yönde değişmesi yönünde olmuştur.

Komisyon görüşmeleri sırasında bu eleştiriler ışığında görüş birliğine varılan ağırlıklı noktalar; Yönetim Kurulu'nda prim ödeyenlerin yeterli sayıda temsil edilmediği, 11 üyeli kurulun 6 üyesinin kamu görevlisi, 5 üyesinin ise sosyal taraflardan seçildiği, bu doğrultuda kararların alınmasında sosyal çevrelerin etkin olamayacağı ve kamunun ağırlığının olacağı, Yönetim Kurulu'na verilen görevlerin temelde şekli olduğu, önemli görevlerin başkana verildiği, Yönetim Kurulu'nun yapısı ve görevlerinin Kurumun özerkliğinin sağlanması açısından gözden geçirilmesi gerektiği, şeklindedir. Bu kaygılardan hareketle Alt Komisyon Yönetim Kurulu'nun, "Kurumun en yüksek organı olduğuna açıklık getirilmesi, kamu kesimiyle sosyal taraflar arasında eşitliğin sağlanması amacıyla Sağlık Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı(DPT) temsilcileri metinden çıkarılarak, Kurum Başkanının teklifi üzerine Bakan tarafından atanan bir Başkan Yardımcısının Yönetim Kurulu üyeliğine getirilmesine imkan tanınması, atamayla gelen üyelerin üyeliklerinin sona ermesine ilişkin hususlara açıklık getirilmesi, üyelerin çalışmalara sağlıklı katılımlarının sağlanmasına yönelik hükümlerin eklenmesi, Başkan'ın geçici olarak bulunmadığı hallerde Yönetim Kurulu'na Başkana vekalet eden kişinin Başkanlık edeceğinin hükmüne bağlanması, Yönetim Kurulu üyeliğinin asli görev olmasına ilişkin düzenleme yapılması¹⁰¹ " gibi önerilen hususlar doğrultusunda kapsamlı ve geniş değişiklikler yapılmıştır. Bu teklif edilen düzenlemeler doğrultusunda Plan Bütçe Komisyonu raporunda kabul edilerek, gerekli değişiklikler yapılmış ve bu haliyle kanunlaşmıştır.

a) Oluşumu:

Kabul edildiği metin doğrultusunda Yönetim Kurulu:"Bir karar organı olup, kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Kurul:

a) Başkan,

¹⁰⁰ **Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu**, Esas No: 1/1153, Karar No: 33, 29.12.2005, s.4

¹⁰¹ **Plan Bütçe Komisyonu Raporu**, Esas No: 1/1153, Karar No: 76, 2.3.2006, md.6

- b) Başkanın teklifi üzerine Bakan tarafından görevlendirilen bir başkan yardımcısı,
- c) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını temsilen Bakan tarafından atanan bir üye,
- ç) Maliye Bakanlığını temsilen Maliye Bakanı tarafından atanan bir üye,
- d) Hazine Müsteşarlığını temsilen bağlı olduğu Bakan tarafından atanan bir üye,
- e) İşverenleri temsilen seçilecek bir üye,
- f) İşçileri temsilen seçilecek bir üye,
- g) Kamu görevlilerini temsilen seçilecek bir üye,
- h) Kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye,
- ı) Kurumdan gelir veya aylık alanları temsilen seçilecek bir üye olmak üzere 10 üyeden meydana gelmektedir.

Başkan Yönetim Kurulu'nun da başkanıdır. Başkanın bulunmadığı hallerde, Başkana vekalet eden kişi kurula başkanlık eder. Yönetim Kurulu üyesi Başkan Yardımcısının bulunmadığı hallerde, Başkan tarafından görevlendirilen yardımcı Kurula katılır.

Kurul en az haftada bir defa ve altı üye ile toplanır. Kararlar toplantıya katılanların çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik olursa Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Gerekli durumlarda Başkan veya altı üyenin talebi üzerine olağanüstü toplantıya çağrılabilir.

Başkan ve Başkan yardımcısı dışındaki üyelerin görev süreleri üç yıldır. Geçerli bir mazereti olmaksızın, arka arkaya üç toplantı veya bir yıl içerisinde toplam altı toplantıya katılmayanlar ile üyeliğe atanma ya da seçilme şartlarını yitirenler ile seçildikten sonra aranan şartları taşımadıkları anlaşılanların üyelikleri kendiliğinden sona erer. Geçerli mazeret olmaksızın devam yönünden üyelikleri sona erenlerin durumu, Yönetim kurulu kararıyla Bakanlığa bildirilir. Bu şekilde görev süreleri dolmadan boşalan üyelerin yerleri, yedek üyeler tarafından doldurulur. Bu üyelerde yerlerin aldıkları üyelerin görev sürelerini tamamlarlar. Süresi biten üyeler, yeni üyeler göreve gelene kadar görevlerine devam ederler. Atanan üyelerden herhangi bir nedenle görev süresinden önce üyeliği sona erenlerin yerlerine en geç 1 ay içerisinde kalan süreyi tamamlamak üzere aynı usullerle yeni bir atama yapılır. Bu üyelerden görevi sona erenler 30 gün içerisinde eski kurumlarına başvurmaları halinde, atamaya yetkili makam tarafından en geç bir ay içerisinde mükteseplerine uygun kadroya atanırlar. Atamaları gerçekleşinceye kadar bu kişilerin Yönetim Kurulu

üyesi kadrolarına bağılı olarak almakta oldukları mali hakların ödenmesine devam olunur. Başkan ve Başkan yardımcısı dışındaki atama ile gelen üyelerin kurumları ile ilişkisi kesilir.

Kurula atanacak veya seçilecek üyelerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinin (A) bendinde sayılan şartlardan, yaş ve öğrenim durumu dışındaki hususları taşımaları gerekir. Ancak seçimle gelen üyeler için 68. maddenin (B) bendindeki özel şartlarda sayılan hususlar aranmaz. 48.maddenin (A) bendinin 5 numaralı alt bendinde sayılan suçlarla ilgili haklarında ceza davası açılan üyelerden görevi başında kalması sakıncalı görünenler, Bakan tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilir. Bu şekilde boşalan üyeliklere söz konusu üyenin üyelik süresini geçmemek üzere yedek üyelerden doldurulur, atama ile gelen üyelerin yerine ise atamaya yetkili makam tarafından görevlendirme yapılır.

Toplantıya katılan Yönetim Kurulu Başkan ve üyelerine bu görevleri nedeniyle ayrıca 22.1.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 34. maddesine göre Kamu İktisadı Teşebbüsleri Yönetim Kurulu Başkan ve üyelerine ödenen miktarlarda her ay ücret ödenir”.

Yönetim Kurulu Kurumun en önemli karar organı olması neticesinde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Özellikle Alt Komisyon toplantılarına katılanların, muhalefetin ve sosyal tarafların görüş ve önerileri doğrultusunda kanun Yönetim Kurulu'nun oluşumu, toplanması, seçimi, sosyal tarafların eşit temsil edilmesi, mali hakları gibi konularda asgari mutabakat sağlanmıştır. Ancak görevler konusunda aynı hassasiyet gösterilmemiş, kurumdaki hassas görevler Kurum Başkanının görev ve sorumluluğuna verilmiştir. Bu açıdan Genel Kurul'da olduğu gibi Yönetim Kurulu da söylenenin aksine şekli bir oluşumdan öteye gidememiştir.

b) Görevleri(md.7):

Daha öncede belirtildiği üzere görevlerin çoğu şekli olarak düzenlenmiştir. Bunlar kurum bütçesini, bilânçosunu, gelir-gider tablolarını, bütçe bölümleri içerisinde aktarmaları ve ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak, sigorta kolları itibariyle hazırlanacak aktüeryal hesaplarına ilişkin raporları

değerlendirerek, tedbirleri kararlaştırmak, Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikleri karara bağlamak, bedeli 500.000 YTL'den fazla her türlü alım, satım, kiraya verme, devir, takas, inşaat işlerine karar vermek ve ihale komisyonu kararlarını onaylamak, personelin maaş dışındaki ödemeler ilişkin usul ve esasları düzenlemek, prim alacakları hariç olmak üzere, uyuşmazlıkların dava açılmadan veya icrai takibi yapılmadan uzlaşma ve tahkim yoluyla çözümlenmesine, sulh, feragate, kabule ve kanun yollarına başvurulmamasına karar vermek, her yıl prim borcu kamuoyuna açıklanacak işverenlerin belirlenmesine esas olmak üzere asgari borç tutarını belirlemek gibi görevler sayılmıştır.

c) Mevcut yapı ile kıyaslanması:

Kurul sorumluluğuna verilen görevlerin daha teknik konular olması nedeniyle eleştirilmiş, daha icrai bir organ olması ve işlevsel kararlar alınabilmesi yönünden baskılar oluşturulmuştur. Yeni getirilen yapıda kurulun işlevinin ne düzeyde oluştuğunun daha iyi belirlenmesi için mevcut mevzuatımıza göre faaliyet yürüten sosyal güvenlik kurumlarımızın kurullarının görevleri ile kıyaslama yapılmıştır (Yönetim Kurullarının Karşılaştırılması, Ek 2-2). Aynı zamanda bu kısımda da aynı kurumlarla, Yönetim Kurullarının oluşumu ve yapısı açısından kıyas yapılacaktır.

1) Sosyal Sigortalar Kurumu: 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 Kanununun 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 zorunludur¹⁰².

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

2) Bağ-Kur: 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 atanırlar¹⁰³. Yeni kanunda, bu konu dışındaki diğer hususlar da SSK'da olduğu gibi benzer şekilde düzenlenmiştir.

¹⁰² 6.8.2003 tarihli ve 4958 sayılı **Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu**, md.6, R.G. No: 25191

¹⁰³ 24.7.2003 tarihli ve 4956 sayılı kanunla değişik, **1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu**, md.8, R.G. No: 25187

3) T.C. Emekli Sandığı 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.

Anlatılanlar doğrultusunda eklememiz gereken bir diğer kurum, 2003 yılında kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'dır. Bu kurumda organlar arasında Yönetim Kuruluna değinilmemiştir. Ve organları olarak; Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu ve Başkanlık mevcuttur. Bölümün başında belirttiğimiz üzere Yönetim Kurulu maddesi son aşamaya gelinceye kadar iki büyük değişiklik geçirmiştir. İlki Alt Komisyon çalışmaları doğrultusunda, Plan Bütçe Komisyonuna gönderilen ve eleştirilerin doğrultusunda bu Komisyon tarafından kabul edilen metindeki çarpıcı değişikliklerdir. Bu eleştiriler doğrultusunda öncelikle, 11 olan üye sayısı 10'a düşürülüp, iki kamu temsilcisi çıkarılarak, 6'ya 5 olan eski halinden, her iki tarafın da eşit temsili doğrultusunda beş kamu, beş sosyal taraf temsilcisinin katılımı sağlanmıştır. Madde metnindeki ikinci büyük değişiklik ise; 14.5.2006 tarihinde Cumhurbaşkanlığı'na gönderilen kanunun, 28.5.2006 tarihinde Yönetim Kurulu'nun oluşumu ve görevlerine ait 6.maddesinin veto edilmesi doğrultusunda yaşanmıştır. Plan Bütçe Komisyonu'na gönderilen kanun, veto gerekçeleri doğrultusunda değiştirilmiştir.

Maddenin veto edilen halinde, seçimle gelen beş üyenin dışında, Başkanın yanı sıra 4 de atanan üye bulunmaktadır. Atanan üyeler; Başkanın teklifi üzerine Bakan tarafından görevlendirilen bir Başkan Yardımcısı, Maliye Bakanlığını temsilen Bakan tarafından atanan bir üye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı

tarafından atanan bir üye ve Hazine Müsteşarlığını temsilen bağlı olduğu Bakan tarafından atanan bir üye.

Cumhurbaşkanı bu üyelerin atamasının Bakan tarafından yapılmasını, Anayasa'nın 8, 104 ve 105. maddelerine aykırı bularak, kanunu kısmen geri göndermiştir. Veto gerekçesini ise şu görüşe dayandırmıştır: “Kamu politikasının tayinine katılan, etkin otoriteye sahip olan kuruluşların amacının gerçekleşmesinde en önemli yetki ve sorumluluklarla donatılan, planlama, örgütlenme, personel ve kadroları yöneten denetim ve temsil gibi işlevleri yerine getiren kamu görevlilerinin, üst düzey yönetici konumunda olmaları nedeniyle, bunların atamalarının da müşterek kararname ile yapılması Anayasal zorunluluktur¹⁰⁴”. Bu gerekçeyle meclise iade edilen kanun, TBMM Plan Bütçe Komisyonu'nda ele alınmış, AKP milletvekillerinin veto gerekçeleri doğrultusunda verdiği önerge neticesinde, TBMM Genel Kurulu'nda 17.5.2006 tarihinde kabul edilmiştir.

Buraya kadar anlatılanlar doğrultusunda Yönetim Kuruluna ilişkin 6.madde ile; kurulun oluşumu, üyeleri, seçimi, görev süreleri, süre bitiminde uygulanan kurallar, vekalet, toplanma ve karar yeter sayısı, kurula atanacak ya da seçilecek üyelere aranacak nitelikler ve görevler düzenlenmiştir. Kurulun öneminden ve kurum için işlevinden dolayı ayrıntılı olarak her husus ele alınmıştır. Hassasiyetlerin korunması neticesinde olumlu görünen bir gelişme kurulun sayısının 10'a çekilerek, sosyal taraflar ile kamu temsilcilerinin eşit olarak belirlenmesi neticesinde ülkemizde bir ilk olmuştur. Üyeliğin önemli bir statü olması ve atamaların veto gerekçeleri doğrultusunda müşterek kararname ile atanacak şeklinde değiştirilmesi de, özellikle bu tip görevlerde güvencenin olması gereğinden hareketle yerinde durum meydana getirmiştir. Mevcut mevzuatımızda en fazla Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un büyük bölümü ile T.C. Emekli Sandığı Yönetim Kurulunun tamamı kamu temsilcilerinden oluşmakta ve kamunun ağırlığının fazla olması neticesinde, sosyal tarafların etkisiz temsiliyeti, düzenlemeyle ortadan kaldırılmıştır.

¹⁰⁴ “Yenileme 1- Sezer Sosyal güvencilikte Tek Çatı yasasını kısmen veto etti”, (Çevrimiçi) http://www.isbank.com.tr/reuters-haber-detay.asp?Document_Header=nELC851335 (30.4.2006)

3) Başkanlık (md.10):

Kurumun son organı olarak sayılmıştır. Mevcut kurumlarımız ise; Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlık biçiminde, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı ise Genel Müdürlük olarak düzenlenmiştir. Bu kuruluşlardan bir tek Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Başkanlık şeklinde örgütlenmesinin sebebi ise; kurumun Bakanlığın bağlı kuruluşundan ilgili kuruluşuna geçmesi ile kağıt üzerinde kalan özerkliği hayata geçirebilmesi şeklinde algılanmalıdır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı teşkilatı, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelecek (md.8) ve Merkez teşkilatı ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı birimlerden oluşacaktır (md.9).

a) Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı (md.10):

Başkanlığın en üst amiri olan Başkan, başkanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden Yönetim Kurulu'na karşı sorumludur. Her ne kadar bu husus düzenlenmiş olsa da; Başkana karşı gelen en büyük eleştirilerden biri, önemli görevlerin onun inisiyatifine verilmiş olması, şeklinde olmuştur. Bakılacak olursa görevleri şunlardır: Kurumu Anayasa, kanun, kalkınma planı ve yıllık program ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politikalar ve stratejilere uygun olarak yönetmek, Kurumun görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirmek, bunlara uygun yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, Başkanlığın bütçesini hazırlamak, gerekli yasal ve idari düzenleme çalışmalarını yapmak, uygulamaları koordine etmek, Kurumun faaliyet ve işlemlerini denetlemek, yönetimin geliştirilmesini sağlamak, Yönetim Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak, Kurumu temsil etmek. Görevleri diğer kurumlarla birlikte tablo halinde kıyaslanacağı için, sayılan bu görevler anlamında söyleyebileceğimiz şey, Sosyal Güvenlik Kurum Başkanı, mevcut kurumlarımızdaki en üst amir durumunda olan Başkan ve Genel Müdürlüklerden daha nitelikli görevler addedildiğidir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, sosyal güvenlik kurumlarımız arasındaki muadillerine kıyasla en geniş yetkiye sahip kişi durumundadır. Her ne kadar sosyal

güvenlik kurumlarının tek çatı altına alınmasıyla meydana gelen Kurumun önemi ve büyüklüğü ve görevlerini Yönetim Kurulu’nun gözetimi altında yürüteceği düşünülse de, statüye fazlaca görev verilerek, Yönetim Kurulu’nun yetki alanı kısılmıştır. Oldukça tartışılan bu madde, son haline gelinceye kadar iki büyük değişiklik geçirmiştir. Bunlarda ilki, kanunun ilk versiyonuna “ Yönetim Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak” hükmünün metne dahil edilmesidir. Bu haliyle Kurulun gözetimi dahilinde olduğu vurgulanmıştır. Maddede meydana gelen ikinci değişiklik ise: tasarı metninde Başkanın faaliyet ve işlemlerinden dolayı Bakana sorumlu olması hükmünün yerine, Kurumun özerkliğinin sağlanmasına yönelik olarak “Yönetim Kurulu’na karşı sorumlu olması” şeklindedir.

b) Merkez Teşkilatı:

Belirtildiği üzere Kurum Ana hizmet, Danışma ve Yardımcı Hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Merkez teşkilatında da Başkan ve görevlerin yürütülmesinde başkana yardımcı olmak üzere üç Başkan Yardımcısı görevlendirilecek ve yardımcılar Başkana karşı sorumlu olacaktır (md.11).

b.1) Ana Hizmet Birimleri (md.12):

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının temel fonksiyonlarını yürütmek üzere ana hizmet birimleri olarak: Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ve Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı şeklinde 6 birim sayılmıştır. Ayrıca her bir genel müdürlük bünyesinde, Yönetim Kurulu kararı ile en fazla 8 adet Daire Başkanlığı belirtilmiştir.

b.1.1) Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü(md.13):

Görevleri: a) Sosyal güvenlik mevzuatında genel sağlık sigortası ve primsiz ödemeler dışındaki konularda verilen görevleri yapmak,

- b) kurumun prim tahsilatını yapmak, tahsil edilemeyen prim ve prime ilişkin diğer alacakları gecikme süresi ve miktarına göre sınıflandırarak takibine öncelik vermek, süresi içinde tahsil edilemeyen prim ve diğer alacaklar ile ilgili borçlular hakkında gerekli icrai ve idari takibat ile yetkili mercilerde her derecede takip edilmesini, savunmasını ve sonuçlandırmasını sağlamak,
- c) 25.8.1999 tarihli ve 4447 sayılı kanuna göre tahsil edilmesi gereken işsizlik sigortası prim tahsil ve takibini yapmak,
- d) Yönetim Kurulu'na gerekli durumlarda Kurumun süresinde ödenmeyen prim ve prime ilişkin alacakları ile diğer kanunlarla tahsil ve talep yetkisi verilen alacak işlemlerini, yapılacak protokoller çerçevesinde kısmen veya tamamen kamu gelirlerinin toplanması ve takiben sorumlu olan kamu idarelerinden hizmet almak suretiyle gerçekleştirmek,
- e) Kapsamında olduğu halde tescili yapılmayan sigortalıların, genel sağlık sigortalılarının ve işyerlerinin işlemlerini re'sen sonuçlandırmak, kayıt dışılığın önlenmesi amacıyla diğer kamu idareleri, bankalar, aracı kurumlar, oda, borsa, birlik, meslek kuruluşları ve her türlü gerçek ve tüzel kişilerle sigortalılık, işyeri denetimi veri paylaşımı ve kontrolü konusunda işbirliği yapmak, proje oluşturmak, geliştirmek ve uygulamak,
- f) Sigorta kapsamında olan kişileri sosyal güvenlik mevzuatından doğan hak ve ödevleri konusunda her türlü iletişim araçları ile bilgilendirmek
- g) Görev konusuyla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek
- h) Başkan tarafından verilecek diğer benzer nitelikteki görevleri yapmak

Anlattığımız üzere, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü temelde sosyal güvenlik kanunlarının genel sağlık sigortası ve primsiz ödemeler dışında kalan hükümlerinin uygulanmasında görevli olduğu sayılmıştır. Gerek kısa vadeli, gerekse uzun vadeli sigorta kollarına ait işlemleri, işyeri ve sigortalı tescili, tahsis ve prim tahsil işlemleri, idari para cezaları ve diğer görevleri olduğu sayılmış, bunun yanı sıra kendi görev alanıyla ilgili olarak da izleme, denetleme ve geliştirme görevleri de belirtilmiştir. Sosyal güvenlik reformu kapsamında mevzuatımıza ait diğer Genel Müdürlüklerin kapsamı dışında bütün primlere ait görevleri üstlenecek olan birim, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda muadil genel müdürlüğe benzer olarak fakat daha

geniş yetkilerle donatılmıştır. Temelde üç kuruma ait olan görevleri alarak, bu denli geniş görevleri üstlenmesi, daha fazla bürokrasiyi getireceği, bu yükün altında kalarak Kurumun hedeflendiği doğrultuda işlemeyeceği şeklinde eleştirilere yol açmıştır.

b.1.2) Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü (md.14):

Görevleri: a) Sosyal güvenlik mevzuatı çerçevesinde genel sağlık sigortası ile ilgili konularda verilen görevleri yapmak,

b) Genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerinin hastalıklardan korunması amacıyla ilgili kamu idareleriyle kişisel koruyucu sağlık hizmet politikalarının tespitine ve uygulanmasına katkı sağlamak,

c) Genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerini ve işverenleri genel sağlık sigortası mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda her türlü iletişim araçlarıyla bilgilendirmek,

d) Görev konusuyla ilgili olarak uygulamaları izlemek ve geliştirmek,

e) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak.

Maddeye göre, ülkemizde ilk defa getirilen ve Anayasa'mızın ilgili maddelerinde öngörülen genel sağlık sigortası sistemini uygulamak üzere kurulan Genel Müdürlüğün görevleri sayılmıştır. Fakat belirtmemiz gereken konu genel sağlık sigortası ile ilgili ciddi değişiklikler olduğudur. Tasarı metinlerinde ilk olarak emeklilik sigortaları ile genel sağlık sigortaları ayrı ayrı düzenlenmiştir. Fakat uzun vadeli sigorta kolları ile kısa vadeli sigorta kollarının birbirinden ayrılması hedefi, iki kanun tasarısı ile getirilen hükümlerin benzer ve mükerrer hükümler içermesi gibi nedenlerle siyasi bir tercih olarak Alt Komisyon'da birleştirilmiştir. İkinci değişiklikte, bu yenilikle birlikte tasarı metninde, "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 anlaşmaları uygulamak" görevinin madde metninden çıkarılarak, bu görevin Strateji Geliştirme Başkanlığına verilmiş olmasıdır. Bunun nedeni temelde genel sağlık

sigortası hükümleri, sağlık harcamaları ve koruyucu hekimlik uygulamalarıyla görevli olan Genel Müdürlüğün, emeklilik sigortası kanun tasarısının genel sağlık sigortası kanun tasarısıyla birleştirilmesiyle, sosyal güvenliğin en kapsamlı sigortaları olan emeklilik ve sağlık sigortalarının kendi sorumluluğuna verilmiş olmasıdır.

Kurumun en önemli organı olarak göze çarpan birim, bütün Türkiye'yi ilgilendiren bir sorumluluk ve yetki üstlenmiştir. Sosyal güvenlik reformu kapsamında en çok eleştirilen ve ses getiren düzenlemelerin uygulayıcısı olan kurumun işlevi, 1950'li yıllardan beri ülkemizde oldukça tartışılan ve zaman zaman gündemimize alınan genel sağlık sigortası yanında, bir o kadar eleştiri konusu olan koruyucu hekimlik, aile hekimliği, sevk zinciri ve sağlık hizmetlerinin finansmanının ve sunumunun ayrılmasıyla, bu alandaki politikaların ve uygulamaların yönlendiricisi durumuna getirilmiştir. Bu kısımda politikalara değinilmeyeceği için, bu alandaki tartışmalar son bölümde değerlendirilecektir.

b.1.3) Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü(md.15):

Görevleri: a) Sosyal güvenlik mevzuatında primsiz ödemelere ilişkin konularda verilen görevleri yapmak,

b) 24.2.1968 tarihli ve 1005 sayılı kanun, 28.5.1986 tarih ve 3292 sayılı kanun, 3.1.1980 tarihli ve 2330 sayılı kanun, 28.2.1982 tarihli ve 2629 sayılı kanun, 28.2.1985 tarihli ve 3160 sayılı kanun, 12.4.1991 tarihli ve 3713 sayılı kanun, 11.10.1983 tarihli ve 2913 sayılı kanun, 16.12.1960 tarihli ve 168 sayılı kanun hükümleri ile yılı bütçe kanunlarına ekli cetvellerde ve 2330 sayılı kanuna atıfta bulunan diğer kanun hükümlerine göre bedeli Hazine tarafından karşılanmak üzere, bu kanunla devredilen T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü tarafından yapılması gereken tazminat ve yardım işlemleri ile bu kanunlar kapsamında bulunan er, erbaş ve sivil görevlilere yönelik aylık ve diğer ödemeleri yapmak,

c) Görev konusuyla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek,

d) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak.

Genel Müdürlüğün kurulma amacı: Sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler alanında ortak bir kriter ve hizmet standardı ile hizmeti veren kuruluşlar arasında koordinasyon eksikliğini gidermek, bu alanda da sistemimizi çok başlılıktan kurtararak, sosyal yardım ve hizmetleri tek çatı altında toplamaktır. Bu anlamda Hükümetin Acil Eylem Planı çerçevesindeki ifadesinde: “Bütünleştirilmiş bir sosyal yardım ve hizmet ağı ve Kurumunun kurulması” hedefi ön plana çıkmıştır. Ve Sosyal güvenlik kurumu kanunu ile belirtilen hedefin doğrultusunda bu alanda teklik ve standardizasyon sağlamak üzere kurulmuştur. Eleştirilere bu alanda değinilmemekle birlikte, söylememiz gereken önemli bir şey, Plan Bütçe Komisyonu görüşmelerinde sıklıkla dile getirilmiştir. O da; Genel Müdürlüğün göstermelik bir kurum olmanın ötesine geçemeyeceğidir. Bunun nedeni olarak da Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün bu bünye içerisinde yer almadığı belirtilerek, temelde çok başlılığın ortadan kaldırılması iddiasını taşıyan kanunun, bu birim içerisine alınmayarak Başbakanlıkta tutulmasının, yoksullara yapılan yardımların politik amaçlı kullanılmasına olanak sağlaması için kapsam dışı tutulduğudur¹⁰⁵. Ülkemizde sosyal yardım ve hizmetlerin Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü olmak üzere üç farklı kurum tarafından yapılacak olması, bu alandaki bütünlüğü yansıtmadığından, hazırlanmakta olan Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısında bu yanlışlığın giderilmesine yönelik düzenlemeler yapılmasının gerekli olduğu ayrıca ifade edilmiştir.

b.1.4) Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü (md.16):

Görevleri: a) Kurumun gerçek ve tüzel kişilere yönelik hizmet sunumunun kesintisiz olarak yerine getirilmesini sağlamak,

b) Hizmet sunumuna ilişkin konularda performansın geliştirilmesine yönelik olarak ilgili birimler ile birlikte iş süreçlerini belirlemek, yürütülen işlerle ilgili verileri toplamak, analiz etmek, elde ettiği sonuçlarla ilgili birimlerle paylaşarak iş süreçlerini geliştirmek,

¹⁰⁵ Plan Bütçe Komisyonu Alt Komisyon Raporu, Esas No: 1/1153, 14.2.2006, s.2

- c) Taşra teşkilatı birimlerinin kurulması ve kapatılması ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- d) Kurum merkez ve taşra teşkilatının her türlü bilişim hizmetlerini yürütmek,
- e) Sosyal güvenlik veri tabanını oluşturmak, kamu idarelerinin veri tabanları ile entegrasyonunu sağlamak, veri tabanı bilgilerinin güncelliğini sağlamak ve Kurum faaliyetlerinin etkililiğini artıracak şekilde kullanıma sunmak,
- f) Kurum için gerekli yazılım ve donanım alt yapılarını planlamak, geliştirmek, kurmak, işletmek, yenilemek ve bu alt yapıların güvenliğini ve sürekliliğini sağlamak üzere gerekli önlemleri almak,
- g) Görev konusuyla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek,
- h) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikte diğer görevleri yapmak.

Madde yazımında dikkat edildiği üzere, Genel Müdürlük sosyal güvenlik reform adı altında kurumların tek çatı altında toplandığı yapılanmanın çekirdeğini oluşturmaktadır. Diğer üç Genel Müdürlüğün ihtiyaç duyduğu operasyon görevini yürütmenin yanı sıra, kanunun gerekçesinde belirtildiği üzere, kurulacak bilgi teknolojileri sayesinde vatandaş odaklı, teknoloji destekli, standart, hızlı ve etkin hizmet sunabilmek hedeflenmiştir. Denildiği üzere birim, Sosyal Güvenlik Kurumunun görünen yüzüdür. Taşra teşkilatının kurulmasından sorumlu olan birim, kurulacak Sosyal Güvenlik Merkezleri sayesinde hizmetleri yürütecek kuruluştur. Bu görevin yanı sıra sosyal güvenlik alanında yıllardan beri hedeflenen tek bir sosyal güvenlik numarası ve veri tabanı ile hizmetlerin yürütülmesi için bilgi teknolojilerini kuracak ve faaliyete geçirerek, tek elden yürütüm alt yapısının sorumluluğunu üstlenecektir. Kurumun tam olarak faaliyete geçmesi de temelde bu birimin teknik hazırlığının tamamlanmasıyla olacaktır. Üç ana sosyal güvenlik kurumunun sigortalıları, hak sahipleri ve iştirakçileri, sosyal yardım, hizmet, tazminat ve diğer ödemelerden yararlananların veri alt yapısının tam olarak hayata geçirilmesi, tek çatı oluşumunun en önemli işletim mekanizmasını oluşturmaktadır. Bu sebeple Kurumun hayata geçmesi için üç yıllık bir geçiş süresi yanında, hazırlıkların tamamlanamamasının ortaya çıkaracağı boşluğun giderilmesi için iki yıllık ek bir zaman diliminin Bakanlar Kurulunca verilebileceği hükme bağlanmıştır.

b.1.5) Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı (md.17):

Bu kısımda birimin görevleri sayılmayacak olmakla birlikte, birimle ilgili düzenlemenin bu aşamaya nasıl geldiği konusunda değerlendirmeler yapılacaktır.

İlk olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 30.11.2005 tarihinde Başbakanlığı gönderilen Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı Taslağında Denetim birimleri altında Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı düzenlenmiştir. Başbakanlığa giden taslakta ise; gönderildiği halinden oldukça farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu metinde yapılan ilk değişiklikte Denetim birimleri kaldırılarak, bu birim altında görev yapacak olan kurullar Ana Hizmet Birimleri altında yeniden düzenlenmiştir. Bu haliyle Bakanlar Kurulunca 6.12.2005 tarihinde kabul edilen taslak metin, tasarı olarak Başbakanlıktan 8.12.2005 tarihinde Adalet, Sağlık, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu ile Plan bütçe Komisyonlarına havale edilmiştir. Komisyonun 28.12.2005 tarihli toplantısında tasarının geneli üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından sonra, tasarı maddelerine geçilmeden yapılan değerlendirme ve önerilerle birlikte esas komisyon olan Plan Bütçe Komisyonuna gönderilmesine karar verilerek, tasarı bu komisyona sevk edilmiştir.

Rehberlik ve Denetim Başkanlığı adı altında değiştirilen metne göre birim; sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla denetleyecektir¹⁰⁶. Maddeye göre sosyal güvenlik kurumlarımızda mevcut olan Teftiş Kurulları ve Sigorta Teftiş Kurulu birleştirilerek tek bir birim haline getirilmiştir. Fakat kayıp olarak görülen yön, maddede sadece Sigorta Teftiş Kuruluna ait olan görevlerin sayılmış olmasıdır. Diğer üç kurulun üstlendiği idari teftiş, denetim, soruşturma ve inceleme görevleri, bu maddenin ilk halinde devre dışı bırakılmıştır. Bu aşamadan sonra komisyonlarda özellikle Ana Hizmet Birimleri altında düzenlenen metin kabul edilmiştir.

Madde metninde yapılan ikinci büyük değişiklik: Plan Bütçe Komisyonunda kurulun isminin Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adı ile yine Ana Hizmet birimleri

¹⁰⁶ Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Bakanlar Kurulunun 6.12.2005 tarihli kararıyla 8.12.2005 tarihinde TBMM Başkanlığına gönderilen 30.11.2005 tarihli “**Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi**”, md.17

altında düzenlenmesidir. Fakat bu metinde de değişiklik ilk olarak sadece isimden ibaret olmuş ve kurulların görevleri Başbakanlıktan gönderildiği gibi kısıtlanmış bir şekilde kalmıştır. Daha sonra yoğun eleştirileri bir nebze önlemek için, kurullara idari soruşturma yetkisi verilmiş fakat denetçi olarak adlandırılan müfettişlerin % 10'luk bir kesimine bu görevin verileceği düzenlenmiştir. Kurum kanununun en çok eleştiri alan maddelerinden biri olan düzenleme, temelde denetim birimleri altında düzenlenmesi gerektiği, bilimsel ve nesnel bir temele dayanmayan, hizmetin gereği, kamu yararı ve kazanılmış hakların korunması bakımından sakıncalar taşıdığı, isminin teftiş kurullarıyla ilgisi olmayan şekilde düzenlenip, idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu, bağımsız bir kurul olarak düzenlenmediği için hem anayasal denetim eksikliğine, hem de yargı sürecinin doğru ve hızlı bir şekilde işlemesine engel teşkil edeceği ve teftiş kurulunun içeriğine uygun bir denetim biriminin mevcut kılınmadığı yönünde oldukça ciddi ve hararetle tartışmalara yol açmıştır.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun denetime ilişkin hükümleri çerçevesinde, daha öncede teftiş kurullarının kaldırılması yönünde atılımlar meydana getirilmeye çalışılmışsa da, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunla birlikte bu gayreti kırılmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu kanununun ilk halinde de bu ilkenin benimsenmesinde bu fikirde bir değişiklik olmadığı açıkça ortadadır. Önce Kurulların ismi denetim olarak ve müfettiş titri denetçi olarak değiştirilmiş, fakat yoğun muhalefet üzerine kanunun kabul edileceği gün verilen bir önerge ile tekrar müfettiş ismi korunmuş ve idari soruşturma yetkisi, teftiş ve inceleme gibi kavramlar metne dahil edilerek, kanun kabul edilmiştir. Bu şekilde içi yozlaştırılmaya çalışılan kurullar bir nebze eski haline yaklaştırılmıştır.

b.1.6) Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı:

Birim ana hizmet birimi olarak düzenlenen tek Daire Başkanlığıdır. Görevleri: a) Kurumun nakit ve benzeri varlıklarını finansal araçlar vasıtasıyla değerlendirmek,

b) Nüfus yapısı ve finansman yönünden kısa, orta ve uzun vadeli aktüeryal esaslara göre projeksiyonlar yapmak, finansman, fon yönetimi ve Aktüerya ile ilgili her türlü istatistiki bilgiyi derlemek, bu bilgileri değerlendirerek sonuçlarını ilgili birimlere bildirmek,

c) Tahsilat ve ödemelerin hızlı, güvenli ve düşük maliyetle yapılması hususunda banka ve diğer finansal kuruluşlarla protokol yapmak,

d) Finansman kaynakları ile yapılmakta olan ödemelerden yararlanma şartları ve yardım tutarları arasındaki ilişkiyi inceleyerek teknik bilançoğu hazırlamak,

e) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak

Belirtildiği üzere Daire Başkanlığı; Kurumun temelde işveren veya sigortalılardan aldığı primlerden elde ettiği gelirleri, yine sigortalılara geri ödediği bir yapıyı temsil ettiği, bunun ise tamamen bir finansman kurumu özelliğini ön plana çıkardığı, işte bu finansal kurum olmasının iki temel fonksiyonunu oluşturan geleceğe yönelik olarak alınacak primlerin ve yapılacak harcamaların Aktüerya hesaplarına dayalı olmasını sağlaması, keza kısa ya da uzun vadeli fonlarının getirisi yüksek bir şekilde değerlendirilmesini sağlayacak fon yönetimi işlemlerini yürütmek için oluşturulmuştur. Kurumun aktüeryal dengesinin genel bütçe ve ekonominin genel dengesi üzerinde son derece önemli etkisinin bilinmesi ve esas itibarıyla kurumun uzun vadeli finansman dengesini sağlanmaya yönelik faaliyet göstermek üzere kurulması da diğer bir sebebi olmuştur¹⁰⁷.

¹⁰⁷ 30.11.2005 tarihli Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, s.8

b.2) Danışma ve Yardımcı Hizmet Birimleri:

Burada bu birimlerin görevleri sayılmayacak olmakla birlikte, hangi birimlerden oluşacakları sayılacaktır. Kanunda Danışma Birimlerinin altında üç birim sayılmıştır. Bunlar: Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği (md.19).

Yardımcı Hizmet Birimleri ise iki adettir. Bunlar: İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığıdır(md.23).

c) Taşra Teşkilatı (md.27):

Başkanlık taşra teşkilatı: Her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulacak Sosyal Güvenlik Merkezlerinden (SGM) oluşur. İl ve ilçelerde nüfus, sigortalı ve genel sağlık sigortalısı sayısı, işyeri sayısı, işlem yoğunluğu ve belirlenecek diğer kriterler doğrultusunda yeteri kadar sosyal güvenlik merkezi kurulabilir veya kaldırılabilir. İl müdürlükleri ve merkezler teşkilatlanma usul ve esasları yönetmeliklerle belirlenmek üzere, idari iş ve işlemler açısından da dört kategoriye ayrılabilir.

Madde metninde de anlaşıldığı üzere, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı taşrada il ve ilçe temelli yaygın bir kapsamda teşkilatlanacaktır. Gerekçe olarak; oluşturulacak birimlerin görevinin, vatandaşlara en yakın yerden sorunlarının bürokratik başvurulara takılmaksızın, en kısa sürede çözülmesi olarak ifade edilmiştir. Gereklik ölçüsünde kurulacak hizmet merkezlerinin sayısının da hedef olarak 1700 adet kurulması öngörülmüştür¹⁰⁸. Bu birimler tam otomasyona geçinceye kadar statü bazlı örgütlenmeye dayalı olarak faaliyetlerini sürdürecektir, birer banka şubesi gibi çalışacak, tüm sigortalıların ve işverenlerin bizzat başvurması suretiyle sosyal güvenlikle ilgili her türlü işlemler için hizmet verecektir.

Madde bu haline gelinceye kadar iki büyük değişiklik geçirmiştir. İlki, “Belirlenen kriterler doğrultusunda Yönetim Kurulu kararı ve Bakan onayı ile yeteri kadar Sosyal Güvenlik Merkezi kurulabilir” hükmünün kurumun özerkliğini

¹⁰⁸ 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, İhdas Edilen Kadrolar (Taşra), 2 Sayılı Liste

zedeledebileceği ve yanlış uygulamalara neden olabileceği gerekçesiyle kaldırılmasıdır. İkincisi ise taşra teşkilatının çalışmasında temel ilke, tek nokta hizmet anlayışına uygun şekilde, “gerçek ve tüzel kişilerin Kurumla ilgili tüm işlemlerinin başvurdıkları sosyal güvenlik hizmet merkezinde sonuçlandırılması” hükmünün, uygulamada tereddütlere yol açmaması gerekçesiyle madde metninden çıkarılmasıyla meydana gelmiştir¹⁰⁹.

4) Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu (md.26):

Kurul: Bakanın başkanlığında, Başkan ile Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, en az genel müdür düzeyinde, görevlendirilecek birer temsilciden, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü, Özürlüler İdaresi Başkanı, Üniversitelerarası Kurul tarafından fakültelerin çalışma ekonomisi, sosyal güvenlik ve/veya iş hukuku bilim dallarından seçilecek bir öğretim üyesi, Genel Kurula üye gönderen kuruluşların başkanları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Diş Hekimleri Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci, Malî Müşavirler ve Yeminli Malî Müşavirler Odaları Birliği başkanlarından, Bakan tarafından uygun görülecek kişiler veya kurum temsilcilerinden oluşur.

Kurul sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları konularında görüş bildirmekle görevlendirilmiştir. Yılda bir kez en geç Mart ayı sonuna kadar, Bakan tarafından tespit edilen gün ve gündeme göre toplanacaktır.

Kurul hakkında söylememiz gereken ilk önemli husus, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Başbakanlığa gönderilen ilk tasarı taslağı metninde Genel Kurul yer almadığından aynı işlevleri yerine getirebilecek şekilde Kurulun organlar arasında sayılmasıdır. Kurulun oluşumu, görevleri ve toplanması ile ilgili konular ayrıntılı olarak hükme bağlanarak düzenlenmiştir. Fakat Genel Kurulu anlatırken değinildiği üzere, Komisyon görüşmeleri sırasında, Genel Kurulun

¹⁰⁹ **Plan Bütçe Alt Komisyon Raporu**, Esas No: 1/1153, s.1, 14.2.1006

olmaması, oluşturulan kurulun bu haliyle ihtiyaçlara cevap veremeyeceği ve Yönetim Kurulunu ibra etme yetkisiyle donatılmış bir Genel Kurulun olması gerektiği yönünde oldukça eleştiri almıştır. Komisyon görüşmeleri sırasında da, Alt Komisyonun görüş ve önerileri doğrultusunda Plan Bütçe Komisyonuna sevk edilen tasarıda Kurum için oldukça değişiklikler yapılmıştır. Kısaca anlatmak gerekirse: Kurul ilk oluşumu itibariyle Genel Kurul mahiyetindeki düzenlendiği için Bakanın veya Bakanlık Müsteşarının başkanlığında toplanması şeklinde düzenlenmiş fakat Alt Komisyonunda bu metinden Bakanlık Müsteşarı çıkarılmıştır. Buna ek olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Sayıştay Başkanlığının temsilcisi çıkarılmıştır. Bunun sebebi ise ilk metinde kurulun Genel Kurul mahiyetindeki bir organ olarak sayılması fakat daha sonra Genel Kurulun madde metnine eklenmesiyle bu fonksiyonunu yitirmesi olmuştur. Ayrıca politikaların oluşturulması ve hayata geçirilmesi için Üniversitelerarası Kurul tarafından fakültelerin Çalışma Ekonomisi, sosyal güvenlik ve/veya iş hukuku dallarından seçilecek bir üyesinin eklenmesinin yanı sıra, kurula katılacak tarafların genişletilmesi amacıyla Bakan tarafından uygun görülecek kişiler veya kurum temsilcilerinin katılımı yönünde bir hüküm de eklenmiştir¹¹⁰.

Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu 2003 tarih ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanununda iki organdan biri olarak sayılmıştır. Fakat bu kurumun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı bir birim olarak düzenlenmesi neticesinde, ilgili kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, sosyal güvenlik politikalarını belirlemek ve bunların gerçekleşmesi için alınması gerekli tedbirleri kararlaştırmak gibi geniş bir işleve sahip kılınmıştır. Bu anlayışın bir uzantısı olarak da ilk tasarı metni ve Başbakanlıktan Komisyonlara gönderilen metinde bir organ olarak sayılan kurul, Genel Kurulun bir organ olarak metne dahil edilip, Danışma kurulunun eski niteliğini yitirmesiyle temelde daha önemli işlevi üstlenir duruma gelmiştir. Bu kanuna gelen eleştirilerin az olmasının en önemli nedenlerinden biri de Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulunun bu haliyle düzenlenmiş olmasıdır. Genel Kurul'un 3 yılda 1 kez toplanacak olması nedeniyle ortaya çıkacak boşluğu doldurmak ve sosyal diyalogu sürekli kılmak için, yılda 1 kez toplanması hükme bağlanmıştır. Ancak kurulun görüş bildirmekten başka işlevi olmaması hedeflendiği ölçüde işlev kazanmasını engelleyecektir.

¹¹⁰ **Plan Bütçe Komisyonu Raporu**, Esas No: 1/1153, Karar No: 76, s.3, 2.3.2006

B) Teşkilat İle İlgili Düzenlemeler

1) Personel Statüsü, Mali Haklar, Ücret (md.28), Kadro ve Atama (md.29):

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak istihdam edilen personel tarafından yürütülecektir. Kurumun kadrolu memurları hakkında 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı kanunu hükümleri uygulanacaktır. Kurumun merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında çalışan memurlar ile sözleşmeli personeline en yüksek devlet memurunun aylığının % 200'ünü geçmemek üzere ek ödeme yapılır. Bu hükümle mevcut mevzuatımızda % 175 olan sınır yukarı çekilerek, çalışanların maaşlarında iyileştirmeye sebep olacaktır. Yapılacak ek ödemelerden damga vergisi hariç herhangi bir vergi kesintisi yapılmayacaktır. Maddede öngörüldüğü üzere, performans ücreti uygulamasına da yer verilmiştir. Hükme göre “görev yapılan birim ve hacmi, görev mahalli, görevin önem ve güçlüğü, personelin sınıfı, kadro ünvanı derecesi ve atanma biçimi, serbest çalışıp çalışmadığı, personelin performansı, kullanılan izin ve istirahat raporları ve disiplin cezası gibi kriterler göz önünde bulundurularak, yapılacak ek ödeme tutarları ile ödemeye ilişkin diğer hususlar, Yönetim Kurulunun teklifi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakan tarafından belirlenir”. Performans ücretin hayata geçirildiği maddede, objektif kriterler yanında, muğlâk olarak belirlenen bir takım hususların da yer alması, bu hükmün en sakıncalı noktasını oluşturmaktadır. Özellikle devlet memurlarının performans ücrete tabi olmaması yönünde ciddi tartışmalar yapılırken, böyle bir mali hükmün getirilmesi, siyasi bir baskı unsuru olarak kullanılabilecek ve kurumun özerkliği konusunda ciddi sorunlara yol açabilecek niteliktedir.

Kurum memur statüsündeki kadrolu personeline asgari ücretten az olmamak üzere, kendi aylıkları tutarında her yıl iki ikramiye verebilir. Bu ödemede ek ödeme gibi, performans ve disiplin cezası alıp almadığına bağlı olacaktır. Fazla çalışma içinde ayda 60 saati geçmemek üzere ve yılı merkezi bütçe kanununda belirtilen ücretin iki katı karşılığında Yönetim Kurulunca belirlenecek esas ve usullere göre yaptırılabilir.

Başkan, Başkan yardımcısı, Genel Müdür, Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Strateji Geliştirme Başkanı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanı ve 1. Hukuk Müşavirinin ataması müşterek kararname ile, Genel Müdürlükler ile Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesindeki Daire Başkanları, İnsan Kaynakları Daire Başkanı, Destek Hizmetleri Daire Başkanı ve Sosyal Güvenlik İl Müdürleri Başkanın önerisi üzerine Yönetim Kurulu tarafından, bunların dışında kalan personelin ise ataması Başkan tarafından yapılır. Müşterek kararname ile atananlar ile Daire Başkanı, Sosyal Güvenlik İl Müdürü ve yardımcısı ve Sosyal Güvenlik Merkezi Müdürü kadrolarına yapılacak atamalarda 657 sayılı kanunun 48.maddesinde sayılan genel şartlara ilave olarak, en az dört yıllık eğitim veren yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak şartı aranır.

Performans ücretin yani sıra kanunla getirilen bir diğer yenilik de, mali haklara neden olabilecek kriterlerin belirlenmesi yönündedir. Performans yönetimi (md.32) adı altındaki düzenlemeye göre, hizmetlerin sonuçlandırılmasına ilişkin süre ve prosedür önceden tespit ve ilan edilecek, bu süre ve prosedürler, kurum ve personelin performans kriterleri arasında yer alacaktır. Kurumsal performans hedeflerinin, kurum personeline uygulanması ve bunun hayata geçirilebilmesi için bireysel hedeflere dönüştürülmesine ilişkin usul ve esaslar, kurumca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.

2) Mali Hükümler (md.33):

Kurumun finansal hedeflerinin belirlenmesi ve izlenmesi başlıklı 33.maddesinde merkezi yönetim bütçesinden kendisine ayrılan yıllık sosyal sigortalar, genel sağlık sigortası ile primsiz ödemelere ilişkin ayrı ayrı olmak üzere transfer tutarını, üç yıllık transfer projeksiyonunu ve uzun dönemli emeklilik ve genel sağlık sigortası finansman hedeflerini gerçekleştirmekle görevlidir. Finansman hedefleri her yıl en geç Ekim ayında bir sonraki yıl uygulanmak üzere yönetim Kurulunun önerisi üzerine Bakanın başkanlığında, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarları ile Kurum Başkanının katılımıyla oluşan Komisyon tarafından belirlenecektir.

Kurum, hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almak, mevzuat değişikliği önerilerini Bakanlığa sunmak, yetki alanına girmeyen hususlarda ilgili kurumlarca alınması gereken tedbirleri, gerekçeleri ile birlikte Bakanlığa önermekle yükümlü kılınmıştır. Hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından kamu idarelerine düşen görev, finansman hedeflerini doğrudan etkileyecek düzenlemeler ve uygulamalar konusunda Kurumun görüşünü almak zorunda olmasıdır.

Hedeflerin uygulayıcısı olarak sorumluluk kurum Başkanına verilmiştir. Öncelikle Başkan belirlenen hedeflerin gerçekleşmesine yönelik alınan ve planlanan tedbirleri, elde edilen sonuçları ve diğer kamu idarelerinden yapılan nerileri ve sonuçlarını içeren bir raporu altı aylık dönemler halinde Bakanlar Kuruluna, TBMM Sağlık, Aile, alışma ve Sosyal İşler Komisyonu ve Plan Bt Komisyonuna sözlü ve yazılı olarak sunacaktır. Kurumun belirlenen hedeflere ilan edilen srelerde ulaşılamaması ya da ulaşılamama olasılığının ortaya çıkması halinde, nedenlerini ve alınması gereken nlemleri Bakanlığa yazılı olarak bildirecek ve kamuoyuna açıklayacaktır.

Düzenlemeden kastedilen durum; sosyal güvenlik hakkının hayata geçirilmesinin temelde bir finansal işlev olduğudur. Bu amaçla kurumun gelir gider dengesini amaçlayan bir yaklaşımla yönetilmesi, bunun olmasının mümkün olmadığı durumlarda ise muhtemel açığın ilgili taraflar ve kamuoyu tarafından dikkatli bir şekilde izlenmesi gerektiğidir. Bütün sosyal tarafların sistemin aktüeryal dengesini sağlamaya yönelik önerilere daha hassas yaklaşması gerekip, sonuçta finansal hedeflerin gerçekleşme ihtimalinin daha da artacağı savunulmaktadır. Bu amaçla hedeflerin Bakan Başkanlığında, ekonomi ile ilgili politikaların belirlendiği diğer kamu kurumlarının katılımı ile Komisyon kurulması düzenlenmiş ve Kurumun gerçekleştirilme konusunda Bakanlar Kurulu ve TBMM'nin ilgili ihtisas komisyonları ve kamuoyu ile paylaşmak suretiyle duyarlılığın geliştirilmesi amalanmıřtır¹¹¹.

¹¹¹ 30.11.2005 tarihli “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi”, md.33

a) Kurumun Gelir ve Giderleri (md.34):

Kurumun gelirleri şunlardır: a) Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idarî para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları.

b) Sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan Devlet katkısı.

c) Taşınır ve taşınmaz gelirleri.

ç) Primsiz ödemeler karşılığı olarak merkezî yönetim bütçesinden yapılan ödemeler.

d) Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü veri hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri.

e) Merkezî yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler.

f) Gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar.

g) Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.

h) Diğer gelirler.

Kurumun giderleri şunlardır: a) Sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler.

b) Genel sağlık sigortası kapsamında yapılacak giderler.

c) Primsiz ödemeler kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan aylık, tazminat ve diğer ödemeler.

ç) Genel yönetim giderleri.

d) Faiz giderleri.

e) Eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri.

f) Diğer giderler

b) Taşınmaz Edinimi ve Malvarlıklarının Hukuki Durumu (md.35):

Kurumun öncelikle görevlendirildiği hizmetlerin gereği ve bağışların dışında taşınmaz edinmesi yasaklanmıştır. Malları, alacakları, banka hesapları, İcra İflas Kanunu ve Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun gereği devlet malı hükmünde olup, alacakları imtiyazlı alacak olarak sayılmıştır. Kurumun taşınır ve taşınmaz malları ile banka mevduatları dahil her türlü hak ve alacakları haczedilemeyecek, haklarında haciz ve iflas hükümleri uygulanamayacaktır.

Kurum 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi değildir. Ve bu kapsamdaki işlerde uygulanacak usul ve esaslar Kurumca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir. Kanun maddesinin Başbakanlığa gönderilen ilk halinde özellikle kurumun 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olduğu, kapsam dışındaki işlerin ise Devlet İhale kanununa değil, kendi yönetmeliğine göre uygulanacağı belirtilirken, TBMM'ye gönderilen metinde bu ifade çıkarılarak, yukarıda belirtilen şekilde düzenlenmiştir.

Anlatılan hükümler özellikle taşınmazlar konusunda önemli bir düzenlemedir. Öncelikle gerekçede belirtildiği üzere; kurumların temel işlevi sosyal güvenlik sağlayacak politikaları hayata geçirmek olduğundan, bu amaç dışında taşınmaz iktisabı ve bunların yönetimine ilişkin hususlar sosyal güvenlik kurumlarının yönetsel etkinliklerini azaltmaktadır. Özellikle finansman açıklarının çok ciddi boyutlara ulaştığı bir ortamda, Kurumun taşınmaz edinimi konusunda görev yürütmesi yerinde görülmemiştir. Kısıtlama bu yüzden meydana gelmiştir.

c) Vergi ve Fon Muafiyeti (md.36):

İlgili kanunlarda yer verilmemiş olsa dahi, Kuruma ait taşınır ve taşınmazlar, bunların alım ve satım işlemleri ile Kuruma yapılacak bağış ve yardımlar, taraf olduğu davalar, icra kovuşturmaları ile ilamlar, satın alınan taşınmazlar ile ilgili tüm tapu işlemleri, yapılan bütün işlemler ve işlemler için ilgililere verilmesi veya alınması gereken yazı ve belgeler ve bunların suretleri; damga vergisi ve harçlar ile

belediyelerce yürütülecek her türlü hizmet karşılığı alınan ücret ve katılma payından muaf tutulmuştur.

Madde öncelikle ilk haliyle; “sayılan işlemler için her türlü vergi, resim, pul ve harç ile belediyelerce yürütülecek her türlü hizmet karşılığı alınan ücretten ve her türlü katılma payından istisnadır” şeklinde düzenlenmiştir. Bu çeşit muafiyet, istisna, indirim gibi konuları ana vergi kanunlarında düzenlenmesi gerektiği, fakat Kuruma genel ve özel bütçeli kamu kurumu statüsünden farklı bir statü tanındığından, Kuruma yapılan bağış ve yardımların vergi matrahından veya kurum kazancından indirilmesine imkan tanıyan düzenleme çıkarılarak, ilgili kanunlara taşınması gerektiği, bu nedenle “ her türlü vergiden istisna” olma yerine, metne damga vergisi ve harçlar ile belediyelerce yürütülecek olan hizmetler karşılığı alınacak ücret ve katılma payından istisnadır, şeklinde yeniden düzenlenerek kabul edilmiştir¹¹².

d) Çeşitli Mali Hükümler (md.37):

Genel yönetim giderlerinin, Kurum toplam gelirinin % 5’ini aşmaması hükme bağlanmıştır. Temelde % 3 olması gereken bu derecenin, bu haliyle yükseltilmesi oldukça eleştirilere yol açmıştır. Kurum elde ettiği her türlü geliri; riskin dağıtılması ilkesi ve basiretli yönetim kurallarına göre Kurum lehine en yüksek getiriyi sağlayacak şekilde yönetmesi esas olacaktır. Süresi içerisinde ödenmeyen sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası primleri, işsizlik sigortası primleri, idari para cezaları, gecikme zamları, katılım payları kurum alacağına dönüşecek ve tahsilinde amme alacaklarına ilişkin hükümler uygulanacaktır.

Kurumun primsiz ödemeler için yapılan giderleri merkezi yönetim bütçesinden karşılanması gerekirken, diğer giderler primler ve primlerin değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler ile karşılanacaktır. Aynı zamanda sosyal güvenlik mevzuatı dışında yapılacak yasal düzenlemelerin, Kurumun giderlerini artırması durumunda ise oluşacak mali yükün merkezi yönetim bütçesinden karşılanması zorunluluğu mevcut olacaktır. Bunlardan daha önemlisi ise: Sosyal

¹¹² **Plan Bütçe Komisyonu Raporu**, Esas No: 1/1153, Karar No: 76, 2.3.2006, md.36

sigorta fonu, genel sağlık sigortası fonu ile primsiz ödemelere ilişkin fon, hiçbir şekilde birleştirilmeyecek ve fonlar arası kaynak aktarımı yapılamayacaktır.

Madde ilk halinde, “Kurum primlerinin tahsil ve takibi, yapılacak protokoller çerçevesinde kısmen veya tamamen kamu gelirlerinin toplanması ve takibinden sorumlu olan kamu idarelerinden hizmet almak suretiyle yerine getirilebilir” ibaresi yer almaktayken, anlama açıklık kazandırılması amacıyla yeniden düzenlenmiş ve bu ibare Plan Bütçe Komisyonu Alt Raporunda metinden çıkarılmıştır. Temelde kurumun finansal dengesini korumaya ilişkin hükümler getirilerek, Kurum yönetim giderlerine getirilen % 5 sınır, fonların yönetim ilkeleri, primsiz ödemelerin kaynağı, fonlar arası kaynak aktarımı yapılamayacağı şeklinde düzenlemelerle finansal dengeye verdiği önemi yansıtmaktaysa da, gelirlerin risk dağıtımı, basiretli yönetim gibi muğlak ifadelerle maksimize edilmesi anlayışı, bu ifadelerin tamamlayıcısı olarak yeterli seviyede olmamıştır.

e) Devredilen Kurumlar ve Devre İlişkin Hükümler (Geçici md.1):

Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanununun teşkilata ilişkin maddeleri, 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı kanununun kuruluş, organ ve teşkilatlanmaya ilişkin hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Devredilen bu kurumların merkez ve taşra teşkilatlarının kadroları ile kadrolarında görev yapan memur, işçi ve sözleşmeli personeli, mevcut statüleri ile ve her türlü taşınır ve taşınmazları, tapuda bu Kurum adına kayıtlı taşınmazlar ve hizmet binaları, araç, gereç, malzeme, demirbaş ve taşıtları, alacakları, hakları, borçları, iştirakleri, dosya, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıt ve diğer dokümanlar ile birlikte hiçbir işleme gerek kalmaksızın, kanunun yürürlük tarihi itibarıyla Kuruma devredilmiştir.

f) Teşkilata ve Kadrolara İlişkin Hükümler (Geçici md.2):

Sosyal Güvenlik Kurumunun merkez ve taşra teşkilatı ile kadroları kademeli olarak en geç üç yıl içerisinde bu kanun hükümlerine uygun hale getirilecektir. Üç yıllık süre Bakanlar Kurulu kararı ile iki yıla kadar uzatılabilecektir. Bu süre zarfında Kurumun yürütmekte sorumlu olduğu görevler, Kurum personeli ve/veya devredilen kurumların merkez ve taşra teşkilatı personeli tarafından yürütülmeye devam edecektir.

Kanun gereği Yönetim Kurulu oluşturuluncaya kadar, devredilen kurumların Yönetim Kurulları ilgili mülga kanunları gereği görevlerini yapmaya devam ederler. Kurum Yönetim Kurulunun en az toplanma yeter sayısı kadar üyesi göreve başladıktan sonra, devredilen kurumların kurullarının görev ve tüzel kişilikleri sona erecektir. Ve yeni oluşan Yönetim Kurulunun toplanma yeter sayısı, belirlenen geçiş süresi içerisinde beş olarak uygulanacaktır. Bu şekilde görevi sona eren üyeler hakkında yürürlükten kaldırılan kanun hükümlerindeki Yönetim Kurulu üyeliğinin sona ermesine ilişkin hükümler uygulanacaktır. Biten üyelik için normal süresi içerisinde bitene kadar geçecek süre zarfında mali hakları devam etmektedir. Bakan bu süre içinde bu üyeleri Bakanlıkta veya Kurumda uygun görevlerde görevlendirebilecektir.

Devredilen kurumların merkez teşkilatına ait kadrolarda bulunan personelden kurumun geçiş süresi sonunda, bu kanunla düzenlenen kadrolara atanamayanlar, 30 gün içinde başvurmaları halinde devredilen kurumlarının bağlı veya ilgili olduğu Bakanlıktaki veya bu Bakanlıklara bağlı veya ilgili kurumlardaki ihtiyaç duyulan kadrolara en geç otuz gün içerisinde atanabileceklerdir. Talepte bulunmayan veya atanamayan personel ile devredilen kurumların taşra teşkilatına ait kadrolarda bulunan personelden, kanunla düzenlenen kurum kadrolarına atanamayanların kadroları, geçiş süresi bitiminden itibaren altmış gün içinde aynı kadro unvanlarıyla ilgisine göre merkez veya taşra teşkilatı olarak eklenmiş sayılacaktır. Ancak bu şekilde eklenecek kadro sayısı 2500 ile sınırlandırılmıştır.

Devredilen kurum personeli arasında mali hükümler açısından bir eşitsizlik yaratmamak için, her türlü ödemenin toplam net tutardan fazla olması halinde

aradaki fark, kişiler arasında kapanıncaya kadar her hangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmadan tazminat olarak ödenecektir.

Düzenlenen bu madde ile, Kurumun tüm görevlerini yerine getirebileceği aşamaya gelinceye kadar dönüşüm sürecinin yürütülebilmesi ve uygulamada boşluk doğmaması ve kaldırılan kurumların kadrolarında çalışan personelin hak kaybına uğramaması için gerekli düzenlemelere yer verilmiştir. Maddenin ilk haliyle bu düzenlemelerin hepsini karşılamayan madde; geçiş sürecinin üç yılda tamamlanamaması durumunda Bakanlar Kuruluna iki yıl uzatılabilme yetkisinin verilmesi, devredilen kurumların Yönetim Kurulu üyelerinin kazanılmış haklarının korunması, devredilen personelin görevlendirme ve atanma esaslarına ilişkin hususlara açıklık getirilmesi, mali haklarında oluşacak ek ödeme, fazla mesai, ikramiye farklılıklarının giderilmesine ilişkin yeni hükümleriyle Plan Bütçe Komisyonunun kabul ettiği metne işlenerek, bu haline gelmiştir.

g) Taşınmazlara İlişkin Hükümler(Geçici md.3):

Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilen taşınmazlardan, Kurumun hizmet gereği ihtiyaç duymadığı taşınmazlar, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde Yönetim Kurulu tarafından belirlenerek, rayiç bedeli üzerinden satılmak üzere Maliye Bakanlığına bildirilecektir. Bu bildirim tarihinden altı ay içinde tapuda re'sen Hazine adına tescil edilerek, Maliye Bakanlığınca satılıp, bedelleri Kuruma ödenecektir. Hazine adına tescil edilip beş yıl içerisinde satılmayanlar ise rayiç bedeli üzerinden Hazinece Kuruma ödenmesi gerekecektir.

Kurumun devredilen oteller ile iştirak payları ise, Yönetim Kurulunca belirlenecek olanlarının satış işlemlerinin, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılmasına karar verilirse, bu kurumun başkanlığına bildirilerek, özelleştirme programına alınmak üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yönetim Kuruluna sunulacaktır. Bu kurulun kararı üzerine 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

BİRLEŞTİRME POLİTİKASININ VE YENİ SİSTEMİN ZEMİNİ OLARAK TEK ÇATI MODELİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Tez çalışmamızın ilk bölümünde Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi yönünde ortaya çıkan görüş birliği doğrultusunda, temel bir politikanın olup olmadığı ve bu yöndeki çalışmaların neler olduğu ele alınmıştır. İkinci bölümde bu çalışmaların bir sonucu olarak ortaya çıkan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, oluşumu ve maddeleri ile ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu bölümde ise asıl olarak; tek çatı politikasında ortaya çıkan farklılıklar çerçevesinde, geçmişte hedeflenen ve kastedilen anlayışın, bugün önümüze gelen reform kapsamındaki Tek Çatı’dan farklı oluşu ve bu oluşumun sosyal güvenlikte reform çalışmalarının amacı olarak değil, asıl sistemin zeminini nasıl oluşturduğu ve bu politikanın sistemimize neler kattığı anlatılacaktır.

I. REFORM VE ORTAK GÖRÜŞ BİRLİĞİ OLARAK TEK ÇATI:

İlk bölümde anlatıldığı üzere; Cumhuriyetimizin ilanına kadar sosyal güvenlik sistemimizdeki en önemli gelişme, Zonguldak ve Ereğli Havzasında yapılan düzenlemeler olmuştur. Cumhuriyetten sonra ise sosyal alanımızdaki mevzuat ve ilk İş Kanunu ile işçi sağlığı, iş kazaları ve zorunlu sağlık yardımı yapılması gibi getirilenlerle birlikte oldukça fazla fakat dar kapsamlı sosyal güvenlik kanunları çıkarılmıştır. 1945 yılına gelinceye kadar süregelen bu oluşum, bu yıldan itibaren yerini muhtelif sigorta kollarının kurulmaya başlanmasına bırakmıştır. 3008 İş Kanunuyla birlikte kademeli olarak sosyal güvenliğin kurulacağı ilkesiyle bağlantılı olarak: İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılmış ve 4792 sayılı Kanunla İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Diğer bir gelişme de; mensuplarına sosyal güvence sağlayan sandıkların, devlet kurumlarındaki memur, özel idare ve belediye çalışanları için kurulmasıyla bu alanda sosyal güvenlik sağlayan kuruluşlar artmış ve parçalı bir yapı meydana gelmiştir. Bu amaçla 5434

sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu çıkarılmış ve bu alanda merkezileşme sağlanarak, sandıklar tek bir organizasyon içerisine toplanmıştır. Bu dönemde ayrıca; işçiler yönünden İhtiyarlık Sigortası, Hastalık ve Analık Sigortası, Maluliyet ve Ölüm Sigortaları kanunları çıkarılmıştır.

1961 Anayasası dönemine gelindiğinde ise: Sosyal devlet anlayışının benimsenmesiyle Türk sosyal güvenlik sistemi, primli ve primsiz olarak adlandırılabilen 2 yöntemin yer aldığı karma bir yapıya bürünmüştür. Ancak sistemin karma yapısı, sistemin daha doğuş aşamasında bir bütünlük arz etmesini engellemiştir. Primli rejim alanında ilk reform; sosyal sigortalarla ilgili geçmişte yürürlüğe giren kanunların bir bütünlük içerisinde uygulanması amacıyla 1965 yılında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile yaşanmıştır. Bu kanunla farklı sigorta kolları bir idari bünye içerisinde toplanmıştır. Ayrıca daha önce münferit kanunlarla kurulan banka, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi odalarının özel sandıkları da bu kanun kapsamına alınmıştır. Sistem kuruluşundan itibaren bu aşamada kurumların tek çatı altında toplanmasıyla tanışmış olmaktadır. Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar kuruldukları bünyede birer tamamlayıcı ve toplayıcı işlev görerek, birbiriyle alakalı hizmetlerin aynı kurumda görülmesini sağlayarak parçalı yapıyı engelleyici bir oluşum göstermişlerdir.

Sosyal güvenlik sistemimizde ilk büyük kırılmayı meydana getiren bu gelişimin sebepleri ise: 1961 Anayasasının sosyal devlet ilkesini benimsemesiyle, bu alandaki hakların sistematikleştirilmesi ve dünyada sosyal devlet anlayışının gelişmesi ile meydana gelen gelişmelerdir. Bu dönemin bir diğer özelliği de: planlı döneme bu anayasa ile girilmesidir. Planlı dönemde anayasamızın sosyal güvenlik hakkı ve ilgili diğer maddeleri yanında, hazırlanmış olan planlarda da, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, bu amaçla yürütülecek olan politikaların etkinleştirilmesi, norm ve standartlarda birlik sağlanarak, bu kurumların tek çatı altında birleştirilmesi konusu tartışılmaya başlanmış ve bu hususlar için planlar, Hükümet Programları ve hazırlanmış çalışmalarda tedbir ve hedefler belirlenmiştir. Bu konuda Birinci Kalkınma Planı'nın hedefleri arasında, “ Tek bir sosyal güvenlik düzeninin oluşturulması” ilkesi konmuştur¹¹³. Fakat bu düşünce Hükümetler tarafından benimsenmeyerek fikir düzeyinde kalmıştır. Bunun sebebi; sosyal

¹¹³ DPT, **Kalkınma Planı- Birinci Beş Yıl**, Ankara, 1963, s.111

güvenlik sistemimizin işçi ve kamu çalışanlarının sosyal güvenliklerini sağlayan iki kurum tarafında yönetilmesi ve diğer kesimlerin henüz sosyal güvenlikten mahrum olmalarıdır. Bu doğrultuda Hükümetler sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması ve herkesi kapsayacak ölçüde genişletilmesi, esnaf ve sanatkarların sosyal güvenlik düzeni içerisine dahil edilmesi yanında, işsizlik sigortasını hayata geçirme hedefinde yoğunlaşmışlardır. Fakat ekonomik gelişmeye paralel olarak adaletin gerçekleştirilmesi ilkesi kabul edilse de, geçimini yalnız emeği ile sağlayan işçiler açısından bu ihtiyaç daha hayati görülmüş ve onlar için ayrı zamanlarda yürürlüğe giren sigorta kolları tek bir düzen haline getirilmiştir.

Her yeni oluşumda sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi konusu tekrar gündeme gelmiş, ideal olarak aklın bir köşesinde her zaman yer bularak, bu alanda da politikalar üretilmiştir. Öncelikle sigorta ve hizmet kollarının bir sosyal güvenlik düzeni içerisinde yer almasının, bu iki tip hizmetlerin birbirini tamamlaması bakımından gerekli olduğu ileri sürülerek, birleştirmenin teknik ve idari personelin yetiştirilmesi, hizmetlerin maliyetinin düşürülmesi, hizmetlerdeki boşlukların kolayca görülüp giderilmesi, çeşitli idareler tarafından görülen işlemlerin basitleştirilmesi gibi birçok faydalar sağlayacağı belirtilmiştir. Aynı zamanda birleştirmenin sağlanması için, tedbirlerin bir arada görüşülmesine zemin olacak ve ortak bir politika doğrultusunda hareket edebilecek bir Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurulmasına ihtiyaç olduğu da hem bir amaç, hem de bir öneri olarak ifade edilmiştir¹¹⁴. Ancak bu ifade siyasi anlamda benimsenmemiş; tarım işçilerinin kapsama alınması, sosyal sigortaların kapsama aldığı risk alanlarının genişletilmesi gibi hedefler öngörülmüştür. Bunun yanında işçi-memur ayrımının kanunla kesin bir şekilde bağlanması gibi, bugünkü anlamda reform çalışmalarıyla tamamen ters bir düzenlemenin mevzuatımıza konulmaya çalışılması da, ayrı bir önem konusu olmuştur. Bu amaçla da, kurumların birleştirilmesi ilkesinin bugünkü anlamda arzulanmadığının da ilk belirtisi, hedeflerin içeriğiyle belirginleşmiş olmaktadır.

Reform çalışmalarının bir diğer ayağı: 1971 yılında 1479 sayılı kanunla esnaf ve sanatkarlar ve kendi nam ve hesabına çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması için çıkarılan kanun ve Bağ-Kur kurumunun kurulması olmuştur. Sistem bu gelişme ile 3 ana sosyal güvenlik kuruluşundan meydana gelmiş, sosyal güvenliğin kitleye

¹¹⁴ DPT, İkinci Beş Yıllık Plan Çalışmaları, Sosyal Güvenlik Sektör Raporu, Ankara, Mart 1987, s.29-31

yaygınlaştırılması açısından bir aşama daha kaydedilmiştir. Kendi nam ve hesabına çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmasıyla beraber, mevzuatımız karşılanan riskler ve organizasyon alanında karışıklıklar, finansman sıkıntıları ve denetim eksikliği ile beraber koordinasyon problemleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Sorunların çözüm kaynağı olarak görülen kurumların birleştirilmesi bu aşamada da devreye girmiş fakat bu oluşumda öncelikle halledilmesi gereken konunun sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi olduğu, gelir dağılımındaki dengesizliği telafi edebilecek bir araç olmasının gerçekleştirilmesi gerektiği ve bu amaçlara ulaştırabilmesi ölçüsünde hedef alınması gerektiği öne sürülmüştür. Bütün sosyal grupları kapsayacak, bu alandaki politikaları tek elden yürütecek sorumlu bir kuruluş olması zorunlu görülmüştür. Bunun 2 temel sebebi ifade edilmiştir¹¹⁵: İlki mevcut mevzuatımızın karmaşık ve dağınık oluşundan dolayı birleştirmeye norm ve standartta birlik sağlanarak, daha rasyonel bir görev ifa edilecektir. İkinci olarak da sosyal güvenlik kuruluşlarının farklı bakanlıkların bünyesinde olmalarından dolayı, bunların tek bir bakanlık veya bağımsız bir teşkilat altında yapılandırılmaları, sistemde etkili bir denetim mekanizmasını sağlayacak ve finansman sıkıntısı çözülerek fonlar verimli kullanılacaktır.

Reform anlamındaki sistemimizdeki bir diğer gelişme: Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kurulması olmuştur. Dönemin hükümeti olan 1.Ecevit Hükümeti, kurumların birleştirilmesi fikrini ilk olarak ifade eden hükümet olmuştur. Ardından gelen Irmak Hükümeti de¹¹⁶; kurumların farklı mevzuatlarla dağınık şekilde, birbirlerinden uyumsuz olarak işlediklerini, bunun organizasyon, finansman ve mevzuat açısından sistemimize zarar verdiğini, tüm kurumlarımızı bir çatı altında toplamak ve sisteme henüz dahil edilmeyen tarım kesimi başta olmak üzere, tüm çalışanları sosyal güvenlik kapsamına almak için, 17.11.1974 yılında Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nı kurmuştur. Bakanlık her ne kadar istenilen sonucu vermemiş ve kapsamına SSK ve Bağ-Kur'u almışsa da, politika açısından değerlendirildiğinde; kurumların mevcut sıkıntılarından kurulmak, ortak bir politika doğrultusunda

¹¹⁵ DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları, Sosyal Güvenlik Sektörü Ön Raporu, Ankara, Nisan 1971, s.24

¹¹⁶ Irmak Hükümeti, Hükümet Programı, (17.11.1974-31.03.1975), (Çevrimiçi)
www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp38.htm

aralarında herhangi bir dengesizlik yaratmadan ve farklılıkların korunarak bir birleştirmenin öngörölmüş olduğu karşımıza çıkmaktadır.

Sistemimizdeki bu hamleden sonra; temel sorunlara odaklanılmış, bu alandaki temel sıkıntıların mevcut mevzuatımıza göre sağlanan haklarda bir birlik olmadığı gerekçesiyle, norm ve standartlarda birliği hedeflenecektir. Ve bilinmelidir ki, günümüze kadar gelen hükümetlerin hepsi bu amaç etrafında birleşecek fakat hiçbir ilerleme kaydedilemeyecektir. Bu aşamada kurumların birleştirilmesi anlamında bir kopuş yaşanmış, konuya bir ütopya olarak yaklaşmış ve her çalışmada bütün sorunların çözümü olarak görölmüştür. Reform çalışmalarında da, sistemdeki dağınıklığa önem verilmesi ve sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi çerçevesinde yeni teşkilatlar meydana getirmek yerine mevcut kurumlardan sağlanan hak ve menfaatlerin birbirlerine yaklaştırılarak, onlardan yararlanma yoluna gidilmesi benimsenmiştir. Bu aşamada kurumların birleştirilmesi hedefi bir üst çizgiye kayarak, daha önceki hedef olan kurumların bir çatı altında toplanarak faaliyetlerini sürdürmesi yerine, yeni oluşumun kurumsal anlamda, norm ve standart uyum sağlanarak ve mevzuatlarında karşıladığı riskler ve haklar birbirlerine yaklaştırılarak bir bünye altında toplanması, yeni tek çatı hedefi haline gelmiştir. Hedefin bu hale gelmesi temel bir takım sebeplerden kaynaklanmaktadır. İlk olarak kurumlar farklı tarihlerde ve farklı statüler için kurulmuşlardır. Siyasi yollarla mevcut farklılıklar bir hak elde etme yarışını doğurmuş ve gittikçe artan oranda bu anlayış devam etmiştir. Statü farkının ortadan kaldırılması olanaksız olduğundan kurumların birleştirilmesi mevcut statüler korunarak fakat norm ve standart birliği çerçevesinde asgari müştereklerde birleşerek olmak zorundadır. Bu amaçla dönem itibarıyla en yararlı olarak görölen bir Sosyal Güvenlik Temel Yasası'nın çıkarılması olmuştur. Fakat bu politikada diğerleri gibi hayata geçirilememiştir.

1980'li yıllarla birlikte sosyal güvenlik reform anlayışı farklı bir amaca hizmet eder şekilde gündemimize girmiş ve günümüze kadar geçerliliğini korumuştur. Genel olarak bütün resmi metinlerde; sosyal güvenlik sistemi içerisinde var olan kurumların mali yapıları üzerinde durulmuş, kurumların aktüeryal dengesinin gider yönünde bozulduğu sıkça tekrarlanarak, bu konuda nedenler üzerinde durulmuş ve çözüm yolları geliştirilmeye çalışılmıştır. Dönemin en büyük özelliği, dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin krize girmesiyle birlikte,

yansımaların ülkemizde de görülmesidir. Bu dönem itibarıyla ilk olarak, erken emeklilik uygulamaları finansman dengesizliğinin nedenleri olarak sayılmıştır. Ardından politika farklılıkları, çıkarılan af ve borçlanma yasaları, prim alacaklarının takip edilememesi, prim tahsilâtındaki güçlükler, yeni sigorta kollarındaki artışın kaynaklarla orantısız olarak artırılması ve sosyal yardımlar arasında meydana gelen siyasi nitelikli artışlar dönemin diğer sorunlarını oluşturmaktadır. Bu mali nitelikteki sorunlar belirlendikten sonra; sosyal güvenlik reformu denilince bu sayılan aksaklıkların giderilmesi anlaşılabilecek ve temelde finansman dengesinin sağlanması için emeklilik başta olmak üzere, nimet külfet dengesinin sağlanması, kurumların karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti vermemesi ve fonların karlı alanlarda değerlendirilmesi gibi kavramlar bu reform anlayışının bileşenleri olacaktır. Her ne kadar sorunlar iyi tespit edilmiş ve çözüm önerileri gerçekçi biçimde oluşturulmuşsa da, döneme damgasını vuran uygulama “Süper Emeklilik” olacaktır. Siyasi bir tercih olarak getirilen uygulama, iyi hesaplanmamış olması neticesinde o günlerde değil, ileriki yıllarda sistemimizi sıkıntılara sokmuştur.

Dönemin diğer bir gelişmesi ise uzun yıllardan beri planların ve hükümetlerin hedefleri arasında olan tarım kesimindeki vatandaşların kapsama alınması olmuştur. 1984 yılında 2925 ve 2926 sayılı kanunlarla bu alanda çalışan işçiler ve kendi nam ve hesabına çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınmışlardır. Öncelikle kısa vadeli sigorta kollarından yararlanan bu kişiler, birkaç yıllık bir geçiş süresi zarfında özellikle sağlık hizmetlerinden bağımlı eş, çocuk, anne ve babalarıyla birlikte yararlanmışlardır. Sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması anlamında geç fakat önemli bir ilerleme olmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi anlamında 1990'lara gelinceye kadar temel bir uzlaşma bulunmasına rağmen, daha önce açıklandığı gibi kurumların finansman dengeleri söz konusu olduğunda, hükümetlerimiz her ne kadar konu gündeme geldiğinde bu hedefi yinellerseler de, temel olarak hedef rafa kaldırılmıştır. Toplumun diğer kesimleri ve özellikle sosyal taraflar tek çatının gerekliliğini her sosyal güvenlik reformu kapsamında dile getirseler de; Yedinci Plan çalışmalarında bu kesimler de, “sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması, sosyal güvenlik sistemimizin organizasyon problemlerini artırabilir” gerekçesiyle fikri ertelemişlerdir. Fakat burada belirtilmesi gereken konu, tek çatı anlayışının bir nebze

değişiklik göstermiş olmasıdır. Temelde kurumların aynı Bakanlık çatısı altında örgütlenmesi, bir üst idare tarzı olarak birleştirilmesi ve var olan kurumların ortadan kaldırılarak yeni bir örgüt altında birleştirilme, bu farklılığın bir neticesi olarak önerilen modeller olmuştur. Fikir hükümetler düzeyinde bu dağınıklığı yaşamamış ve Bakanlık düzeyinde örgütlenme temel hedef olmuştur. Ancak bu konu hakkında kaygıların da olduğu belirlenmiştir.

Bugünkü reform çalışmalarını anlamamıza neden olacak şekilde ifade edilen kaygılara bakacak olursak; sistemimizdeki problemlerin tek çatı altında birleştirilmeyle çözülemeyeceği, öncelikle kurumların kendi içyapılarındaki sorunları çözmeleri gerektiği, birleştirmenin var olan finansman problemlerini artan maliyetlerle daha da artıracığı, nüfusun tamamının kapsanmasıyla bürokratik işlemlerin artacağı, kurumları birleştirmenin temelde farklılıkları bulunan toplumsal gruplar arasındaki bu ayrımı imkânsızlaştıracağı ve kurum üzerinde çeşitli baskılar olacağı şeklindedir. Fakat tek çatı burada kurumların kimliklerini yitirerek birleştirilmesi anlamında kastedilmiştir. Kaygıların temel nedeni de, bu anlamda farklı statülerin korunması gerektiği üzerine kuruludur. Ancak Plan dönemine bakıldığında; tek çatı hedefinin şiddetle savunulduğu görülmüştür. Sosyal taraflarla, hükümetler arasında bugün olduğu gibi o dönemde de, ciddi kırılmalar yaşanmıştır. Bugünkü reform anlayışına paralel olarak, “kurumların yerinden yönetim esasına uygun olarak yapılandırılması ve sosyal güvenlik kurumlarımızın kuruluşundan bu yana özerk olmadıkları gerekçesiyle, idari ve mali özerkliklerinin sağlanarak birleştirilmesi ve bilgisayar sistemlerinin tüm birimlerde hayata geçirilmesi¹¹⁷” öngörülmüştür. Bu dönemin diğer bir çarpıcı yönü de, yüzünü dünyaya çeviren ülkemizin, sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümden etkilenerek, kurumların tek çatı altında birleştirilmesiyle beraber, çalışanların emeklilik işlemlerinin ve tasarruflarının özel sigorta şirketleri ve özel emeklilik fonları aracılığıyla yürütülmesinin özendirileceğinin sıklıkla dile getirilmesidir¹¹⁸. Ayrıca uzunca yıllardır sağlık sigortasının yaygınlaştırılmasını hedefleyen ülkemizin, bu hedefin kademeli olarak sağlanmasıyla birlikte hastanelerin özelleştirilmesi, herkesin sağlık sigortası primi ödeyerek ve nüfusun tümünün güvenceye alındığı sisteme aşamalı olarak geçilmesi, özel sigortacılığın mevcut sosyal güvenlik

¹¹⁷ DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı-Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1995,s51

¹¹⁸ **Erbakan Hükümeti, Hükümet programı**, (28.06.1996-30.06.1997), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp54.htm, (2.5.2006)

sistemine ilave ve isteğe bağılı olarak desteklenip, özel sağıık ve özel emeklilik sigortasının teşvik edilmesi, yeni hedefler arasına girmiştir¹¹⁹.

Sosyal güvenlik reformu kapsamında ülkemizde görülen ikinci büyük kırılma: sosyal güvenlik sistemimizin kuruluşundan bu yana diğer hedefler gibi İşsizlik Sigortasının hayata geçirilmesi olmuştur. 1999 yılında 4447 sayılı kanunla yürürlüğe giren sigorta, sistemin mali olarak dönüştürölmek istenmesinin en önemli göstergesi olmuştur. Bunun nedeni, kanunun işsizlik sigortası yanında, oldukça ciddi konularda düzenlemeler içermesidir. Düzenleme çerçevesinde; belirli bir geçiş süresi kapsamında emeklilik yaşının yükseltilmesi ve minimum bir emeklilik yaşının konması, emeklilik aylıkları için minimum katkı süresinde artış yapılması, emekli ayıklarının fiyat endekslerine göre ayarlanması, sağıık sigortasında yapılan değişiklikler, prime esas kazanç tavanının yükseltilmesi ve işsizlik sigortasının hayata geçirilmesidir¹²⁰. Bu özellikleri neticesinde kanun, sosyal güvenlik mevzuatımızda en kapsamlı düzenlemelerden birisi olmuş ve sistemimizin temel kaygılarını yansıması bakımından oldukça ciddi doneler içermiştir. Fakat istenildiğı ölçüde başarı sağlanamamıştır. Bunun sebebi ise, kanunun sorunları sadece finansman açısından değerlendirmesi ve kendinden sonra gelen çalışmalarla yeteri kadar desteklenmemesidir. Bunun yanında statünün göz ardı edilmesi ve emeklilik üzerindeki ciddi değişikliklerin toplumda olumsuz karşılanması da bir diğer nedeni oluşturmıştır.

Bu gelişmeden sonra ise gözler yeniden kurumların tek çatı altında toplanması idealine çevrilmiş fakat ülkemizden yaşanan ekonomik krizler yüzünden mali öncelikler bir kez daha ön plana çıkmıştır. Bu doğrultuda da, kurumların farklılıklarını koruyarak, norm ve standart birliğinin sağlanması, kurumlar arası işbirliği, yeni borçlanma yasalarının çıkartılmaması, devlet katkısının artırılması, özel sigortacılığın teşvik edilmesi gibi kaygılar anlamında farklılık göstermeyen bir öneri zinciri öngörölmüştür. Bu dönemde kurumların teknik olarak yetersizlikleri de vurgulanarak, ortak bir veri tabanının oluşturulması konusu da ısrarla vurgulanan konular olmuştur.

¹¹⁹ **II. Yılmaz Hükümeti, Hükümet Programı**, (06.03.1996-28.06.1996), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp53.htm (2.5.2006)

¹²⁰ Abdölhalim, a.g.k, s.137-141

Sosyal güvenlik kurumlarında reform anlamında tek çatı bir miktar ertelenmiş olsa da, özellikle bu dönem ülkemizin IMF taahhütleri doğrultusunda 2 paket gündeme gelmiştir. İlki 1999 yılında hayata geçirilen kapsamlı düzenlemeler, ikinci paket ise, idari reform çalışmalarıdır. Geçmişteki tek çatı anlayışına benzer şekilde, bir koordinasyon modeli etrafında sosyal güvenlik kurumlarımızın birleştirilmesinin ilk adımını oluşturan bu yapı, 24.8.2000 tarihinde 618 sayılı KHK ile Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurulmasıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak Anayasama Mahkemesi kararnamenin dayandığı yetki kanununu iptal ettiği için, kurumların birleştirilmesi anlamındaki büyük adım başarısızlıkla sonuçlanmış ve hedeften de dönem itibarıyla bir geri dönüş yaşanmıştır. Bu dönemin ekonomik krizlerle geçmesiyle, istenilen doğrultuda sistemimizin mali dar boğazı üzerine gözler dikilmiş ve bir diğer adım için yeni hükümetin gelmesi gerekmiştir.

2002 yılında genel seçimden tek parti olarak iktidara gelen AKP Hükümeti, 58.Hükümet olarak bir Acil Eylem Planı hazırlamış, sosyal güvenlik alanında da geçmişteki hedeflerin toplamı olarak diyebileceğimiz, bir dizi önlem ve tedbir paketini hayata geçirmek için plan yapmıştır. Bu doğrultuda reform çalışmalarının ilk basamağı olarak, 16.7.2003 tarih ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu ile, kurumların birleştirilmesi anlamında olmasa bile, bir üst koordinasyon modeli hayata geçirilmiştir. Oluşumun ilk basamağı olarak nitelendirilmesinin sebebi ise, bugün mevcut olan sosyal güvenlik reform anlamında kurumların birleştirilmesi için bir hazırlık aşaması olmuştur. Çünkü kurum T.C. Emekli Sandığı dışarıda bırakılarak, SSK, Bağ-Kur ve İş-Kur'un aralarında norm ve standart birliği sağlanması ve koordinasyonun sağlanması bakımından çalışmalar yapılması için, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı ve genel bütçeye dahil bir kurum olarak kurulmuştur. Bir hazırlık modeli olmasının diğer sebebini ise, Acil Eylem Planı çerçevesinde öngörülen tek çatının hayata geçirilenden organizasyon, mevzuat ve kapsam açısından oldukça farklılıklar göstermesidir.

Buraya kadar sosyal güvenlik reform ve ortak görüş olarak tek çatı altında söylemek istediğimiz temel şey, 2002 yılına kadar her sistemde tıkanıklık, aksaklık, iyileştirme ve reform söz konusu olduğunda, sorunların çözümünün tek çatıda aranmasıdır. Yani bu döneme kadar tek çatıya bir amaç olarak yaklaşılmıştır. Bugün karşılaştığımız reform kapsamında ise, yapılanlar temel olarak; sosyal güvenlik

sistemimizde köklü değişiklikler meydana getirilerek, statü farkını ortadan kaldıran, tek bir norm altında herkesin sosyal güvenlik ve sağlık sigortalarının sağlandığı ve zorunlu olarak da bu yapının zemininin tek çatı üzerine kurulduğu bir sistemdir. Yani AKP reformunun zemini olan tek çatı, eskiden olduğu gibi bir amaç değil, zorunlu bir tercih olarak asıl sistemin yapısını bünyesinde barındıracak bir araçtır. Bu sistem ayrıntılarıyla değerlendirilmeden önce, varolan dönüşümün daha iyi anlaşılması için dünyada sistemlerin bu aşamaya gelinceye kadar ki dönüşümü, reformumuzu dünyadan dışlamamak için kısaca anlatılacaktır.

A) Dünyada Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Görülen Gelişmeler ve Krizleri Aşmaya Yönelik Politikalar:

Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin oluşumunda tarihte iki büyük olgu rol oynamış, sistemlerin koruyuculuk kapsamının belirlenmesi ve niteliklerinin yükseltilmesinde etkili olmuştur. İlk olgu Sanayi Devrimidir. Sanayi Devrimi ile doğan işçi sınıfının şehirlere yığılması, geleneksel aile yapısının bozularak çekirdek aile yapısının oluşması, yanı başında işçilere özgü ağır yaşam koşullarını da getirmiştir. İşçilerin içinde bulunduğu ekonomik ve fiziki güvensizlik ortamının yanı sıra, süreç içerisinde bireyin çalışma hakkı, ulusal gelirden pay alma hakkı, siyasal ve ekonomik eşitlik gibi kavramlar kurumsal düzeyde benimsenmiştir. Tabii ki, işçi sınıfının da belirli bir güç oluşturmaya başlaması ile birlikte, bu sınıf lehine bir takım ödünler verilmesi zorunlu hale gelmiş, geleneksel tekniklerden türetilen, sadece işçileri korumaya ağırlık veren sosyal güvenlik sistemleri kurulmaya başlanmıştır. Klasik dönem olarak adlandırılan bu dönemde, iş kazaları ve meslek hastalıkları dışındaki ilk sistemler dışında, Almanya’da Bismarck tarafından oluşturulan sosyal sigortalar sistemi, sosyal güvenlik alanındaki ilk önemli çaba olmuştur¹²¹.

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesini tetikleyen bir diğer olgu da; 1930 Büyük Bunalımıdır. Bu dönem özellikle dünya ticaret hacmi olarak 1/3 daralırken, etki olarak ekonomi 2/3 oranında kayıplara uğramıştır. Sonuç olarak toplumların önemli bir kesiminin hayat şartları kötüleşmiş, 1/4 oranında istihdam daralmasıyla yığınlar halinde işsizlik ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler ışığında da, devlete bütün

¹²¹ A.Güzel, a.g.m, s.18

vatandaşlarına asgari bir yaşam standardı sağlayacak sosyal politikalar geliştirme zorunluluğu yüklemiş, liberalizm ve koruyucu devlet anlayışı yerini sosyal devlet anlayışına bırakarak, devlet ekonomi ve sosyal yaşam müdahale etmeye başlamıştır. Aynı zamanda yeni bir anlayış olarak; sosyal güvenlik başka sosyal politikalarla birlikte, ekonomik büyümenin, yapısal uyumu kolaylaştırmanın ve emek piyasalarına esneklik kazandırmanın bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. II. Dünya Savaşı ile birlikte ise bireysel sorunların çözümü yerine, ekonomik sistemin neden olabileceği risklere karşı tüm nüfusu kapsayan geniş kapsamlı bir korumanın hedeflendiği gözlemlenmiştir. Modern dönem olarak adlandırılan dönemde özellikle yoksulluk sorunu bu kapsamda değerlendirilmiş ve birbirine uyumlu çözümler geliştirilmeye çalışılmıştır. Sosyal risk alanına da farklı bakılarak, sorunları ortaya çıkmasını önleyecek tedbirlerin alınması önemli hale gelmiştir¹²².

Bu dönemden sonra sosyal güvenlik alanında, sosyal sigorta modelleri ve temelde kamu yararından yola çıkarak, sosyal güvenliğin tüm bireyleri kapsamasını hedefleyen evrensel model birlikte kullanılmaya başlanmış ve iki uç noktayı temsil eden bu sistemler zaman içerisinde birbirlerini etkileyerek, karma bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra özellikle gelirlerde meydana gelen artış ve nüfusun artmasıyla, sisteme dahil olan insan, yani aktif sayısı artmış ve buna ait karşılıklarda ekonomik gelişmeye bağlı olarak artırılabilmiştir. Fakat Petrol kriziyle birlikte ekonomik büyümenin yavaşlaması, işsizlik ve enflasyonist baskıyla birlikte ekonomi tarihinde bir ilk olarak, stagflasyon krizi yaşanmış ve dönem itibarıyla pek çok ülkenin sosyal güvenlik sistemi finansman kriziyle karşı karşıya kalmıştır. Tabii ki, krizin yanında sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi, nüfusun yaşlanması, erken emeklilik uygulamaları, primlerin düzgün toplanamaması, teknolojik gelişmelerle birlikte sağlık harcamalarının maliyetinin yükselmesi ve işsizlik gibi faktörler de sosyal güvenlikle meydana gelen darboğazını tetiklemiştir.

1980'li yıllardaki finansman krizini gidermeye yönelik tartışmalar, beraberinde bu sıkıntıları aşmaya yönelik politikaları gündeme getirmiştir. Bunların önemli bir bölümünü, sosyal güvenlik sistemlerini bütünüyle özel sigortalara bırakmayı hedefleyen arayışlar yanında, finansal kontrolün yeniden sağlanmasını hedefleyen önlemler olmuştur. Ancak çözüm ne olursa olsun, bu dönemin temel

¹²² A.Gürhan, a.g.k, s.3

özelliğini sosyal harcamaların kısıtlanması yönündeki politikaların gündeme girişi oluşturmuştur. Çözüm yolları olarak çeşitli öneri paketler geliştirilmiştir. Kısaca anlatmak gerekirse:

a) Sosyal güvenlikte gelir artırıcı önlemler olarak; pek çok ülkede prim oranları artırılmış, prime esas kazanç üzerindeki tavan sınırı kaldırılmış ve özel amaçlı vergiler konulmuştur.

b) Harcamaları azaltıcı önlemler olarak; kamuoyunun tüm itirazlarına karşın, sosyal gelirin hak kazanma koşulları zorlaştırılmış, sosyal gelirin düzeyi düşürülmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda sosyal gelirin enflasyon koşullarına ayarlanmasına olanak sağlayan endeks formülleri geliştirilmiştir. Fakat bu yapılanlar doğrultusunda da istenilenler elde edilememiş ve sosyal harcamalar planlandığı ölçüde kısılamamıştır.

c) Tamamlayıcı emeklilik programları, zorunlu kamu emeklilik programlarının yanı sıra, ikinci bir basamak olarak sistemde yerini almıştır. Özellikle verilen emekli aylıklarının yetersizliği neticesinde, bu programlar birer destek olarak devreye sokulmuşlardır. Ülkeler arası farklılıklar gösteren sistem ulusal düzeyde, işletme, istihdam veya mesleklere göre değişik şekillerde örgütlenebilmiştir. Bu programların önemi kapsanan nüfus, sağladığı gelir payı veya gelirin ödenme şekline göre ülkeden ülkeye değişmiştir. Fakat genellikle programlar fon biriktirme yöntemiyle işletilmekte ve finansmana işçi ve işveren ortak olarak katılmaktadır. Kişi emekli olana kadar programa katkı yapmakta, fondaki birikime bağlı olarak bireyin emeklilik geliri belirlenmektedir. Genel olarak toptan ödeme şeklinde olan emeklilik gelirin ise en olumsuz yanı, getiri oranlarının belirsizliği ve enflasyon riskinin kişinin bütünüyle üstünde kalması şeklinde olmuştur. Bu anlamda ikinci bir program olarak söyleyebileceğimiz, gelişmiş ülkelerde ikinci basamak olarak kullanılan tamamlayıcı emeklilik programlarının yanında, bir üçüncü program olarak özel sigortaların da devreye sokulmasıdır. Her basamak farklı bir işlevi yerine getirmekte ve özel sigorta da temelde bireysel tercihlerin karşılanması için sisteme katkı sağlamaktadır.

d) Özelleştirme uygulamaları, 1980'lerden sonra yeni liberal akımla beraber sosyal güvenlik sistemlerinin en katı ve ulaştığı son noktayı yansıtmaktadır. Liberal politikalarla beraber sosyal güvenlik sistemlerinde piyasa ekonomisine uyum için

arayışların bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bireyin kendi sosyal güvenliklerini sağlamada daha fazla sorumluluk üstlenmesi gerektiği düşüncesi, reform çalışmalarının özünü oluşturmuştur. Toplumda en fazla eleştirilen uygulama olması neticesinde, sınırlı bir biçimde hayata geçirilmiştir. Uygulamanın ilk örneği ise Şili’de yaşanmıştır. Kamu emeklilik sistemi terk edilerek Ulusal Özel Emeklilik Sistemi uygulamasıyla bu ülkede özelleştirme yapılmıştır. Ancak hiçbir gelişmekte olan ülkenin sisteminde bu denli reform yapılmamıştır. Genel eğilim ise hemen hemen her ülkede kamu programlarının yanı sıra, bireysel tasarruf sistemlerinde var olan sistem içinde 2. bir ayak olarak uygulanması yolunda olmuştur.

Anlattıklarımız ışığında söyleyebiliriz ki, özelleştirme uygulamaları hariç olmak üzere, ülkemizde sosyal güvenlik sistemi temelde finansman problemleriyle birlikte, dünyadaki sistemlerle benzerlik göstermektedir. Gelir artırıcı ve gider azaltıcı tedbirlerin yanında özellikle 2. ayak sistemlerle çok ayaklı güvenlik sistemi yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Özellikle 1999 yılından itibaren yapılan reform çalışmalarıyla da, çoklu ayağın geliştirilmesinin yolu açılmıştır. Gündemimizde yer alan reform çalışmalarının kapsamı, dünyadaki bu değişimden yadsınamadığı için, bu yapı içerisinde değerlendirilmelidir.

B) Mevcut Sosyal Güvenlik Sistemimizin Tasfiyesine Dayalı Olarak Tek Çatı:

Temel olarak bir önceki kısımda dünyada sosyal güvenlik sistemlerindeki uygulamalar ve sosyal güvenlik sistemlerinde olası krizlerde takınan tavırlar kısaca anlatılmıştır. Özellikle küreselleşme sürecinde devlette dönüşüm yaşanarak, sosyal devlet anlayışı terkedilmiş ve yeni sağ politikalarla katı bir liberal anlayış yerleşmiştir. Bu dönüşüm her alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında da yeni arayışların gündeme gelmesini sağlamıştır. Tüm dünya bu alandaki krizler için yeniden yapılanma ya da daha kapsamlı reform çalışmalarına yoğunluk kazandırmıştır. Dünyada bu oluşum temelde iki şekilde gündeme gelmiştir. İlk olarak uygulanan mevcut sosyal güvenlik sistemlerine bağlı kalınarak yapılan reform çalışmaları, ikincisi de bu sistemin tamamen lağvedilerek yapılan reform çalışmalarıdır.

Ülkemizde 2002 yılından önceki tüm reform çalışmaları ve tek çatı hedefi, temelde mevcut yapının iyileştirilmesi için yeniden yapılanma çalışmalarının bir ürünüdür. Özellikle kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik sistemini benimsemiş olan ülkelerde mevcut sistemin tasfiyesiyle yeni bir model benimsenmesi, toplumda büyük tepkilere yol açmış, genel olarak da siyasi irade geri adım atmak zorunda kalarak, spesifik sorunlar üzerinde yoğunlaşmışlardır. Bu açıdan sistemimiz gelişmiş ülkelerin köklü ve sistemli sosyal güvenlik uygulamalarına sahip olmasa da dönem itibarıyla, sistemlerde meydana gelen sorunlar ortak olduğu ve toplumda henüz sosyal güvenliğin topluma yaygınlaştırılamaması neticesinde büyük köklü bir yapılanmanın hem siyasi iradeye sahip olmaması, hem de sosyal paydaşlar tarafından olumsuz nitelendirilmesine paralel olarak sistemimiz mevcudunu koruma çabalarına girişmiştir.

Özellikle 1970'lere kadar dünyada sistemlerin daha fazla sosyal koruma ve sosyal güvenliğin topluma yaygınlaştırılması ile ülkeler milli hasıllarının büyük bölümünü sosyal güvenlik harcamalarına ayırmışlardır. Bizde ise durum böyle olmamakla beraber, toplumun farklı kesimleri ancak tarım kesimindeki kişilerin kapsama alınmasıyla % 60'lara çıkmıştır. Fakat geçmişten bugüne sistemimiz köklü ve kapsamlı bir oluşum süreci geçirmediği için, bu alan temelde siyasi bir takım müdahalelerle reform adı altında günü kurtaran politikalarla bu hale gelmiştir. Mevcut sistemin korunarak sorunların çözümüne gidilmesi dünyadaki gelişmelerle paralellik göstermektedir. Öncelikle sorunların temeli aynı doğrultuda gerçekleşmiştir. Öncelikle bunlar, sosyal güvenlik sistemimizde finansman problemlerinin ortaya çıkması ve istihdam sorunu bu alandaki politikaları ön plana çıkarmıştır¹²³.

Kurumlarımızın birleştirilmesi anlamında dünyadaki gelişmelerden ayrışsı bir durum meydana gelen ülkemizde, 4.Kalkınma Planı'na kadar istisnasız kabul edilen politika, bu plan döneminden sonra gözünü kurumların münferit sorunlarına ve sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılmasına dikmiştir. 7.Kalkınma Planı'na kadar bu oluşum devam etmiş, bu aşamadan sonra kurumların finansman sorunları ve norm ve standart birliğinin getirdiği sıkıntılar, dünyayla aynı oranda dile getirilmeye başlanmıştır. Finansman ve istihdam yaratıcı politikalar çözüme kavuşturulmadan,

¹²³ A.Güzel, a.g.m, s.5

tek çatının çözüm olmayacağı, hangi model benimsenirse benimsensin kurumların var olan halleriyle bir çatı altında toplanmasının, organizasyon problemlerini getireceği, genel olarak benimsenmiştir. Aynı zamanda tek çatının var olan sistemin üzerine kurulması da, temel amaç olmuştur. Sistemimizde bu dönemin bir uzantısı olarak özellikle 1999 reformu ile finansman sıkıntılarına bir çözüm için, emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme süresinin uzatılması, sağlık harcamalarının kısıtlanması amacıyla sağlık sigorta primlerinde meydana gelen artışlar ve işsizlik sigortası kabul edilmiştir. Ayrıca 2000 yılındaki ilk tek çatı denemesinden sonra, 2003 yılında asıl formunu kazanan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurulması bu oluşum açısından değerlendirilmelidir. Bu nedeni de, tüm sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi hedeflenmekle beraber, T.C. Emekli Sandığı'nın bu yapının dışında kalması ve kurumun Bakanlığa bağlı olarak, koordinasyon görevini üstlenmesi ve norm ve standart birliğini hayata geçirmek için ilk kapsamlı adım atılmış olmasıdır.

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin tasfiyesine dayalı olarak yapılan reformlarda, sistemin tamamen değiştirilmesi üzerine kurulmuştur. Öncelikle bu sistemlerin temelini liberal politikalar ve özel sigortacılığa dayalı 2.basamak dallar oluşturmaktadır. Sistemi bu yöne iten politikaların başında yine finansman sıkıntıları ve mali darboğazların aşılması varken, asıl dönüşüm sosyal güvenliğin ideolojik temellerinin sarsılması noktasında yaşanmıştır. Sosyal devlet anlayışının bir ürünü olan sosyal güvenlik, bu anlayışın terk edilmesiyle beraber yerini sosyal korumaya bırakmıştır. Sosyal koruma da devletin asli bir görevi olmaktadır ancak eski anlayışın dışlanmasıyla var olan güvence anlayışı daralmıştır. Günümüzde neo-liberal politikaların sözcülüğünü ve temsilciliğini yapan uluslararası kuruluşlar olan IMF ve Dünya Bankası da, bu anlayıştan hareketle sosyal devlet ve sosyal güvenlik sistemlerinin tasfiye edilmesi ve özelleştirilmesini talep etmektedirler¹²⁴. Sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma ile kastedilen durum bu oluşumu yansıtmaktadır.

Uluslararası kuruluşların bu ideolojilerini yansıttıkları belgeler olarak yapılan stand by ve diğer kredi anlaşmalarıyla, anılan politikalar yürürlüğe konulmaya çalışılmaktadır. Daha önce bu anlaşmalar doğrultusunda istenilenler açıklandığı için

¹²⁴ A.İşıklı, a.g.m, s.46

burada ayrıca değinilmelerinde yarar görülmemiştir. Dünya Bankası da aynı doğrultuda politikaları, hazırladığı raporlar ve çalışmalarla hayata geçirmeye çalışmaktadır. Ülkemiz açısından 1995 yılında Dünya Bankası kredisiyle hazırlanan raporların, sağlık ve emeklilik alanında önerileri de bu doğrultuda olmuştur. Özelleştirme uygulamalarının ülkelerde aşamalı olarak gerçekleştirilme ve nihai hedef olarak mevcut sistemin tamamen tasfiyesini öngörmekle beraber, bu doğrultudaki çalışmaların başarıyla sonuçlandırılmaması ve toplumsal dirençler, sosyal güvenlik sisteminin tümüyle özelleştirilemeyeceğini göstermiş ve politikalar değişikliğe uğramıştır. Geliştirilen yeni stratejiler sistemlerin tasfiyesine dayalı olmakla birlikte, iki ya da üç ayaklı sistemlerle yapılmaya çalışılmıştır. Sistemin ilk ayağını herkesin kapsama alındığı ve herkesin asgari bir güvenceye kavuşturulduğu kamu sosyal güvenlik sistemleri oluştururken, ikinci ayağını kişinin daha fazla sorumluluk alması gerektiğinden hareketle, fon biriktirme esasına dayalı özel emeklilik programları oluşturmaktadır. Bu model liberal politikaların yaygınlaşması ile beraber, en aktif politika haline gelmiştir. İşte ülkemizde sosyal güvenlik reformu kapsamında hazırlanan kanunlar da bu oluşumu yansıtmaktadır¹²⁵.

Bu anlatılanlar ışığında sosyal güvenlik reformu çalışmalarına bakacak olursak: Öncelikle Acil Eylem Planı çerçevesinde bütünlük bir sosyal güvenlik ve yardım sisteminin kurulması, norm ve standart birliğinin sağlanması, uzun ve kısa vadeli sigorta kollarının birbirinden ayrılması, genel sağlık sigortasının hayata geçirilmesi, sağlık hizmetleri ile finansmanının birbirinden ayrılması gibi temel ilkeler belirlenerek, sistem dönüştürülmektedir. Aynı zamanda bu dönem itibarıyla bireysel emeklilik fonlarına ilişkin yasal düzenlemelerde, hem kamu sigortacılığı, hem de özel sigortacılık aynı anda yürürlüğe konarak, sistemin 1. ve 2. basamaklarının tamamen oluşturulmak istendiği görülmektedir. Fakat burada ortaya çıkan önemli bir husus, mevcut sistemin tasfiye edilmesine paralel olarak tek çatının tekrar gündeme gelmesi ve bu reformda geçmişteki hedefin aksine daha kritik bir öneme haiz olmasıdır. Nedeni ise, tek bir emeklilik, sağlık ve tek bir sosyal yardım ağının ancak zemin olarak tek bir kurum tarafından hayata geçirilmesi gerekliliğidir. Yani yeni dönem sosyal güvenlik anlayışımızın zeminini oluşturan tek çatı amaç

¹²⁵ A. Güzel, a.g.m, s.47

olmaktan çıkmış ve hizmet ile finansman arasındaki bağın koparılması için oluşturulan sistemin aracı olarak gündemimize geri dönmüştür.

II. TEK ÇATIYA GÖTÜREN BİLEŞENLER VE MODELİN MUHTEMEL SONUÇLARI İLE DEĞERLENDİRİLMESİ:

1950’li yılların başında bugünkü sistemin temellerini oluşturan ülkemiz, sosyal güvenlik 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 tam olarak bir sosyal güvenlik sağlayamamıştır. 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 oluşturmuştur. 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 oluşturmuştur. Yeni sağ politikalarla birlikte sistemimize her müdahalede, açıklar daha da büyümüş ve reformlar bu sorunu çözmeye talip olduğu müddetçe uygulanmaya çalışılmıştır.

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 bakacak olursak: Kurumlarca uygulanan politika farklılıkları, idari ve mali özerkliğin olmaması, sağlanan sigorta yardımlarının yetersizliği, prim alacaklarının takip edilememesi ve prim tahsilinde yaşanan güçlükler¹²⁶, sık sık çıkartılan yasalar ile geriye dönük hizmet borçlanmalarına imkân verilmesi, işsizlik oranının artması, kayıt dışı ile etkin mücadele edilememesi, yatırımların kurumun

¹²⁶ DPT, IX. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu Çalışmaları, 18.1.2006, s.15-18

ihtiyacı yerine siyasi tercihlerin ön planda tutulması ve sisteme siyasi müdahaleler yapılması, aktif dönemdeki katılım ile pasif dönemdeki yardımların dengeli olmaması¹²⁷ gibi.

Sayılan bu sorunların yaklaşım farkından dolayı farklılık göstermesine karşın, temel uzlaşa her zaman mümkündür. Ancak gündemimizdeki sosyal güvenlik reformu açısından durum biraz farklılık göstermektedir. Nedeni ise hükümetin sorunları daha makro düzeyle ele alması ve çalışmaların başında sistemdeki köklü değişiklikleri meşrulaştırılmaya çalışılmasıdır.

A) Reformun Gerekçeleri ve Değerlendirilmesi:

Reformun tümü tek çatı zemini üzerine oturtulan, genel sağlık sigortası, sosyal sigortalar ve sosyal yardım ve primsiz ödemelerden oluşmaktadır. Bu bileşenlerin değerlendirilmesine geçilmeden önce, reformun amacını oluşturan gerekçelerin açıklanarak, değerlendirilmesinde yarar görülmüştür.

Hükümet reforma neden ihtiyaç duyulduğunun gerekçeleri olarak: “Genç nüfusumuzun 20 yıl içerisinde yaşlanma sorunu ile karşılaşacağı, yaşlı nüfusun sosyal güvenlik sistemine yönelik olarak sorunları ile karşılaşılması, geniş kaynak tahsisine rağmen sistemin kaynaklarının etkin ve doğru kullanımı sağlanamadığı için sistemin yoksulluğu önlemede yetersiz kalması, tüm nüfusun sosyal koruma altına alınamaması, sosyal güvenlik kurumlarımız arasında koordinasyonun sağlanamaması, kurumların finansman, örgütlenme, yönetim ve altyapı ile ilgili kemikleşmiş sorunlarının bulunmasını¹²⁸” saymıştır.

Gerekçelere dikkat edilirse, temelde dikkatler makro ölçekte sorunlara çekilmiştir. Bunun nedeni ise, hedeflenen dönüşümün köktenciliği ve mevcut sistemin tasfiyesini öngörüyor olmasında aranmalıdır. Bu noktada, reformun tüm kesimlerce istenilmesine karşın, yapılmak istenilenler açısından aynı şeyleri söylemek mümkün değildir. Ancak gerekçe metninde sistemimizi bu noktaya getiren nedenler üstünde durulmamış ve açık olarak ortaya konmamıştır. Sonuç odaklı yaklaşımın öngörülerini de sosyal taraflarca hoş karşılanmamış, sebeplerin

¹²⁷ Türk-İş, **Sosyal Güvenlik Raporu**, Ankara, 2005, s.5-7

¹²⁸ T.C Başbakanlık, a.g.k, s.33-55

belirlenmesinin aynı zamanda çözümlerin de dayanak noktasını oluşturacağı belirtilmiştir¹²⁹.

Gerekçelerde belirtilen hususlar konusunda reformun sonuçları ya da öngörülleri de şöyle açıklanmıştır: “Bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirilecek bir reformun sağlayacağı tek ve en önemli yarar, sistemin uzun vadede mali açıdan sürdürülebilir bir hale getirilmesini sağlamak olacaktır. Daha da önemlisi kurumsal etkinliği artıracak olan böylesi bir reform, ayırım gözetmeksizin bütün vatandaşlarımıza, eşit koşullarda, hak ettikleri kapsam ve kaliteden sosyal koruma olanağı sağlayacaktır¹³⁰”.

Metinde toplumsal uzlaşma sağlandığında ortak değerler etrafında yasa taslaklarının hazırlanmasına başlanacağı, dolayısıyla bir model önerisinde bulunulmadığı belirtilmiştir. Ancak çalışmaya gerekçe olmak üzere makro ekonomik çözümlemeler, sistemin sorunlarına ilişkin saptamalar, gerçekte bir model önerisine dayanmaktadır¹³¹. Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının var olan sistemde iyileştirme yapılmadığı takdirde, finansman sorunlarının her yıl artacağı yaklaşımı doğrudur fakat yeni kurumsal yapı dışında açıkların başka hiçbir suretle çözümlenemeyeceğine dair öngörü yanlıştır. Bu görüş: “getirilmek istenen modelin insanlara büyük bir güvence ve refah sağlayacağı hususunda kamuoyunu inandırarak, desteğini almak ve böylece yürürlüğe konmak istenen modele meşruiyet uyandırılmak istendiği¹³²” şeklinde eleştirilere neden olmuştur.

Gerekçeler konusunda bir diğer eleştiri de, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması ve toplumsal barışı tehdit eder hale geldiği noktasında oluşmaktadır. Burada temelde iki farklı olgu karşımıza çıkmaktadır. İlki sosyal güvenlik yerine sosyal korumanın kastedildiğidir. Daha önce anlatıldığı üzere, dünyada olduğu gibi ülkemizde de, sosyal güvenlik sistemi bir hak olmaktan çok, katılmalı bir koruma sistemine doğru gitmektedir ve bunun ilk adımı gerçekleşmiştir. ikinci olarak da sistemlerin yoksulluğu önleyememesi noktasında çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sistemleri temel olarak, sosyal bir riskle karşılaşan bireyin ekonomik yönden kaybettiği hak ve olanakların sağlanması amacını taşımaktadır. Yani bu

¹²⁹ Türk-İş, **Sosyal Güvenlik Raporu**, Ankara, 2005, s.14

¹³⁰ 30.11.2005 tarihli “**Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi**”, s.1-3

¹³¹ DİSK, “**Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisine İlişkin DİSK’in Değerlendirme Raporu**”, Kasım 2004, s.1, (Çevrimiçi) <http://www.antimai.org/cy/disksosguv.htm> (22.4.2006)

¹³² Okur, A.R.; “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, **Türk-İş Dergisi**, Ankara, Temmuz-Ağustos 2004, s.11

sistemlerin yoksulluğa karşı koruma ve eşitsizlikleri ortadan kaldırma gibi bir görevi bulunmamaktadır. Buradaki temel anlayış kanımca, sosyal güvenlik sisteminin bir bütün olarak görülmesi arzusudur. Sistemlerin gelir dağılımına etkisi ve transfer yanı bulunmaktadı fakat amaç gelir dağılımının sağlanması değildir. Bu noktada mevcut yoksulluğumuz sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanmadığı gibi, toplumsal barışımızın tehdidi noktası da, sistemin tamamen birbirine girişik olarak düşünülmesinden kaynaklanan abartılı bir ifade olarak karşımıza çıkmaktadır.

Reform önerisinin en büyük gerekçesini bütçe açıkları oluşturmaktadır. Bu reformla temelde kuruluşlara devlet bütçesinden kaynak transferinin yapılmaması gerektiği yani bu oluşumun önleneyeği ve giderek açıkların azaltılıp, kurumların kendine yeterli hale getirileyeği öngörölmüşür. IMF kısmında anlattığımız üzere, açıkların % 1 seviyesine indirileyeği de ayrıca taahhüt edilmiştir. Gerekçeler doğrudur ve transferlerin azaltılarak zamanla kurumların kendi kaynaklarının yeterli hale getirilmesi tüm taraflarca istenen bir olaydır fakat öngöröldüğü üzere yeni sistemde herkesi kapsayan bir genel sağlık sigortası ile sistem başlangıçta daha fazla açık verecektir. Öngörülen sigorta primiyle tüm hizmetler karşılanamayacak ve sistem dengeye gelene kadar transferler devam edecektir. Kaldı ki bütün dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin devletin transferleri olmadan, kendi ayakları üzerinde hiç açık vermeden yürümeyeceği genel kabul gören bir durum haline gelmiştir. İkinci olarak da finansman açıklarının büyük bölümü işsizlik sorunu ve kayıt dışı istihdamdan kaynaklanmaktadır. Bu sorunlara çözüm bulmadan, bu denli bir yapısal dönüşümün finansman problemlerimize çözüm olamayacağı, bir kaygı olarak akıllarda olmaktadır. Sorunların hepsinin kurumların varlığından ve yapısından kaynaklanması da, yapısal dönüşümün diğere bir dayanak noktasıdır. Kurumların yapısal sorunları olduğı doğrudur fakat bu sorunların büyük bölümü kurumların yanlış politikalarla, özerk olmadan yönetilmeleri ve örgütsel problemlerinden kaynaklanmaktadır. Ülkemizin sorunlarının temelinde kurumların kendileri olmadığı gibi, asıl konu kurumların özlerinden uzaklaştırılarak yozlaştırılması noktasında çıkmaktadır.

Reform kapsamında belki de en olumlu anlamda değereendirilecek yön, tek bir veri tabanı kurularak oluşturulacak ortak yapıda, vatandaşların bilgilerinin görölmeye ve bilgi işlem altyapısının kurularak, herkesin ayağına hizmet götürölmeye

anlayışıdır. Oluşturulacak hizmet merkezleriyle, tek bir noktadan sosyal güvenlikle ilgili işlemlerin yapılabilmesi, ortak veri tabanı ve bilgi işlem alt yapısının ortaya konmasıyla oluşturulacaktır. Ancak bu noktadaki temel kaygı da, bu denli teşkilatlanacak bir yapının, bu kadar farklılığı bünyesinde barındırabilecek olup olmadığı noktasıdır. Dev bir bürokratik aygıt olacak Sosyal Güvenlik Kurumu “bilginin dolaşacağı” bir kurum olma idealiyle yola çıkmış olması konuya daha teknik ve bilimsel bakıldığının bir göstergesidir.

B) Genel Sağlık Sigortası:

Sosyal güvenlik reformumuzun özünü teşkil eden konu, yapısı itibariyle bu tez konusunun kapsamını aşacağı için, temelde bu kısımda Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sistemimize getirdiği hükümlerden en önemlileri ve kapsamlı olanları sayılarak, kısaca Cumhurbaşkanı’nın gerekçeleri ve sosyal tarafların genel olarak düşüncelerinden hareketle, sistemin özü değerlendirilecektir.

Genel sağlık sigortası daha önceden belirtildiği gibi 1950’li yıllardan beri tartışılan bir konu olmuştur. Sağlık alanında meydana gelen her olumsuzlukta öne sürülen, özellikle sağlığın bir hak olduğu anlayışı doğrultusunda, tüm vatandaşların kapsama alınmasını hedeflemiştir. Gündemimizdeki reform anlamında da, kanunun gerekçesi bu anlayıştan yola çıkmıştır. Gerekçeye göre: “Mevcut sosyal güvenlik kurumlarımızın finansman, altyapı ve örgütlenme ile ilgili çözülmesi gereken önemli sorunları vardır. Sorunların önemli bir bölümü gelir azaltıcı ve gider artırıcı politikalardan kaynaklanmıştır. Gelir azaltıcı faktörlerin başında; erken emeklilik uygulamaları, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilât oranının düşüklüğü, af ve ödeme kolaylığı ve fon gelirlerinin yetersizliği gelmektedir. Gider artırıcı faktörler ise; erken yaşta emeklilik, prim alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, borçlanma kanunları, uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımlarının yanı sıra prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığıdır. Sorunlar böyle olmakla birlikte finansman dengesinin bozulmasını sağlayan en önem etken erken emekliliktir. Ayrıca aylık bağlama oranı da, uzun süre çalışmayı teşvik etmeyecek şekilde düzenlenmiştir. Nüfusumuzla ilgili projeksiyonlar göstermektedir ki, nüfusumuz yaşlanmaktadır ve bağımlı nüfusun artış hızındaki azalmanın yaratacağı durum fırsat olarak görülmeli, istihdam ve kayıt dışı çalışmanın önlenmesi konusunda reformlar gerçekleştirilmediği takdirde sistemin daha da kötüye gideceği bilinmelidir.

1999 yılında genel olarak emeklilik parametrelerinin değiştirilmesi suretiyle yapılan uygulamalar istenilen sonucu vermemiş, kurumların finansman açıkları daha büyük boyutlara

ulaşmıştır. Nihai hedef fiyat istikrarını ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak olduğundan, mali disiplin önemlidir ve kamu açığının önemli bölümünü oluşturan sosyal güvenlik sisteminin açıklarının kontrol altına alınması, ekonomik istikrar için zorunlu görülmektedir. Bu sorunlara çözüm olarak tek bir emeklilik, sağlık, sosyal yardım sistemi tek bir kurum üzerine oturtulacaktır. Bu doğrultuda emeklilik ve sağlık sistemlerinde norm birliği sağlanacaktır. Sistem yeniden yapılandırılırken, sağlık hizmetlerinin finansmanının Türkiye’de yaşayan herkes için eşit ve tek bir yapıya dönüştürülmesi sebebiyle genel sağlık sigortası öngörülmüştür. Bu sistemle de, kişilerin ekonomik gücüne ve isteğine bakılmaksızın, sağlık hizmetlerinin eşit, ulaşılabilir ve etkin bir şekilde faydalanmasını sağlayan sistem hayata geçirilecektir. Sağlık hizmetlerinde yaşanan sorunların çözümü için bu sistem zorunludur. Sosyal adaletin bir gereği olarak birçok ülkede uygulanan ve Türkiye için uluslararası alanda gerçekleştirmek istediği bütünleşmelerle buluşan, genel sağlık sigortası kişileri en temel haklardan biri olan sağlık güvencesine kavuşturacaktır¹³³ ”.

Gerekçeden de anlaşıldığı üzere, reform kapsamında yapılmak istenen düzenlemelerin hepsi ayrıntılarıyla ele alınmıştır. Fakat ağırlık emeklilikle ilgili düzenlemelere verilmiştir. Bu alanda geçmişte yapılan reformlar ve uygulamalar değerlendirilmiş ve sistemdeki dönüşümün tekrar bir ifadeyle zorunluluktan kaynaklandığı ifade edilmiştir. Sorunların kaynağının temelde sistemin kendisinin olması görüşü benimsenerek, yeni yapının meşruluk temelleri atılmaya çalışılmıştır. Ancak sıralanan gerekçelerin odaklandığı nokta aynı kalmıştır. O da finansman sorunu ve mali düzen. Bu açıdan yapılan uygulamaların sonucu değerlendirilmiş ve uluslararası kuruluşlara atıf yapılarak, genel sisteme entegrasyon için çalışmaların yürütüleceği belirtilmiştir. Niceliksel hedefleri konu alan yapı, sosyal güvenliğin ise niteliğini vurgulamamıştır.

1) Yeni Sistemin Getirdikleri:

Daha önce bu konuya değinilmiş ve temel ilkeleri ile düzenlemeler kaba hatlarıyla sayılmış olmakla birlikte, bu kısımda sadece sisteme ilk defa dahil edilen ve sistemin işleyişini sağlayacak ana hususlar sayılmakla yetinilecektir¹³⁴.

¹³³ Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Bakanlar Kurulu tarafından 4.4.2005 tarihli kararıyla kabul edilip, TBMM Başkanlığına gönderilen, 4.4.2005 tarihli “**Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi**”, E:1/1139

¹³⁴ Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı; **Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Bilgi Notu**, Ankara 2005, s.1-5; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; **Türkiye’de Yeni Bir Sosyal Güvenlik Sistemine Doğru**, Ankara 2006, s.13-32

- Vatani görevini yapan er ve erbaşlar ile Türkiye’de ikamet eden yabancılardan kendi ülkesinde sosyal sigortadan yararlananların dışında tüm kişiler kapsama alınmıştır.
- Çocuklar 18 yaşına kadar, anne veya babasına bağlı olmadan sistemden yararlanacaktır.
- Katılım zorunludur. Sağlık hizmetleri bir hak olarak tanımlanmıştır ve kişilerden alınan primlerin tutarı arasında bir ilişki kurulamayacağı ilkesi yasayla güvence altına alınmıştır.
- Sağlık hizmetlerinden yararlanmak şarta bağlanmıştır. Tedavi için başvurulan tarihten önce, son bir yıl içinde 90 gün prim ödemiş veya tahakkuk ettirilmiş olmasının yanında, başvurulan tarihte prim borcunun bulunmaması gerektiği hükme bağlanmıştır. Fakat 18 yaşın altındaki kişilerde, tıbben bakıma muhtaç kişilerde, acil hallerde, bulaşıcı hastalıklarda, analık ve iş kazaları ile meslek hastalıklarında şartsız tedavi edileceklerdir.
- Sağlık hizmetleri için belirli oranlarda katılım payı alınacaktır. Katılım payının üst limiti işlem başına net asgari ücreti geçemeyecektir. Ancak kontrol muayeneleri, kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri, iş kazaları ve meslek hastalıkları ve raporla belgelendirmek şartıyla kronik hastalıkların ilaçlarında bu pay alınmayacaktır.
- Genel sağlık sigortasıyla; kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri, hastalık ve analık sebebiyle yapılan hizmetler, 18 yaşına kadar ağız ve diş sağlığı ile ilgili hizmetler ve bu sayılanlar için gerekli olan araç, gereç ve tıbbi malzemeler kapsama alınmıştır.
- İş kazaları ve meslek hastalıkları hariç olmak üzere, tıbbi gereklilik dışında estetik amaçlı yapılan tıbbi işlemler ve alternatif tıp uygulamaları kapsam dışındadır.
- Getirilen sevk zincirine göre: Acil durumlar dışında aile hekiminden sevk alınmaksızın, 1. ve 2.basamak sağlık hizmeti sunan kurumlara başvurularda ilişkin giderler ödenmeyecektir.
- Sağlık hizmetlerinin tutarları Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma komisyonu tarafından belirlenecektir. Komisyon: Maliye Bakanlığını, Hazine Müsteşarlığını, Yüksek Öğretim Kurulunu, Türk Tabipleri Birliğini, Türk Diş

Hekimleri Birliğini, Türk Eczacıları Birliğini, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğini temsilen birer, Sağlık Bakanlığını temsilen iki ve Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğünden üç temsilcinin katılımı ile oluşacaktır.

- Kurum tarafından hizmet üretilmeyecek, yapılacak sözleşmelerle satın alınacaktır.
- Genel sağlık sigortasının prim oranı % 12.5 olarak belirlenmiştir. % 5 çalışan, % 7 işveren ve % 0.5 ise iş kazası ve meslek hastalıkları primidir.
- Kanun yürürlüğe girdiği tarihte ilk defa sigortalı olanlar, kadın 58 ve erkek 60 yaşını doldurması ve en az 9000 gün prim ödemesi şartıyla emekli aylığı bağlanacaktır.
- Emeklilik yaşı 2035'e kadar değişmeyecek, 2036 yılından itibaren kademeli olarak artarak, 2048'den sonra kadın ve erkek için 65 yaşına ulaşacaktır.
- Emekli aylığı almakta iken yeniden çalışmaya başlayanların aylıkları kesilecektir.
- Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için prim oranı % 20 olarak belirlenmiştir. Bunun % 9'unu sigortalı, % 11'ini ise işveren ödeyecektir.
- Aylık ve esas kazanç tüm çalışma sürelerindeki kazançların ortalamasına göre belirlenecektir.
- En az 5 yıl prim ödemiş sigortalıların ölümü halinde hak sahiplerine aylık bağlanacaktır.

Buraya kadar sayılanlar kanunun getirdiklerinin tamamını karşılamamakla birlikte, sistemin özünü oluşturan kanunun, nirengi noktaları belirlenmeye çalışılmıştır. Buradan özetle, sistemin hepsi değerlendirilmeyerek, bütüne etki eden noktalar dikkate alınacaktır.

2) Genel Değerlendirme:

Genel sağlık sigortası reform açısından en çok tartışılan ve eleştirilen kanun olmuştur. Sosyal güvenlik alanımızı tamamen değiştiren kanun, sosyal güvenlik tarihimizin de en köklü değişikliklerini meydana getirmektedir. Ancak toplumsal taraflar kanunun hem hazırlanması aşamasında, hem de meclis sürecinde oldukça

tepki göstermişlerdir. Sistemin iki öngörüsü olan sağlık ve emeklilik haklarında meydana getirilen hak kayıpları için bütün kesimler harekete geçmiş, sistemin bu haliyle kabul edilmesinin sistemimizi daha kötüye götüreceğini öne sürmüşlerdir.

Kanunla ilgili genel değerlendirmeye geçmeden önce, kabul edilen ve yürürlüğe giren kanunun Cumhurbaşkanı tarafından yapılan vetonun gerekçelerine kısaca değinmekte yarar vardır. 15 maddesi veto edilen kanunda, emekli aylığı ve yaşına, fiili hizmet süresi zammındaki ayrımcılığa, 8.9.1999-1.1.2007 tarihleri arasında T.C. Emekli Sandığı iştirakçisi olanların durumuna, emekli ikramiyelerinin kurumca ödenmesinin sakıncalarına ve ağız ve diş tedavisine ilişkin beş başlık halinde tespitler ve anayasal aykırılıklar tespit edilmiştir. İlk olarak, anayasamızda sosyal güvenlik ile ilgili maddelere ve Anayasa Mahkemesi'nin sosyal güvenlikle ilgili verdiği örnek kararlara yer verilerek aykırılıkların hangi hususlarda meydana geldiği saptanmıştır. Ülkemizdeki ortalama ömrün 66 olduğundan hareketle emeklilikle ilgili düzenlemelerin olanaksız olduğu, esnek çalışmanın, sendikasılaştırmanın, kayıt dışı çalıştırmanın ve yoğun işsizliğin yaşandığı ülkemizde adil, makul ve ölçülü bir uygulamanın getirilmediğine dikkat çekilmiştir. Aylık bağlama oranının düşürülmesinin daha az emekli aylığı anlamına geleceği, bu durumda çalışanların emeklilik statüsü yönünden olumsuz bir gelişme olduğu ortaya koyulmuştur. Kanuna göre bağlanan gelir ve aylıkları en son temel yılı TÜFE değişim oranı kadar artırılması, kesin ölçütler yerine piyasa koşullarına dayanan yönetsel keyfi bir anlayış öngörmesi nedeniyle hukuk devleti ilkesine aykırı bulunmuştur. Genel olarak aynı doğrultuda tespitler yapılarak, her oluşum için ortak söylenen¹³⁵: “Sosyal güvenliğin de içinde bulunduğu sosyal hakların devletçe tanınmış olmasının yeterli olmadığı, bu hakların gerçekleşmesi için devletin olumlu edimde bulunması gerektiği, sosyal devletin görevleri arasında yer alan insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyinin sağlanmasının, herkese çalışma olanağı yaratılması, çalışanlara adaletli ve dengeli ücret verilmesi ve çalışmayacak durumda olanların sosyal güvenlik önlemleri ile korunması anlamını taşıdığı, devletin, yurttaşlar için hak, kendisi için ödev olan sosyal güvenliği sağlama görevini yerine getirirken, sosyal güvenlik hakkını kullanılamayacak duruma getiren önlemler alamayacağıdır”.

Bu noktadan hareketle benzer eleştiriler sosyal kesimlerce de ifade edilmiştir. Öncelikle sağlık ve emeklilik sistemimizde yaşanan sorunları ortadan kaldıracak bir

¹³⁵ “Cumhurbaşkanı'nın veto gerekçeleri”, (Çevrimiçi) <http://www.memurlar.net/haber/45060> (10.5.2006)

reforma ihtiyaç duyulduğu her kesim tarafından kabul edilmektedir. Ancak reformların ülkemiz şartlarına uygun olarak ve sosyal tarafların desteğinin alınarak yapılması daha doğru bulunmaktadır. Kanuna gelen eleştiriler her kesimce benzer olmakla beraber bazı noktalarda ağırlık kazanmaktadır. Bunlar ¹³⁶: a)Sağlık hakkını zedeleyen yönleri bakımından etkileri olduğu, b) Sınırlı bir yardım anlayışı getirdiği, c) Şartlı bir sağlık anlayışını sistemleştirdiği, d) Sağlık hizmetlerinde vatandaşların hizmetin planlanmasına ve yürütümüne katılma haklarını yok saydığı, e) Hekimlerin mesleki bağımsızlıklarını ortadan kaldırdığı, f) Kamu sağlık kurumlarının birer sağlık işletmesi haline getirildiği, g) Emekliliğin yanında, malullük ve özürlü sigortalarının da zorlaştırıldığı, h) Devletin sağlık hizmeti sağlamaktan çekileceği ve yerine primli sistemin gireceği ı) Beklenildiği ölçüde sağlıkta ve emeklilikte öngörülen hak kayıplarının finansman açığını kapatmayacağı, noktalarında yoğunlaşmıştır.

Eleştirilerin her biri hakkında söylenecek oldukça şey varken, bu tezin amacını aşmamak için kısa tutulmuştur. Ancak söylememiz gereken önemli bir şey, sosyal güvenlik sistemimizin kuruluşundan bugüne kadar Sosyal Güvenlik Temel Yasası adı altında bir hedef koyularak, norm ve standart birliği sağlanmak istenmiştir. Bugün itibariyle ortaya çıkan yasa da temel bir yasa ve standartları koyan bir metindir fakat istenilen hedef toplumca benimsenmemiştir. Bunun sebebi her reform çalışmasında bir takım hak kayıplarına uğrayan toplumda, geline bu noktada sistemden beklenen niteliksel artışın sağlanamamış olmasıdır. Hedef finansman sorununu çözmek olmuştur ve bu açıdan sistemin parametrelerinde değişiklik yapılmıştır. 2001 yılından itibaren bireysel emeklilikle ilgili düzenlemelerin yapılması noktasında, sistemdeki bu hak kayıplarına temelde, emeklilik haklarının daraltılması ve yükümlülüklerinin artırılmasına paralel olarak 2.ayak emeklilik sistemlerine geçişin yolunun açıldığı¹³⁷, noktasında eleştiriler getirilmiştir. Kamu sigortacılığımız tam olarak oturtulamamışken, çok ayaklı sistemlere geçiş, sistemi daha içinden çıkılmaz hale getirebilecektir. Onun için sosyal taraflar; sistemden devletin çekilmesine ve bu denli hak kayıpları yaşanarak, minimal bir koruma

¹³⁶ Cumhurbaşkanına 2.5.2006 tarihinde gönderilen, **5489 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasasına İlişkin DİSK, KESK, TMMOB ve TTB'nin Görüş ve Değerlendirmeleri**, s.11-28, (Çevrimiçi) www.disk.org.tr/content_images/GSS.doc (29.5.2006)

¹³⁷ Erdoğan, Seyhan; “Türkiye’de Emeklilik Sisteminde Değişim”, (13.4.2006) www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=5772 (13.5.2006)

anlayışına geçilmesine karşı çıkmaktadırlar. Çünkü genel sağlık sigortası temelde bir finansman aracı olarak kullanılmaktadır¹³⁸. Bu sisteme geçiş primli sisteme gidişin yolunu açacaktır. Uygulanmakta olan çoğu ülkelerin dahi vazgeçmeyi düşündüğü bir sistemi ülkemizin alması, bu kadar karşı duruş varken, çok yerinde görülmemektedir.

C) Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler:

Sosyal güvenlik hukukunda primsiz sistem, sosyal yardım ve hizmet sistemidir. Bu sistemlerde temel olarak devlet, kendilerine ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere geçindirme olanağından yoksun kalmış bireylere, muhtaçlık kontrolüne dayalı olarak ve kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacıyla, aynı veya nakdi nitelikteki geçici veya sürekli, sistemli ve düzenli karşılıksız yardımlar yapmaktadır. Sosyal sigorta sistemlerini tamamlayıcı niteliği bulunan yardım ve hizmet programları, doğrudan doğruya devlet bütçesi veya kamu kaynaklarından ayrılacak fonlarla finanse edilmektedir. Primsiz rejim olarak adlandırılan sistem, ülkemizde Hükümet, Sağlık Bakanlığı, T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaş ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanmaktadır.

Sayıldığı üzere bu alanda faaliyet gösteren kuruluşlar oldukça fazladır. Sistemde hem ilgili Bakanlık, hem de kurumsal yapı açısından çok başlılık mevcuttur. Dağınıklık idari olmanın yanında mali anlamda da görülmektedir ve mevcut kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliği eksikliğinden kaynaklanan önemli sorunlar bulunmaktadır. Sosyal sigorta kuruluşlarına bu alanda öncelikli bir rol verilmesine karşın, etkin bir koruma sağlanamamıştır. Sosyal yardım sistemlerinin güvenilirliği ve yaşayabilirliği, olumsuz ekonomik koşullar ve yanlış siyasi kararların etkisiyle temelinden sarsılmış, kurumların amaçlarına ve mevzuatlarına uygun olmayan bir şekilde, finansal temelleri, yardım programları ve yönetimleri sürekli müdahalelere konu olmuştur¹³⁹. Bu sebeple sosyal yardım ve

¹³⁸ DİSK, a.g.m, s.7

¹³⁹ A.Gürhan, a.g.k, s.18

hizmet veren kuruluşlar arasında ortak bir standart oluşturulamamıştır. Sübjektifliğe imkân vermeyecek şekilde asgari bir düzenleme getirilememiştir.

Bu sorunlar neticesinde Hükümet sosyal güvenlik reformu kapsamına sosyal yardım sistemini de almış ve Acil Eylem Planı çerçevesinde bu alanda da köklü değişiklikler öngörmüştür. Bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağının tek bir bünyede toplanması asıl amacı oluşturmuştur. Özellikle ortak kriter ve standart oluşturulması ve sosyal yardım ve hizmetlerin bir hak haline getirilmesi ve objektif şartlarla herkesin bu haktan yararlanabilmesi öngörülmüştür. Bu hedefler doğrultusunda Hükümet bir taslak hazırlamıştır. Her ne kadar gündemimize henüz gelmese de, hazırlanan reform kitapçıkları ve taslak metinde yapılacaklar gündeme taşınmıştır. Bu yüzden taslak metin üzerinden oluşturulmak istenenlerin bir değerlendirilmesi yapılmaya çalışılacaktır.

Taslak metin bu alandaki düzenlemenin amacını: Bu alandaki temel ilkeleri belirlemek, sosyal yardımlara ilişkin ulusal veri tabanını oluşturmak, kamu kaynağının etkin kullanılmasını ve objektif yararlanma ölçütlerine göre, adil ve ulaşılabilir kılınmasını sağlamak, yapılacak yardım ve ödemeleri, yararlanacak kişileri ve yararlanma koşullarını belirlemek (m.1) oluşturmuştur. Hedef bireylerin sosyal yardım ve hizmetlerin oluşum mantığına uygun olarak yapılan yardımlarla varlığını sürdürebilmesinin sağlanmasıdır. Onun için belirlenecek kriterlere uyacak herkesin yardımlardan yararlanması haktır, anlayışı getirilmeye çalışılmıştır.

Yapılacak en önemli yenilik bu alanda da, ulusal bir veri tabanının hayata geçirilmek istenmesidir. Hedeflenen bilgi işlem alt yapısı hayata geçirilirse, özellikle bu alanda kurumlar arası koordinasyon sağlanabilecek ve yanlış ödemeler engellenerek, hakkaniyetli bir şekilde yardım ve hizmetler sağlanabilecektir.

Daha önce ayrıntılarıyla açıkladığımız taslak metnin temel noktalarında, bir kısım düzenlemeler gerekli görülmekle birlikte, bazı düzenlemelerin yerinde olmadığı düşünülmektedir. Öncelikle sosyal yardım ve primsiz ödemeler alanına objektif kriter ve standartlar getirmek iddiasında olan bir düzenlemenin mantığına aykırı bir biçimde, eşik değer ve yaşam düzeyi gibi muğlak ve algılaması zor kavramlar taslakta düzenlenmiştir. Özellikle bu gibi düzenlemeleri getirmiş olmasından dolayı, taslağın bir reform metni olmadığı yolunda eleştiriler getirilmiştir. “Taslağın mevcut sosyal yardım ve hizmet sistemini bütün olarak düzenleyen ve

mevcut sistemin meselelerine köklü bir çözüm getirdiğini söylemek mümkün değildir. Reform olmaktan çok, yalnızca devlete nakdi ödeme yükümlülüğü getiren kısmın, Sosyal Güvenlik Kurumu içerisinde kurulan Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'nün çatısı altında yeniden teşkilatlandırılmasını sağlamaktadır. Bunun yanında bir kısım eksikliklere çözüm getirdiği söylenebilmektedir. Bu alanda milli strateji ve uygulama esaslarının tespiti, aylık kriterlerinin somutlaştırılması, haksız aylık almalarını önlemek amacıyla genel sağlık sigortası ile çapraz kontrol mekanizmasının getirilmesi, yardımların bir hak olduğunun vurgulanması, olumlu bir takım gelişmeler sağlayacaktır¹⁴⁰”.

Katkılarının sınırlı olarak görüldüğü taslak metnin en çok tartışılan yönü ise sistemde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nü almaması olmuştur. Sosyal yardım ve hizmetlerin tek bir kurum altında toplaması hedefi daha başlangıçta sapmış ve bu alanda çok başlılık sorununa bir çözüm getirmemiştir. Özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun Plan Bütçe Komisyonu görüşmelerinde kabul edilen raporda, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'nün göstermelik bir kurum olarak düzenlendiği savunulmuştur. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'nün hizmetleri yürüteceğine dikkat çekilerek, alanın bu üçlü yapı tarafından yürütülmesinin çok başlılığın devam edeceğinin bir göstergesi olduğu söylenmiştir.

Temelde değerlendirmelerimiz taslak üzerinde olduğu için, tam anlamıyla ayrıntıya girilmemiştir. Bu alanda yapılacakların tamamen bir göstergesi olmamaktadır. Ancak Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kanunlaşmasıyla beraber primsiz rejiminde tek kurum altında toplanması zorunludur. Kendinden önceki gibi, günü kurtaran politikalar değil, bu alanda dağınık halde yürütülen sosyal yardım ve hizmetlerin, nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı olarak, tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sistem üzerine oturtulması ülkemiz için acil olarak gerçekleştirilmesi gereken bir ihtiyaçtır. Oluşturulacak sistemin adil ve ulaşılabilir olması önem taşımaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün öngörülenle bağdaşmayacak şekilde sistemin dışında bırakılmaması ve keyfi kullanımlara imkan verilmemesi gerekmektedir.

¹⁴⁰ Kadir, a.g.m, s.4-7

D) Reformun Zemini Olarak Tek Çatı:

Son kısma gelinceye kadar Tek Çatı idealinin ve gerçekleştirilmesi için ele alınan politikaların geçmişten günümüze seyri ele alınmış ve son aşamada kanunlaşır yürürlüğe giren kanun ayrıntılarıyla anlatılmıştır. Maddeleri teker teker incelenerek, tasarı halinden kanunlaşana kadar karşılaştığı bütün tepkiler doğrultusunda ne aşamalardan geçtiği incelenmiştir. Bu değerlendirme bölümünde ise, her yönüyle ortaya konmaya çalışılan tek çatının, son haliyle ilgili tarafların isteklerini ne ölçüde karşıladığı ve muhtemel sonuçları değerlendirilerek, bu tez çalışması bitirilecektir.

Öncelikle söylememiz gereken şey, kanun tasarı halindeyken oldukça tartışmalara yol açmış, sosyal taraflarda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile TBMM komisyonlarına bu doğrultuda görüş ve önerilerini sunmuşlardır. Ortak olarak eleştirilen kısımlar ise belli noktalarda yoğunlaşmıştır.

Kanun geneli itibarıyla yıllardır savunulan norm ve standart birliğinin sosyal güvenlik alanında sağlanması ve tek çatı altında toplanması görüşüne uygun bir yapı öngörmektedir. Ancak incelendiğinde oldukça eleştiri almıştır. İlk olarak söylenen şey; düzenlemenin bu haliyle bir reform niteliğinde olmadığı ve idari yapılanmamızın yıllardan beri sorunu olan özerkliğin sağlamadığıdır. Daha önce hazırlanan taslağın ne Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, ne de Ekonomik ve Sosyal Konsey’de görüşülen metinle aynı olmadığı, bu süreçte sosyal tarafların görüş ve önerilerine yer verilmediği gündeme getirilmiştir¹⁴¹. Tasarının temel birçok maddede değişiklik içerdiği belirtilerek, bu haliyle kabul edilmez olduğu vurgulanmıştır.

Kurum tasarıda, idari ve mali açıdan özerk, kamu ve özel hukuk hükümlerine tabi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olarak tanımlanmıştır. Ancak bu haliyle yapılanma ne yönetsel, ne de mali özerklik gözetilmeden oluşturulmuştur. Organlar arasında Genel Kurul’un sayılmamasının, gerçek anlamda özerkliği sekteye uğratacak bir gelişme olacağı kaydedilmiştir. Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu’nun bir danışma organı niteliğinde olduğu ve Genel Kurul gibi denetim ve ibra yetkisinin olmayışının, Kurum açısından bir kayıp olduğu eklenerek, bu kurula gerek duyuluyorsa danışma niteliği gören ayrı bir birim olarak

¹⁴¹ TİSK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na gönderilen, **Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı’na İlişkin Görüş ve önerilere ait yazı**, 16.1.2006

yeniden belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanında Yönetim Kurulu'nun sosyal tarafları etkisizleştirecek şekilde oluşturulmasının, kamu ağırlığının değiştirilmediğinin bir göstergesi olduğu görülmüştür¹⁴².

Kurumun özerk olmadığının; Kurumun görevleri sayılırken Hükümet politikalarına gönderme yapılması, Kurum Başkanı'nın Hükümetin politikalarını uygulamakla görevlendirilmesi, Kurumun finansman politikasının kamu ağırlıklı bir kurulca değerlendirilmesi, sosyal tarafların katılımının etkinlik gösterilerek değil, biçimsel bir katılımı sağlanmaya çalışılması gibi, birçok boyutta karşımıza çıktığı savunulmuştur.

Özerklik konusunun sadece kurumların iç işleyişine, siyasi iktidarın müdahalelerinin engellenmesi anlamında değerlendirilemeyeceğini, aynı zamanda ileriye yönelik kararların alınmasında, Kurumu aktif düzenleyici katılımı ve onayının da aranması gerektiğinden hareketle, önemli politikaların kamu ağırlıklı bir yapıda alınmasının, sosyal tarafları etkisizleştirdiğine de dikkat çekilmiştir¹⁴³.

Kanunda özerkliğin dışında da temel bir takım noktalara eleştiriler olmuştur. İlk versiyonunda Teftiş Kurulu olmakla birlikte, Meclis'e sunulan metinde çıkarılmasının anayasal sakıncaları, İş-Kur'un sosyal güvenlik kuruluşu olması nedeniyle oluşturulacak yeni yapıda olması gerektiği, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün dışarıda bırakılmasının yersiz olduğu, işsizlik sigortası ve aile yardımlarının da bu sistem içerisinde yer alması gerektiği, Kurumun yönetim giderlerinin % 3 olması gerektiği ve % 5 olarak belirlenmesinin amaca uygunluk taşımadığı, kurumun kadro ve atamalarda yöntem ve ölçütlerinin siyasi kadrolaşma yaratmayacak şekilde ve Kurumun amacına yönelik olarak detaylandırılması gerektiği vurgulanmıştır.

Tekrar olarak bu kısımlara değinmemizin sebebi, çalışmanın başında da belirttiğimiz üzere sosyal taraf ve sivil toplum örgütlerinin istek ve önerilerinin ne derece karşılandığının saptanmasıdır. Bu açıdan kanunlaşan metne baktığımız zaman ilginç bir yön karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle sosyal tarafların etkin bir şekilde yer aldığı Genel Kurul organ olarak getirilmiştir. Oluşumu ise 23 kamu, 55 sosyal taraf

¹⁴² DİSK, TBMM Sağlık , Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna gönderilen, **Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı ile ilgili değerlendirme yazısı**, 28.12.2005

¹⁴³ Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na gönderilen, **Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı'na İlişkin Görüş Yazısı**, 18.1.2006

olmak üzere 78 kişiden meydana gelmiştir. Genel Kurul kararlarının öncelikle dikkate alınması hükme bağlanmıştır. Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, Genel Kurul'un eklenmesiyle danışma organı niteliği kazanmış ve Genel Kurul'un 3 yılda bir kez toplanmasından doğan boşluğu doldurmak ve sosyal taraflar ile yürütülecek sosyal diyalogu sağlamak için yılda bir kez toplanması düzenlenmiştir. Toplam 31 üyeden oluşacak kurulun, 12 üyesi kamu, 19 üyesi ise sosyal taraflardan oluşmuştur.

Yönetim Kurulu'nun 11 olan üyesi 10 kişiye düşürülmüş ve ilk defa 5 kamu ve 5 sosyal taraf olmak üzere üye sayısı eşit olarak belirlenmiştir. Mevcut kurumlarımızın; SSK 5 kamu - 3 sosyal taraf, Bağ-Kur 4 kamu - 2 sosyal taraf ve T.C. Emekli Sandığı'nın ise 6 üyesinin tamamının kamu temsilcilerinden oluştuğu düşünüldüğünde, yürürlüğe giren yapının etkin bir katılımı getirdiğini söylemek yanlış olmaz. Ayrıca Kurum Başkanı'nın Yönetim Kurulu'na karşı sorumlu olduğu belirtilmiş ve görevler arasında Hükümet politikalarının yürütülmesi ifadesi çıkarılmıştır. Ancak bu yapılanmayla beraber Yönetim Kurulu'nda kararların alınmasında eşitlik olması durumunda Başkanın bulunduğu tarafın kararının geçerli olması hükmü toplumsal mutabakat sağlamamış kararların sosyal taraflara rağmen alınmasına imkân vereceğinden, tam olarak özerkliğin sağlandığı izlenimi vermemektedir. Teftiş Kurulu her ne kadar ana hizmet birimi olarak düzenlense de, bu birime yer verilerek denetim merkezileştirilmiş ve devredilen kurumların Teftiş Kurulları birleştirilerek, tek bir denetim birimi haline getirilmiştir.

Kurum kanununda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olacağı hükmü ile özerklik pekiştirmek için getirilmiştir. Aynı zamanda özerkliğini kamuoyu nezdinde takip edilebilmesi ve Kurumun hesap verebilir bir yapıda çalışması için finansal sonuçlar hakkında Bakanlar Kurulu ve TBMM İhtisas Komisyonlarına bilgilendirme yapması ve kamuoyuna sonuçları açıklaması görevi de verilmiştir. İstenildiği ölçüde İş-Kur'un kapsama alınması ve kurum fonunun işsizlik sigortası fonu gibi yönetilmesi gerçekleşmemiştir. Ancak tahsil edilmesi gereken işsizlik sigortası primlerinin tahsil ve takip işlemleri, Kurumun sorumluluğuna verilmiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kapsama alınmamıştır ve bu alanda çok başlılık devam etmiştir. Geçiş döneminde devredilen personelin mağdur edilmemesi için de aynı zamanda, yeni hükümler getirilmiştir.

Buraya kadar anlattıklarımız ölçüsünde dikkat edilirse, sosyal taraflar ve sivil toplum kuruluşları ilk tasarı metninden sonra, Başbakanlıktan TBMM komisyonlarına gönderilen yasanın oldukça değiştiğini, bu konuda ilgili kesimlerin görüşlerinin alınmadığından yakınmışlar ve çeşitli platformlarda bu görüşleri dile getirmişlerdir. Aynı zamanda kanunun sosyal güvenlik sistemimizdeki önemi dolayısıyla, komisyonlarda da ayrıntılı ve uzun süre ele alınması, sonuçta istenilen noktaya gelmesini sağlamıştır. Bu açıdan kanunun en büyük özelliği kabataslak bir ifadeyle, sosyal tarafların ve sivil toplum kuruluşlarının istek ve önerilerinin yaklaşık % 80 oranında kanunda karşılanmış olmasıdır. Burada akla gelen soru isteklerinin hemen hemen hepsinin karşılandığı bir noktada halen eleştirilerin neden yöneltildiğidir. Bu ise temelde sosyal güvenlik yasalarının altında yatan nedenden kaynaklanmaktadır.

Sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren çok sayıda kurum bulunması, bu kurumların bünyesinde barındırdığı kişilerin hak ve yükümlülüklerinin farklılaştığı bir sosyal güvenlik sistemi yaratmakta ve bu dağınık yapı eşgüdüm sağlanmasını önlemektedir. Diğer taraftan mevzuatın karmaşık olması, aşırı bürokratik işlemler, bilgi işlem alt yapısının yetersiz olması sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasına engel olmaktadır. Özellikle alt yapıdaki eksiklikler kurumların sigortalıların sayısını tam olarak bilmemelerine, gelir gider takibi yapamamalarına, sigortalıların sorunlarına zamanında ve yeterli çözüm bulamamalarına yol açmaktadır. Bu sorunlar harcamalarda israfa, mükerrer ödemelere, uygulanacak politikaların makul bir şekilde olmamasına neden olmaktadır. Ancak oluşturulan yapı her ne kadar bu sorunlara çare olarak meydana getirilmişse de, asıl kaygısını sosyal güvenlik kurumlarımızın finansman sorunu oluşturduğu için genel sağlık sigortası gibi bir finansman aracını, eşitlik söylemi altında hayata geçirmiştir. Sistemimizi dönüştüren bu araçla herkes sosyal güvenlik kapsamına alınacak fakat geçmişte hedeflenen sosyal hak ölçüsünde eşitlik gerçekleşmeyecektir.

Kanımca kurumun en büyük özelliği, kurulacak Bilgi Teknolojileri ve Operasyon Merkezi ile tüm ülkenin bir tek veri tabanından işlemlerinin gerçekleştirildiği bir yapının kurulması olacaktır. Özellikle tüm Türkiye’de 1700 merkezin kurulacağı düşünülürse, böyle bir yapının bir an önce hayata geçirilmesi yerinde olacaktır. Sistemin çekirdeğini oluşturan otomasyona dayalı yapı

gerçekleştirilirse, istenildiği ölçüde uygulamada birlik sağlanabilecek, hizmetlerin kısa zamanda yürütülmesi sağlanabilecek ve kişilere tek merkezden hizmet sunulması amacına ulaşacaktır.

Farklı kurumların bütçesinin tek bir kurumda toplanması, bu fonun nasıl kullanılacağı ve değerlendirileceği konusunu da gündeme getirmektedir. Ancak burada arzulanan şey tek elden yürütülecek fonun sosyal devlet anlayışına paralel politikalarla uyumlu ve verimli yönetilmesidir. İstenildiği ölçüde istikrar sağlanarak uzun vadeli politikalar izlenmesi ve popülist politikalarla fonların kısa vadeli hedeflere ve verimsiz harcamalara dönüştürülmemesi gerekmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik sistemimiz salt bir finansal mekanizmaya dönüştürülmemeli, sosyal güvenliğin sosyal bir hak olması ölçüsünde niteliksel artışına da önem verilmelidir.

SONUÇ

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Reformunun ve sosyal politikaların incelenmesi genel olarak Türkiye’nin idari, politik, ekonomik ve sosyal anlamda dönüşümünü anlamak bakımından önemlidir. Sosyal güvenlik reformu, aslında Türkiye’nin 1990’lı yılların başından beri gerçekleştirmeye çalıştığı önemli bir dönüşüm projesidir. Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yaşanan sorunlar sadece Türkiye’ye özgü sorunlar değildir. Gelişmiş ülkelerde yaşanan sorunlarla gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sorunlar ve bu sorunların kaynakları açısından farklılıklar mevcuttur. Ancak bu farklılıklara rağmen, bugün geline nokta, sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin çözüm önerileri ortak noktalarda buluşmaktadır.

Türkiye’de 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.

Ekonomi politikalarıyla birlikte küresel ekonomiye entegre olmaya çalışan ülkemiz, küreselleşme olgusu ile beraber dünyada var olan dönüşümü, bugünlerde yaşamaktadır. Geçmiş dönemdeki ekonomik ve sosyal koşullar, sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasının ve gelişmesinin dinamiğini oluşturmuşken, günümüz koşulları, sosyal güvenlik sistemlerinin meşruiyet nedenini tartışma gündemine getirmiş ve sosyal güvenlik sisteminin işlevlerini ortadan kaldırma eğilimlerine yoğunluk kazandırmıştır. Sosyal güvenlik reformu içerisinde, sosyal güvenlik kurumlarını birleştirme politikası etrafında kurumların tek çatı altına alınması

modelinin, reformun bir aracı olarak görülmesi ve zeminine oturması da bu anlayışın bir ürünüdür.

Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını çözmeye yönelik ilk ciddi reform girişimi 1999'da yürürlüğe giren 4447 sayılı yasa olmuştur. Bu yasayla prim oranları sabit kalsa da prime esas kazançların alt sınırları aşağı çekilip üst sınırları yükseltilerek ücretlerin kesinti yapılacak payı artırılmıştır. Böylelikle prim oranları değişmeden ödenen prim miktarları çoğaltılmıştır. Sadece çalışma süresine bağlı olan emekliliğe kesin bir yaş sınırı getirilmiş ve emeklilik yaşı, 20 yıllık bir geçiş süresiyle, kademeli olarak, erkeklerde 60'a kadınlarda ise 58'e yükseltilmiş ayrıca emeklilik için asgari prim ödeme gün sayısı 5000'den 7000'e çıkarılmıştır. Getirdiği düzenlemeler açısından 1999 reformu rakamsal bir reformdur. Bu yasa, emeklilik yaşını yükselterek aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranını yukarı çekmeyi ve prim miktarlarını yükselterek sistemin gelirlerini artırmayı hedeflemiş ancak beklenen etkiyi yapamamıştır. Bu reformun en önemli sakıncası ise sistemin finansman yapısına kesin bir çözüm bulamaması nedeniyle, kişilerin haklarıyla ilgili yeni kesintilerin doğabileceğine de işaret etmesi olmuştur.

2002 yılına gelindiğinde sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi yönünde ilk adım atılmış fakat Anayasa Mahkemesinin KHK'yi iptal etmesi üzerine yürürlükten kalkan Sosyal Güvenlik Kurumu, 2003 yılında tekrar kurulmuştur. O günkü yapısıyla sosyal güvenlik kuruluşları arasında norm ve standart birliğini oluşturma çerçevesinde, bir üst koordinasyon kurulu modeliyle oluşturulan kurum, T.C. Emekli Sandığı'nı kapsama almamasıyla tam da isteneni verememiştir. AKP hükümetinin sosyal güvenlik reformu çerçevesinde asıl dönüşüm 2004 yılında hazırlanan sosyal güvenlik yasa tasarılarıyla gündeme taşınmıştır. Hükümetin iktidara geldiği dönemde hazırlanan Acil Eylem Planı uyarınca çalışmalara başlanmış ve ilk ayağı oluşturan sağlık sisteminin dönüşümü, SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devri ile başlamıştır. 2005 yılı içerisinde IMF'nin baskı ve beklentileriyle paralel bir biçimde hem sağlık reformunda ileri adımlar atılması hem de emeklilik sisteminin ayrılması gündeme gelmiştir. Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması, genel sağlık sigortası sistemi ve kurumunun kurulması, aile hekimliği uygulamasına başlanarak sağlam birer sevk zincirinin kurulması, anne ve çocuk sağlığına özel önem verilmesi, koruyucu hekimliğin yaygınlaştırılması ve

özel sektörün sağlık alanına yatırım yapmasının özendirilmesi gibi hedeflerle, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun zeminini oluşturduğu tek çatı modeli, genel sağlık sigortası ilkeleri etrafında kurulmuştur. Sistemin finansman yapısını oluşturan kanun 2006 itibariyle kabul edilmiş ve 2007 yılında uygulanması hükme bağlanmıştır. Sistemin özünü teşkil eden kanun, sosyal güvenlik sistemimizin asıl dönüşümünü gerçekleştiren yapıyı barındırmıştır. Genel sağlık sigortası sistemimize, mevcut sistemimizin yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayamaması ve sosyal güvenlik sisteminin herkesi kapsama almada yetersiz kalması sorunlarına bir çözüm olarak sunulmuştur.

Sosyal güvenlik sisteminin odağına yoksulları yerleştiren yeni sistem, nüfusun tümünün zorunlu olarak katılacağı primli bir sisteme geçişi öngörmektedir. Sağlık sisteminde ödeme gücü olmayanların primini ise temel teminat paketi kapsamında devlet ödeyecektir. Yani, prim ödeme gücü olmayanlar için, devletin yapacağı katkılar bazı paketlerle sınırlı olacaktır. Bu kesimi de devlet ihtiyaç tespiti ile belirleyecektir. Bu da sosyal hak kavramı ile bağdaşmamaktadır. Her şeyden önce, sosyal güvenliğin temel amacı, sosyal bir riskle karşılaşan bireye, ekonomik bir güvence sağlamaktır. Bu güvence yeterli düzeyde ise, bireyin yoksulluğa düşmesini de önleyecektir. Şu halde, daha başlangıçta, yanlış bir amaç ve temele dayalı bir reformla yeni bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmak istenmektedir.

Geçmişteki tek çatı anlayışı ile sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün aracı olan tek çatı arasındaki temel farklılık sadece genel sağlık sigortasının getirilmiş olması değildir. İlk olarak denilebilecek şey; geçmişteki tek çatı anlayışı, sosyal güvenliğin bir hak olarak tanınması neticesinde kurumların mevcut sorunlarına bir çözüm ve herkesin sosyal güvenlik kapsamına alınmasını amaçlayan bir model iken; sosyal güvenlik sisteminin ideolojik temellerinin sarsılması sonucu günümüz sosyal güvenlik reformu kapsamında oluşturulan tek çatı, sosyal güvenliğin bir hak olmaktan çıkarıldığı, sosyal koruma modeli içerisinde kişilerin birer hizmet alıcı yani genel bir müşteri durumuna indirgendiği bir sistemi ifade etmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde genel sağlık sigortasının herkesi eşit bir şekilde kapsama alması söylemindeki eşitlik, bir statü eşitliği değil, toplumun geneline yayılmayı ifade etmektedir. Bir sosyal hak olarak eşitlik söz konusu değildir.

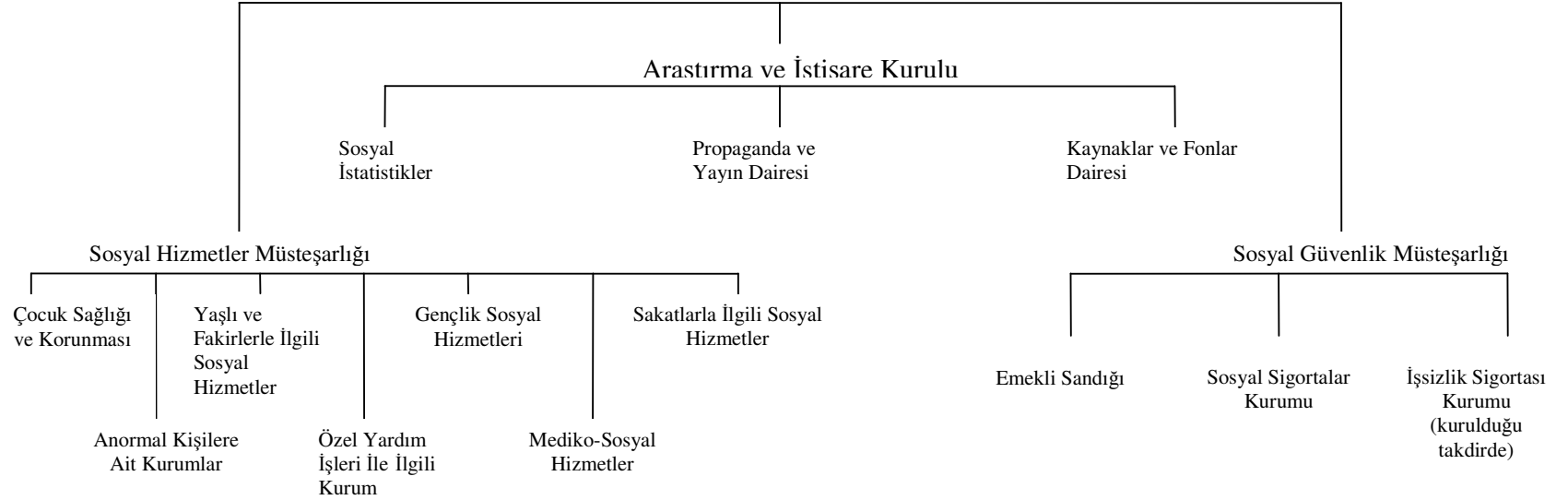
İkinci olarak söylenecek şey, sosyal güvenlik sisteminde hizmet ve finansman bağının kopartılması günümüz tek çatı anlayışının en belirgin ve ayırt edici özelliğidir. Bu şekilde Sosyal Güvenlik Kurumu'na monopol bir fon ve satın alma yetisi kazandırılmıştır. Sosyal güvenliğin salt bir hizmet alımına indirgenmesiyle, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak sunulan kamusal hizmetler piyasa ile bir ilişki kurularak sağlanacak ve bu şekilde kamusal hizmet piyasalaştıracaktır. Devletin sunmakla görevli olduğu bu hizmetlerde temel bir teminat paketinin belirlemesi aynı zamanda sosyal hak olan sosyal güvenliği güvencesizleştirmeyi de beraberinde getirecektir. Piyasalaşma sürecini yasayan sistemimiz tamamen girdi çıktı esasına itilmekte, sosyal devletin bir görevi olan herkese sosyal güvenlik anlayışındaki eşitlik ilkesi göz ardı edilmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarını birleştirme politikası çerçevesinde günümüz tek çatı anlayışı neyin aracıdır sorusuna vereceğimiz cevap da, sosyal güvenlik reformunun ardında yatan fikri oluşturmaktadır: Bu da sosyal güvenliğin yaygın bir güvencesizleştirmeye tabi tutularak, hakların daraltılması ve kısılması ile birlikte piyasalaştırıldığıdır.

EK: 1

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Refah Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu-Organizasyon Çalışma Grubu Raporunda teklif edilen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Merkez Teşkilat Şeması

SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

BAKAN



DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Refah Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Teksir), Ankara, Temmuz 1971, s.22.

EK 2,1: GENEL KURULLARIN (DANIŞMA KURULUNUN) YETKİLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

YETKİ	YENİ KURUM	SSK	BAĞ-KUR	EMEKLİ SANDIĞI
Sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve öneride bulunmak.	VAR	YOK	YOK	GENEL KURUL KALDIRILMIŞTIR.
Kurumun bilanço sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak.	VAR	VAR	VAR	
Kurumun bütçe sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak.	VAR	YOK	VAR	
Faaliyet raporlarını değerlendirerek görüş oluşturmak.	VAR	VAR	VAR	
Performans programlarını değerlendirerek görüş oluşturmak.	VAR	YOK	YOK	
Orta vadeli gelir-gider dengesini sigorta kolları itibariyle yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak.	VAR	VAR	YOK	
Uzun vadeli gelir-gider dengesi sigorta kolları itibariyle yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak.	VAR	VAR	YOK	
Kurumun performans programlarında yer alan hedefleri ile sonuçlarını değerlendirerek bir sonraki dönemin performans hedeflerine ilişkin görüş oluşturmak.	VAR	YOK	YOK	
Yönetim Kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerini seçmek.	VAR	VAR	VAR	
Kurumun görev ve faaliyetleri hakkında görüş bildirmek ve teklifte bulunmak.	YOK	VAR	VAR	
Kurumun çalışmalarını ilgilendiren raporlar hakkında görüş bildirmek.	YOK	YOK	VAR	
Kurumun gelecekteki politikası hakkında gerekli gördüğü tavsiyeleri yapmak.	YOK	YOK	VAR	
Bakanlığın sunduğu konular hakkında düşüncesini bildirmek.	YOK	YOK	VAR	
Genel Kurul sonuçlarının bir raporla tespit edilip Bakanlığa, yüksek Denetleme Kuruluna tevdi edilmesi.	YOK	VAR	VAR	

EK 2,2:**YÖNETİM KURULLARININ YETKİLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI**

YETKİ	YENİ KURUM	SSK	BAĞ-KUR	EMEKLİ SANDIĞI
Bütçe, gelir gider tablosu, bilançosunu karara bağlamak.	VAR	YOK	VAR	YOK
Bütçe içi bölümler arası aktarmaları karara bağlamak	VAR	YOK	VAR	YOK
Ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak.	VAR	YOK	YOK	YOK
Aktüeryal hesaplara ilişkin raporları değerlendirerek finansman dengesi için alınması gereken tedbirleri karara bağlamak.	VAR	VAR	VAR	VAR
Finansman ve aktüerya hesap dengelerine ilişkin bilgilerin kamuoyuna açıklanmasına karar vermek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Finansman ve aktüerya durumlarını ayrı ayrı incelemek.	VAR	VAR	VAR	YOK
10 yıllık gelir gider aktüerya hesaplarını inceleyip Genel Kurula sunmak.	YOK	VAR	VAR	YOK
Yönetmelikleri karara bağlamak.	VAR	YOK	VAR	VAR
Değeri 500 Bin YTL'den fazla olan kiralama, yapım, alım, takas, inşaat...vs. sözleşmeler hakkında karar vermek.	VAR	VAR	VAR	VAR
Personele ödenecek ek ödeme, ikramiye, fazla mesai ücretine ilişkin usul ve esasları belirlemek.	VAR	VAR	VAR	VAR
Takibine yarar görülmeyen hallerde dava ve icra takiplerinin feragatine veya terkinine karar vermek.	VAR	VAR	VAR	VAR
Leh ve aleyhteki dava ve takiplerin sulh yolu ile çözümüne karar vermek.	VAR	VAR	VAR	VAR
Kurumun performans, hedef, gösterge, ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak.	VAR	YOK	YOK	YOK
Prim borcu olan işverenlerin kamuoyuna açıklanması için esas alınacak asgari borç tutarını belirlemek.	VAR	YOK	YOK	YOK
Borçluları ve borç miktarını açıklayıp açıklamamaya karar vermek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Tahsilat, icra, tahakkuk işlemlerinin kısmen veya tamamen kamu idarelerin hizmet alınmak suretiyle gerçekleştirilmesine karar vererek Bakan onayına sunmak.	VAR	YOK	YOK	YOK
Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.	VAR	VAR	VAR	VAR

Memur, işçi, sözleşmeli personel pozisyonlarını karara bağlamak.	YOK	VAR	YOK	YOK
Merkezden taşraya ve taşra teşkilatları arasındaki kadro aktarımlarına karar vermek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Taşra teşkilatı kurulmasına, kapatılmasına veya niteliğinin değiştirilmesine karar vermek.	YOK	VAR	YOK	VAR
Müessese, işletme, ortaklık veya şirket kurulmasına karar vermek ve bunların kendi kaynakları ile karşılayamadıkları gayrimenkullerin alımı ve satımına karar vermek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Kurulmuş bulunan şirket, ortaklık ve işletmelerin hisse senetlerinin alımına karar vermek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Başkanın önerisi üzerine Kurum adına imza yetkisi verilecek personeli belirlemek.	YOK	VAR	YOK	VAR
İmza yetkisi verme yetkisini devretmek.	YOK	VAR	YOK	VAR
Kanun ve KHK taslaklarını inceleyerek Bakanlığa sunulmasına karar vermek.	YOK	VAR	VAR	VAR
Kaynakların ve varlıkların değerlendirilmesinde kullanılacak finansman tekniklerine ve usullerine karar vermek.	YOK	VAR	VAR	VAR
Kurumda veya Kurum adına çalışacak yerli ve yabancı uzmanların niteliklerine, sözleşme şartlarına ve ücretlerine karar vermek.	YOK	VAR	VAR	VAR
Ortak projelere karar vermek.	YOK	VAR	VAR	YOK
Sağlık yardımlarının Kurum sağlık tesisleri ile veya hizmet satın alma yoluyla karşılanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Bütçe ve yatırım programlarının tekliflerini inceleyip gerekli değişiklikleri yapıp Bakanlık onayına sunmak.	YOK	YOK	VAR	VAR
Bilançosunu ve faaliyet raporunu inceleyip görüşü ile Bakanlığın onayına sunmak.	YOK	YOK	VAR	VAR
Personel için öngörülen yıllık eğitim programlarını onaylamak.	YOK	YOK	VAR	YOK
Personele ödenecek ikramiyelerin ödeme tarihlerini belirlemek.	YOK	VAR	VAR	YOK
Yıllık bütçe ve kadroları tespit edip, İnceleyip Bakanlık onayına sunmak.	YOK	VAR	VAR	VAR
Ek ve olağanüstü ödenekleri Bakanlık onayına sunmak.	YOK	VAR	YOK	VAR
Kamulaştırma tekliflerini Bakanlık onayına sunmak.	YOK	YOK	YOK	VAR

Bilanço ve kar-zarar hesaplarını inceleyip Yüksek Denetleme Kuruluna vermek.	YOK	YOK	YOK	VAR
Genel Müdürlüklerin teklifi üzerine Sandığın genel politikasını belirlemek.	YOK	YOK	YOK	VAR
Bazı kişilere sandığın aylık bağlamaması için genel müdürlüklerce hazırlanacak her çeşit teklifi incelemek.	YOK	YOK	YOK	VAR
4. derece ve üstündeki personelin atanması yapmak.	YOK	VAR	VAR	VAR
Finansman hedeflerine ilişkin, Komisyona öneride bulunur.	VAR	YOK	YOK	YOK
Her bir genel müdürlük bünyesinde kaç tane daire başkanlığı kurulacağına karar vermek.	VAR	YOK	YOK	YOK
Strateji Geliştirme Başkanlığında kaç adet daire başkanlığı kurulacağına karar vermek.	VAR	YOK	YOK	YOK
Ek ödemeye ilişkin usul ve esaslar hakkında Bakana teklifte bulunmak.	VAR	YOK	YOK	YOK
Fazla çalışmanın usul ve esaslarını belirlemek.	VAR	VAR	YOK	YOK
Her türlü sağlık kuruluşu ve kişilerden sağlık hizmeti satın alınması ile ilgili protokolleri hazırlamak, Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun onayı ile yürütülmesini sağlamak.	YOK	VAR	YOK	YOK
Personel politikasını belirlemek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Tüzük ve yönetmelikleri Bakanın onayına sunmak.	YOK	VAR	VAR	YOK
Katkı paylarının dağıtım esas ve usullerini belirlemek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Hukuk müşavirlerini atamak.	YOK	VAR	YOK	YOK
Hukuk işleri müdür ve müdür yardımcılarını atamak.	YOK	VAR	YOK	YOK
Satışa uygun gayrimenkulleri tespit etmek.	YOK	VAR	YOK	VAR
Gayrimenkul satışlarının peşin veya taksitle yapılmasına ihaleden önce karar vermek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Başkanın bütün işlerini gözetlemek.	YOK	VAR	YOK	YOK
Her türlü sağlık kuruluşu ve kişilerden sağlık hizmeti satın alınması ile ilgili protokolleri onaylamak.	YOK	VAR	YOK	YOK
Genel Müdür ve yönetim kurulu üyelerinin diğer önerilerini inceleyip karara bağlamak	YOK	YOK	VAR	YOK
Mücbir sebeple ödemelerde gecikme olursa para cezalarının tahsilinden vazgeçmek.	YOK	YOK	YOK	VAR

Değer tespit komisyonunda yer alacak genel müdür yardımcısını seçmek.	YOK	YOK	YOK	VAR
Gayrimenkullerin satış usullerine karar vermek ve ihale sonuçlarını onaylamak.	YOK	YOK	YOK	VAR
Sağlık yardım sandığı için personel aylıklarından kesilecek miktara karar vermek.	YOK	YOK	YOK	VAR
Doğal afet sonrası oluşan belediyelerin / işverenlerin (506) borçlarını ertelemek.	YOK	VAR	YOK	VAR
Birden çok Asgari İşçilik Tespit Komisyonu kurulmasına karar vermek. (506)	YOK	VAR	YOK	YOK
Asgari işçilik tespiti için gerekli belgeleri vermeye işvereni zorunlu tutmak. (506)	YOK	VAR	YOK	YOK
Sosyal güvenlik sözleşmelerinin uygulanması ile ilgili olarak prim ödeme süreleri üç ayı aşmamak üzere, tespit edilebilir. (506)	YOK	VAR	YOK	YOK

EK 2,3: BAŞKANLARIN (GENEL MÜDÜRLERİN) YETKİLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

YETKİ	YENİ KURUM	SSK	BAĞ-KUR	EM. SAN.	SGK BŞK.
Kurumu; Anayasaya, kanunlara, ulusal kalkınma planına, yıllık uygulama programlarına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetmek.	VAR	YOK	YOK	VAR	YOK
Kurumun görev alanına giren konularda politikalar ve stratejiler geliştirmek ve bunlara uygun yıllık amaçlar ve hedefler oluşturmak.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Performans ölçütleri belirlemek.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Başkanlığın bütçesini hazırlamak.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Gerekli yasal ve idari düzenleme çalışmalarını yapmak.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Kurumun faaliyetlerini ve işlemlerini denetlemek.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Yönetim sistemlerini gözden geçirmek.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Kurumsal yapı ile yönetim süreçlerinin etkinliğini gözetmek.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Yönetimin geliştirilmesini sağlamak.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Yönetim Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak.	VAR	VAR	VAR	VAR	YOK
Adli ve idari makamlara, gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil etmek.	VAR	VAR	VAR	VAR	YOK
Kamu Görevlileri Etik Kurulunun belirlediği ilkeler çerçevesinde kurumsal etik kurallarını belirlemek, taraflara duyurmak ve personelin bu kurallara uygun hareket etmesini sağlamak.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
500 Bin YTL'nin altındaki yapım, alım, kiralama, inşaat...vs ilişkin sözleşmelere karar vermek.	VAR	VAR	YOK	YOK	YOK
500 Bin YTL üzerindeki işlerde yönetim kuruluna öneride bulunmak.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Limitleri dahilinde merkez ve taşra teşkilatlarının harcama sınırını belirlemek.	VAR	VAR	YOK	YOK	YOK
Ödeme tarihi 6 aydan fazla gecikmiş ve asgari tutarı yönetim kurulunca belirlenmiş olan tutarda prim borcu olan işverenleri yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre her yıl kamuoyuna açıklamak.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Kurumun faaliyet alanına giren diğer kurumlarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK

Yönetim Kurulunun gözetimi altında Kurumun bütün işlerini ilgili mevzuat hükümlerine göre yürütmek.	VAR	VAR	VAR	VAR	YOK
Yönetim Kurulu tarafından alınan kararları yürütmek.	VAR	VAR	VAR	VAR	YOK
Görevlerin ifası için tedbirleri almak ve bunlar hakkında Yönetim Kuruluna teklifte bulunmak.	YOK	VAR	YOK	YOK	YOK
Yönetim Kuruluna başkanlık etmek.	VAR	VAR	VAR	VAR	YOK
Üst düzey personel hariç, personel atamalarını yapmak. (Sandıkta tayin yetkisi var.)	VAR	VAR	VAR	YOK	YOK
Belirlenen hedeflerin gerçekleşmesine yönelik alınan ve planlanan tedbirleri, elde edilen sonuçları ve diğer kamu idarelerinden yapılan önerileri ve sonuçlarını içeren bir raporu altı aylık dönemler halinde Bakanlar Kuruluna, Türkiye Büyük Millet Meclisi Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna ve Plan ve Bütçe Komisyonuna sözlü ve yazılı olarak sunmak.	VAR	YOK	YOK	YOK	YOK
Genel müdürlük, başkanlık ve daire başkanlıklarına görevleri ile ilgili talimat vermek.	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR
Genel müdür ve genel müdürlükleri gözetlemek.	VAR	VAR	VAR	VAR	YOK
Hukuk müşavirlerinin atanması için Yönetim Kuruluna teklifte bulunmak.	YOK	VAR	VAR	YOK	YOK

EK : 3

**EK (I) SAYILI CETVEL
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU**

GENEL KURUL		SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI		YÖNETİM KURULU
<u>Merkez Teşkilâtı</u>				
Başkan	Başkan Yardımcısı	<u>Ana Hizmet Birimleri</u> Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü	<u>Danışma Birimleri</u> Strateji Geliştirme Başkanlığı	<u>Yardımcı Hizmet Birimleri</u> İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı
	Başkan Yardımcısı	Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü	Hukuk Müşavirliği	Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı
	Başkan Yardımcısı	Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği	
<u>Taşra Teşkilâtı</u>				
Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri				
Sosyal Güvenlik Merkezleri				

KAYNAKÇA

- Arıcı, Kadir: “Beveridge Planı”, Gazi Üniversitesi-İİBFD, Cilt 2, Sayı 2, Ankara 1986, s.3-30.
- Arıcı, Kadir: “ Primsiz Ödemeler Kanununu Getirdikleri”, **TİSK İşveren Dergisi**, Ocak-Şubat-Mart 2005 s.4-7.
- Aröz, Azmi: **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi** (Yayımlanmamış master tezi), Gazi Üniversitesi, 1988.
- Başbakanlık: **Kamu Yönetiminde Yapılanma 9- Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Nisan 2005.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü: Bakanlar Kurulu tarafından 4.4.2005 tarihinde kabul edilip, TBMM Başkanlığı’na gönderilen **“Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı ve Genel Gerekçesi”**, Esas: 1/1139.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü: Bakanlar Kurulu tarafından 6.12.2005 tarihinde kabul edilip, TBMM Başkanlığı’na gönderilen 30.11.2005 tarihli **“Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı ve Genel Gerekçesi”**.
- Centel, Tankut: “4447 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi”, **Peryön**, İstanbul, 2000.
- Cumhurbaşkanı’nın veto gerekçeleri ,(Çevrimiçi),
<http://www.memurlar.net/haber/45060> (10.5.2006).
- Cumhurbaşkanına 2.5.2006 tarihinde gönderilen, **5489 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasasına İlişkin DİSK, KESK, TMMOB ve TTB’nin Görüş ve Değerlendirmeleri**, s.11-28, (Çevrimiçi)
www.disk.org.tr/content_images/GSS.doc (29.5.2006).
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı APK Kurulu: **Tek Çatı Raporu**, Ankara, 1989.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: **Sosyal Güvenlik Reform Önerisi**, Nisan 2005, www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.doc (3.4.2006).
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: **Türkiye’de Yeni Bir Sosyal Güvenlik Sistemine Doğru**, Ankara, 2006.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na gönderilen, **Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu’nun Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısına İlişkin Görüşü**, 18.1.2006.

Çelik, Abdülhalim: **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemindeki Dönüşüm ve Türkiye**, Kamu-İş, Ankara, 2002.

Dilik, Sait: “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, **AÜSBFD** 1-4, Ocak-Aralık, 1968, s.73-84.

Dilik, Sait: “Türkiye’de Sosyal Sigortalar - İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi”, **AÜ SBF yayını**, NO:315, Ankara 1971, s.33-45.

DİSK: **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisine İlişkin Değerlendirme Raporu**, Kasım, 2004, www.antimai.org/cy/disksosguv.htm (22.4.2006).

DİSK: TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu’na gönderilen **Sosyal Güvenlik Kanun Tasarısı’na İlişkin Değerlendirme yazısı**, 28.12.2005.

DPT: **Kalkınma Planı - Birinci Beş Yıl**, (1963-1967), Ankara, 1963.

DPT: **İkinci Beş Yıllık Plan Çalışmaları - Sosyal Güvenlik Sektör Raporu**, Ankara, Mart 1967.

DPT: **Kalkınma Planı - İkinci Beş Yıl**, (1968-1972), Ankara, 1967.

DPT: **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları: Sosyal Güvenlik Sektörü Ön Raporu**, Ankara, Nisan 1971.

DPT: **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Refah Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1971.

DPT: **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı – Üçüncü Beş Yıl**, (1973-1977), Yayın No: DPT/1272, Ankara, 1973.

DPT: **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı – Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Sosyal Güvenlik**, Yayın No: DPT 1956, Ankara, 1977.

DPT: **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, (1979-1983), Ankara, 1979.

DPT: **Beşinci Beş Yıllık Plan Destek Çalışmaları: 1: V.Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler**, (Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler), Yayın No: DPT/1975, Ankara, 1985.

DPT: **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, (1985-1989), Ankara, 1984.

DPT: **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, (1990-1994), Ankara, 1989.

DPT: **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı-Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1995 .

DPT: **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, (1996-2000), Ankara, 1995.

DPT: **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı-Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, No:2529-ÖİK-604, Ankara, 2001.

DPT: **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, (2001-2005), Ankara, 2001.

DPT: **IX. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu Çalışmaları**, 18.1.2006 .

Esas Komisyon Raporu: **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Gerekçesi**, Sıra Sayı: 1139, 6.4.2006.

Erdoğan, Seyhan: “Türkiye’de Emeklilik Sisteminde Değişim”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl 6, Sayı:23, Temmuz-Eylül 2005, (13.4.2006) www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=5772 (13.5.2006).

Fişek A.G., Özsuca Ş.T., Şuğle M.A.: **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996**, Ankara, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı yayınları, Kasım 1998 (Ön Basım).

Gürer, G.: **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Örgütlenmesi**, Hacettepe Üniversitesi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Eylül, 1981.

Güzel, Ali: “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli”, Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, **TÜHİS** Yayın No:36, 14-16 Ekim 1998.

Güzel A., Okur A.R.: **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Yenilenmiş 5.Bası, İstanbul, 1996.

Hükümet

Programları: **X. İnönü Hükümeti, Hükümet Programı** (25.12.1963-20.02.1965) (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp28.htm (30.4.2006).

Ürgüplü Hükümeti, Hükümet Programı (20.02.1965-27.10.1965), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp29.htm (30.4.2006).

I. Demirel Hükümeti, Hükümet Programı (27.10.1965-03.11.1969), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp30.htm (30.4.2006).

I. Ecevit Hükümeti , Hükümet Programı, (26.01.1974-17.11.1974), (Çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp37.htm (2.5.2006).

Irmak Hükümeti, Hükümet Programı, (17.11.1974-31.03.1975), (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp38.htm (2.5.2006).

V. Demirel Hükümeti, Hükümet Programı (21.07.1977-05.01.1978),

(Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp41.htm (2.5.2006).

Ulus Hükümeti, Hükümet Programı (20.09.1980-13.12.1983),
(Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp44.htm (2.5.2006).

I. Özal Hükümeti, Hükümet Programı, (13.12.1983-21.12.1987),
(Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp45.htm (2.5.2006).

II. Özal Hükümeti, Hükümet Programı, (21.12.1987-09.11.1989),
(Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp46.htm (2.5.2006).

Erbakan Hükümeti, Hükümet programı, (28.06.1996-30.06.1997),
(Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp54.htm (3.5.2006).

III. Yılmaz Hükümeti, Hükümet Programı, (30.06.1997-11.01.1999),
(Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp55.htm (3.5.2006).

V. Ecevit Hükümeti, Hükümet Programı, (28.05.1999-18.11.2002),
(Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp57.htm (3.5.2006).

Işıklı, A. : “Sosyal Güvenliğin Sonu Mu?”, **Türk-İş Dergisi**, Temmuz – Ağustos, 2004, s.35-51.

IMF Yumuşadı: İki Gözden Geçirme Birden - 26.10.2005, (Çevrimiçi)
<http://www.abig.org.tr/template.asp?nx=0&id=14302&go=> , (17.5.2006).

Kılıçdaroğlu, Kemal, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Değişiklikler”, **MESS Mercek**, Yıl 4, Sayı:16, 1999, s.1-9.

Niyet Mektupları: **3. ve 4.Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu**, (Çevrimiçi)
<http://www.hazine.gov.tr/standby/mehtup/mehtup-tr.htm,18.12.2000>,
(15.5.2006).

4. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, 05.04.2003,(Çevrimiçi)
http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/4gg_nm_tr.pdf, (15.5.2006).

5. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu,(Çevrimiçi)
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/5ggmntur.pdf>, (15.5.2006).

6. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, (Çevrimiçi)
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/niyet122003/LOI.pdf>, 31.10.2003,
(15.5.2006).

7. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, (Çevrimiçi)
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2004/niyet020404/loi.pdf>, 02.04.2004,
(15.5.2006).

8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, (Çevrimiçi)
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2004/niyet020404/loi8.pdf> 15.7.2004,
(15.5.2006).

26.04.2005 tarihli Niyet Mektubu, (Birinci Gözden Geçirme), (Çevrimiçi)
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/niyet260405/IMFniyetTRnisan05.pdf>, (15.5.2006).

Okur, A.R.: “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, **Türk-İş Dergisi**, Temmuz – Ağustos, 2004, s.61-76.

Özuğurlu, Metin: “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü”, **Türk Tabipler Birliği**, Mart Nisan 2005, Cilt: 20, S.2, s.87-93.

Özuğurlu, Metin: Yayınlanmamış Sosyal Politika Ders Notları, İzmir, Ekim 2005, s.1-16.

Plan Bütçe Alt Komisyonu Raporu, Esas No: 1/1153, 14.2.2006.

Plan Bütçe Komisyonun Raporu, Esas No:1/1153, Karar no: 76, 2.3.2006.

Rosanvallon, Pierre: **Refah Devletinin Krizi**, Dost Kitabevi Yayinlari, Ankara, Şubat 2004.

Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu: Esas No: 1/1153, Karar No: 33, 29.12.2005.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı: **Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Bilgi Notu**, Ankara, 2005.

Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı Taslağı: (Çevrimiçi)
www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_web/html/sosyrpodekanuntasaritaslak.doc
(17.5.2006).

Sözer, Ali Nazım: “Sosyal Güvenliğin Neresindeyiz”, İşçi Emeklilerinin Sosyal Güvenlik Sorunları, Tebliğler-Yorumlar, **Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti**, Ankara, 991, s.67-80 .

Şakar, Müjdat: “4447 Sayılı Kanunla Yapılan Bir Sosyal Güvenlik Reformu Değildir”, **BASİSEN**, Kasım, 1999, s.14-17 .

Talas, Cahit: **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara, 1953.

TİSK: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na gönderilen **Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı’na İlişkin Görüş ve önerilere ait yazı**, 16.1.2006.

Tuncay A.Can, Ekmekçi Ö.: **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 2.Basım, İstanbul, Beta Yayınları, 1984.

Türk-İş: **Sosyal Güvenlik Raporu**, Ankara, 2005.

Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na gönderilen **Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı'na ilişkin görüş yazısı**, 18.1.2006.

TÜSIAD: **Türk Sosyal Güvenlik Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri**, Lebib Yalkın, İstanbul, Ekim 1997.

Ulurasba, Ali: "Tek Çatı Yasasında Sezer'in Dediği Oldu", 4.5.2006, (Çevrimiçi) www.habervitrini.com/haber.asp?id=219563, (10.5.2006).

Uluslar arası Çalışma Bürosu-Cenevre: ILO ve HIC tarafından hazırlanan **Sosyal Güvenlik Reformu Özet Dokümanı**, 22.3.1996.

YENİLEME 1 – Sezer Sosyal Güvenlikte Tek Çatı Yasasını Kısmen Veto Etti, www.isbank.com.tr/reuters-haber-etay.asp?Document_Header=nELC851335 (30.04.2006).

YENİLEME 2- Sosyal Güvenlik Yasaları IMF Taahhüt Tarihine Yetişemeyecek www.isbank.com.tr/reuters-haber-etay.asp?Document_Header=nAYD948793 (17.5.2006).

58.Hükümet Acil Eylem Planı: 3 Ocak 2003, www.basbakanlik.gov.tr/aep.htm (2.5.2006).

16.7.2003 tarih ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu, www.calisma.gov.tr/mevzuat/mevzuat.htm (13.5.2006).

19.4.2006 tarih ve 5489 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.

16.5.2006 tarih ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, R.G. No: 26173.

6.8.2003 tarih ve 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu R.G. No: 25191.

24.7.2003 tarih ve 4956 sayılı kanunla değişik, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu, R.G. NO:25187.

17.6.1949 tarih ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, www.emekli.gov.tr/ESKanunu/5434.index1.htm .

www.basbakanlik.gov.tr

www.calisma.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.disk.org.tr

www.emekli.gov.tr

www.hazine.gov.tr

www.memurlar.net

www.sendika.org

www.ssk.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.tcmb.gov.tr

www.tisk.org.tr

www.turkis.org.tr

www.tusiad.org.tr

TEZ ÖZETİ

Sosyal güvenlik sistemimiz kuruluşu ve gelişimi itibariyle, kendiliğinden bir yapı sergilemiştir. Her yeni oluşum farklı bir statüdeki grupları kapsama alırken, bir o kadar da sorunları bünyesinde barındırmıştır. Planlı dönemle birlikte oluşum sürecine giren kurumlarımız, sorunların çözümü için yüzünü kurumların birleştirilmesi hedefine çevirmiştir. Bu amaçla hedefler koyulmuş, planlar yapılmış fakat amaç gerçekleştirilememiştir. Günümüzde ise, tek çatı geçmişten itibaren hedeflendiği gibi bir amaç olarak değil, yeni sistemin zeminini oluşturması anlamında bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Hedef politikadaki dönüşümün ortaya konulması ve sistemin ülkemize ne getirdiğinin de belirlenmesi gerekmiştir. Bu amaçla yola çıkan bu tez, anlatılanları ortaya koymak için üç bölümde hazırlanmıştır.

İlk bölümde; kurumların birleştirilmesi fikrinin ilk olarak ortaya çıkışı, ülkemizdeki anlamı, hangi araçlarla gündemimize girdiği anlatılıp, bu alandaki politika belirlenmiş ve sosyal güvenlik reformu kapsamında geçmişten bugüne dönüşüm ve bugün itibariyle sosyal güvenlik sisteminde geline nokta belirlenmiştir.

İkinci bölümde; sosyal güvenlik reformunun zeminini oluşturan tek çatı modelinin hayata geçirilmesi olan, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu maddeler halinde, taslak halinden son haline gelene kadar geçirdiği evreler anlatılarak, temelde kurumların birleştirilmesinin görünen yüzü ifade edilmiştir.

Son bölümde ise, bu tezin amacını oluşturan, kurumların birleştirilme politikasının bugüne kadar geçirdiği aşama ve reform kapsamında tek çatı modelinin nasıl bir sistemi ifade ettiği, yapının bileşenleriyle değerlendirilerek, geçmişte amaç olarak görülen tek çatı hedefinin, yeni sistemin hayata geçmesi için araç olarak kullanıldığı ortaya konulmuş ve bu alandaki politikalar genel reform çerçevesinde değerlendirilerek, çalışma bitirilmiştir.

ABSTRACT

Social security has followed a process, which becomes spontaneously, until its establishment and development. Every new approach about social security, includes groups which are in a different status and different problems. With the planned period, the organizations of social security aimed to be in one framework which means to be in one organization. By the way of this aim, new targets and opportunities have been considered but no result had become on life. When today is being considered one framework is not a goal that have been aimed in the past but an instrument to constitute the new platform of the new system. This changing in the target politics is evaluated in this thesis.

There are three chapters in this thesis and in the first chapter: The first coming out of the idea for merging these societies, the meaning on our country, with which methods this idea enters to our agenda had been mentioned. Then the politics of this area had been determined and the transformation of social security reform model had been expressed.

In the second chapter, social security act which is practising of new system, being the back ground of social security reforms, is explained with its process that is from past and until now by the stuffs.

In the last chapter, the subject which constitutes the aim of this thesis are, stage has been passed until today of the politics for merging these societies, the scope of reform for single framework which represents how the system is and the components of the structure are appreciated and the politics in this are considered around the general reform and the work has been finished.