

T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ BİRLEŞTİRİLMESİ SORUNU

Fatma EFTEKİN DEMİRCİOĞLU
Danışman : Prof. Dr. Yüksel AKKAYA

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2006

ÖNSÖZ

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesinin sonuçlarını araştırırken, olayın sadece kurumsal yapı açısından değerlendirilemeyerek, gerçekte kurumların sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getirirken sağladıkları güvencelerin sosyal devlet ve sosyal politika çerçevesinde topluma yansımalarının incelenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu durum yönetim bilimleri yanında anayasa hukuku, sosyal politika ve sosyal güvenlik hukuku çerçevesinde disiplinler arası bir çalışma yapılmasını gerektirmiştir.

Aynı zamanda, sosyal güvenlik sisteminin dönüşüm sürecine girdiği son on yılın en hızlı dönemi çalışmanın hazırlanması sırasında yaşanmıştır. Bu nedenle, hemen her gün küresel kuruluşların söylemleri ile yasama sürecinde yaşanan hızlı gelişmelerin izlenmesi ve sonuçlarının analizi oldukça zorlayıcı olmuştur.

Yüksek lisans eğitimim boyunca beni sürekli destekleyen Prof. Dr. Tayfur Özşen'e, çalışmanın hazırlanması sırasında gerek kaynak teminiyle, gerekse içerik konusunda büyük emek harcayan danışmanım Prof. Dr. Yüksel Akkaya'ya, katkılarından dolayı Yrd. Doç. Dr. Atilla Güney'e, Yrd. Doç. Dr. Cemal Altan'a, Yrd. Doç. Dr. Ender Gürgen'e ve tüm bu süreçte büyük özveride bulunan kızım Ezgi ile her türlü teknik yardımlarından dolayı eşim Mesut'a teşekkürlerimle.

ÖZET

Sosyal güvenlik anlayışında yaşanan gelişmeler sonucunda, sosyal güvenliğin anayasal bir hak olması, toplumun bütününe belirli sosyal ve ekonomik risklere karşı güvence sağlaması ve kamu kurumları aracılığıyla yerine getirilmesi anlayışı egemen olmuştur. Ancak günümüzde, iktisat politikalarında yaşanan dönüşümle özdeş olarak sosyal güvenlik anlayışının da büyük bir değişime uğradığına tanık olmaktadır.

1980 sonrasında uygulanan yeni liberal politikalar, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilerek kurumsal anlamda küçültülmesini amaçlarken, sosyal güvenlik yardımlarının daraltılması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Bu amaçla yapılan son yasal değişikliklerle kurumsal anlamda küçülme “Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası” ile gerçekleştirilirken, SSK, Bağ-Kur ve ES, Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde birleştirilmektedir. Sağlık hizmetlerinin ve sigorta yardımlarının daraltılması ise “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası” ile düzenlenmektedir. Genel Sağlık Sigortası ile sağlık hizmetlerinin kamusal niteliği göz ardı edilerek metalaştırılmasının önü açılmaktadır.

Sosyal güvenlik alanında yaşanan tüm bu dönüşümün toplumsal boyutuna bakıldığında; geliri olanların özel sigortalara yöneldiği, olmayanların ise gelecek kaygısı taşıdıkları görülmektedir.

Sigorta yardımlarının ve sağlık hizmetlerinin daraltılması ile kurumsal küçülmenin sağlanmasının sonucunda devletin sosyal güvenlik alanındaki işlevleri sınırlandırılmaktadır. Bu aşamada devlet, sadece minimum sosyal güvence sunarak, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinin düzenleyicisi olma rolünü üstlenmektedir.

Anahtar Sözcükler: Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigortalar, Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası.

ABSTRACT**THE ISSUE OF MERGING SOCIAL SECURITY INSTITUTIONS'**

After the development of understanding of the social security, to be a constitutional right, to provide a security against basic social and economic risks to the whole public, and to provide by public institutions of social security understanding were effective. But today, the same as transformation in economic policies, we are witnessing a big change in social security understanding.

Applications of neo-liberal policies after 1980, it was aimed to diminish public institutions while merging the social security institutions under a single roof, and it followed reducing social security aids. In this regard, minimization as institutional meaning was realized by the latest legal changes in "Social Security Institution Law", and then, SSK, Bağ-Kur and ES were collected under the Social Security Institution. Reducing health services and insurance aids were regulated in "Social Insurances and General Health Insurance Law". With General Health Insurance, the public characteristics of the health services were eliminated and this will cause becoming a merchandise. When we look at the social point of view of the transformation in the field of social security, it is seen that the people who have a good income choose private insurances; on the other hand, who have not, are worry about their future.

The functions of the state in the field of social security were diminished after the realization of institutional minimizing in insurance aids and health services. At this stage, the state guarantees a minimum social security, and play a role of regulator in social security and health services.

Keywords: Social State, Social Security, Social Insurances, Social Security Institution Law, Social Insurances and General Health Insurance Law.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ.....	1
I. BÖLÜM: SOSYAL GÜVENLİK OLGUSU, GELİŞİMİNİ SAĞLAYAN ETKENLER, YAKLAŞIMLAR.....	6
I.1. Sosyal Devlet İçin Sosyal Güvenliğin Yeri ve Önemi.....	6
I.2. Sosyal Politikada Sosyal Güvenliğin Yeri ve Önemi.....	11
I.3. Sosyal Güvenliğin Kapsamı ve Temel Unsurları.....	14
I.3.1. Sosyal Güvenlik Bir “İnsan Hakkıdır” ve Devletin Asli Görevlerindedir.....	17
I.3.2. Sosyal Güvenlik Toplumun Bütün Kesimlerini Kapsamalıdır.....	19
I.3.3. Sosyal Güvenlik Bir Kamu Hizmetidir.....	20
I.4. Dünya’da Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi.....	21
I.4.1. Sanayileşme Öncesi Dönem.....	22
I.4.2. Sanayileşme Sonrası Dönem.....	23
I.4.2.1. Bismarck Modeli: Almanya.....	30
I.4.2.2. Beveridge Modeli: İngiltere.....	34
I.4.3. Uluslararası Temel Belgeler ve Sosyal Güvenlik.....	40

I.5. Sosyal Devlet Anlayışından Dönüşüm Süreci: Küreselleşme, Yeni Liberalizm ve Yeni Yaklaşımlar	44
I.5.1. Özelleştirme ve Şili Örneği.....	46
I.5.2. Mevcut Kurumsal Yapı Çerçevesinde Çözüm Arama Yaklaşımı ve Reform Uygulamaları.....	53
I.6. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Gelişimi.....	58
I.6.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	58
I.6.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem.....	61
I.6.2.1. Planlı Dönem Öncesi.....	61
I.6.2.2. Planlı Dönem Sonrası.....	64
I.6.2.2.1. 1980 Öncesi Dönem.....	64
I.6.2.2.2. 1980 Sonrası Dönem.....	66
I.6.2.2.2.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi: Tek Çatı Yaklaşımı.....	70
I.6.2.2.2.2. Çok Ayaklı Sosyal Güvenlik Yaklaşımı.....	75
II. BÖLÜM: TÜRKİYE’NİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ.....	77
II.1. Primli Sistem.....	77
II.1.1. Sosyal Güvenlik Kurumu.....	78
II.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı.....	79
II.1.2.1. SSK Kapsamında Yer Alanlar	81
II.1.2.2. Sigorta Yardımları.....	81
II.1.3. Bağ-Kur.....	83
II.1.3.1. Bağ-Kur Kapsamında Yer Alanlar.....	85
II.1.3.2. Sigorta Yardımları.....	86

II.1.4. Emekli Sandığı.....	87
II.1.4.1. ES Kapsamında Yer Alanlar.....	88
II.1.4.2. Sigorta Yardımları.....	89
II.1.5. Diğer Sandıklar.....	91
II.1.5.1. Vakıf Statüsündeki Sandıklar.....	91
II.1.5.2. Tamamlayıcı Sosyal Sigorta Kurumları.....	92
II.1.5.2.1. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK).....	92
II.1.5.2.2. Amele Birliği.....	93
II.1.5.2.3. Bireysel Emeklilik Sistemi.....	95
II.2. Primsiz Sistem.....	96
II.2.1. Sosyal Yardımlar.....	96
II.3.2. Sosyal Hizmetler.....	98
II.2.2.1. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu.....	99
II.2.2.2. Yeşil Kart.....	99
II.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Özellikleri.....	100
II.3.1. Sigorta Yardımları, Yönetim ve Mevzuat Açısından.....	100
II.3.2. Prim Ödeme Sistemi Açısından.....	101
II.3.3. Kapsamda Bulunan Kişiler Açısından.....	102
II.4. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunları.....	104
II.4.1. Yönetimsel ve Mali Özerkliğin Bulunmaması.....	104
II.4.2. Aktüeryal Dengelerin Gözetilmemesi.....	107
II.4.3. Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ile İlgili Sorunlar.....	108
II.4.4. Kayıt Dışı İstihdamın Yaygınlığı ve Denetim Hizmetlerinin Yetersizliği.....	114
II.4.5. Devlet Katkısının Bulunmaması.....	119

II.4.6. Sıkça Yapılan Mevzuat Değişiklikleri ile Norm ve Standart Birliğinin Sağlanamaması.....	121
II.4.7. Prim Tahsilatının Yapılamaması, Aflar ve Fon Yönetiminin Yetersizliği.....	124
II.5. Sosyal Güvenlik Sistemini Etkileyen Uluslararası Belgeler.....	126
II.5.1. Anlaşmalar.....	126
II.5.2. Proje ve Raporlar.....	130
II.5.3. IMF'e Sunulan Kalkınma Politikası ve Niyet Mektupları.....	136
II.5.4. AB Üyelik Süreci ve Sosyal Güvenlik Sorunu.....	143
III. BÖLÜM: SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ ARAYIŞLAR.....	152
III.1. Kalkınma Planlarında Sosyal Güvenlik.....	152
III.2. Hükümet Programlarında Sosyal Güvenlik.....	161
III.3. Birinci Reform Dalgası: Sosyal Sigortalarda Daralmalar.....	164
III.4. İkinci Reform Dalgası: Sosyal Güvenlik Kurumları ve Sigorta Yardımları.....	170
III.5. Üçüncü Reform Dalgası: Sosyal Güvenlik Yasaları, Amaç ve Hedefler.....	174
III.5.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi: Sosyal Güvenlik Kurumu.....	175
III.5.2. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Düzenlemeleri.....	183
III.5.2.1. Sosyal Sigortalar Yönünden Yapılan Düzenlemeler.....	184
III.5.2.2. Genel Sağlık Sigortası Yönünden Yapılan Düzenlemeler.....	189
III.5.2.3. Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar ile ilgili Düzenlemeler.....	193

III.6. Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sisteminde ve Kurumlarında Oluşturulan Değişimin Topluma Yansıması.....	195
III.6.1. Kurumsal Yapı Yönünden Değişimin Sonuçları.....	196
III.6.2. Sigorta Yardımları Yönünden Değişimin Sonuçları.....	200
III.6.2.1. Emeklilik Yardımlarının Daraltılması.....	200
III.6.2.2. Sağlık Yardımlarının Özelleştirilmesi.....	205
III.7. Sosyal Güvenlik Sistemi ile İlgili Tarafların Görüşleri.....	214
III.7.1. TÜSİAD.....	214
III.7.2. TOBB.....	216
III.7.3. TİSK.....	218
III.7.4. TÜRK-İŞ.....	219
III.7.5. DİSK.....	221
III.7.6. HAK-İŞ.....	225
III.7.7. KESK.....	226
III.7.8. KAMU-SEN.....	229
III.7.9. MEMUR-SEN.....	230
III.7.10. Türk Tabipler Birliği.....	230
SONUÇ.....	234
KAYNAKÇA.....	244
EK-1 Sosyal Güvenlik Sistemi ile İlgili Düzenlemeler	
EK-2 SSGSS Yasası'nın Cumhurbaşkanlığı Tarafından İade Gerekçesi	

TABLolar

	Sayfa No
Tablo: 1	Kamu-Özel Sigorta Karşılaştırması.....47
Tablo: 2	Bağ-Kur Sağlık Sigortası Giderlerinin Dağılımı.....86
Tablo: 3	Emekli Sandığı Sağlık Ödemeleri ve Açığı.....90
Tablo: 4	SSK'nın Dışarıdan Satın Aldığı Sağlık Hizmetleri.....110
Tablo:5	SSK Yönünden Prim Zararının Tutarı.....117
Tablo: 6	Bağ-Kur Yönünden Prim Zararının Tutarı.....117
Tablo: 7	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri.....118
Tablo: 8	OECD Ülkelerinde Devletin Sosyal Güvenlik Sistemine Katkı Oranları.....120
Tablo: 9	SSK'nın Prim, Gecikme Zammı ve Sosyal Yardım Zammı Alacakları.....126
Tablo: 10	Bireysel Emeklilik Şirketlerinin Sözleşme Sayısı.....169
Tablo: 11	SSGSS Yasası'na Göre Sigortalılık Yardımlarının Görünümü.....187
Tablo: 12	Emeklilik Sonrası Her Yıl için Çalışılan Süre.....202
Tablo: 13	Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık Sigortasının Görünümü.....210

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AFP	“Fon Yönetim Şirketi” Administrados de Fondos de Pensiones
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
ASŞ	Avrupa Sosyal Şartı
ATO	Ankara Tabip Odası
BAĞ-KUR	Esnafl ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BES	Bireysel Emeklilik Sistemi
bkz.	Bakınız
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
ÇUŞ	Çok Uluslu Şirketler
DB	Dünya Bankası
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	Demokratik Sol Parti
DSS	“Sosyal Güvenlik Bakanlığı” Department of Social Security
DYP	Doğru Yol Partisi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü

ES	Emekli Sandığı
FONASA	“Ulusal Sağlık Fonu” Fondo Nacional de Salud
GATS	“Hizmet Ticareti Genel Anlaşması” General Agreement on Trade in Services
HAK-İŞ	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	“Uluslararası Çalışma Örgütü” Internatianol Labour Organization
IMF	“Uluslararası Para Fonu” Internatianol Monetary Fund
ISAPRE	“Özel Sağlık Sigortası İşletmeleri” Instituciones de Salud Previsional
İŞ-KUR	Türkiye İş Kurumu
KAMU-SEN	Kamu Çalışanları Sendikası
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEMUR-SEN	Memur Sendikaları
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
OECD	“Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü” Organization for Economic Co-operation and Development
RVO	“İmparatorluk Sigorta Kanunu” Reichversicherungsordnung
SES	Sağlık Emekçileri Sendikası
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SSGSSY	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TMMOB	Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliği
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TSSŞ	Topluluk Sosyal Şartı
TTB	Türk Tabipler Birliği
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
UÇÖ	Uluslararası Çalışma Örgütü
WB	“Dünya Bankası” World Bank
WTO	“Dünya Ticaret Örgütü” World Trade Organization

GİRİŞ

İnsanlık tarihi boyunca, toplumlar her dönemde geleceklerini güvenceye alma çabası içinde olmuşlardır. Gelecekle ilgili önlemleri, akılcı yöntemler, toplumsal dayanışma ve özveri ile alanlar başarılı olurken, gelecek güvencesini bireysel kararlarla günlük uygulayanlar başarısız olmuşlardır. Bu nedenle gelecek güvencesi, bireysel kararlar dışında tutularak yasal güvenceye alınmıştır. Bu düşüncenin doğal sonucu olarak, sosyal devlet olgusu, devletin yurttaşına sahip çıkma, onun bugününü ve yarınını güvence altına almak için ortaya çıkmıştır.

Toplumun bütün üyelerinin, gelecek korkusundan kurtarılarak sosyal güvenliklerinin sağlanması, maddi ve manevi gelişmesi için gerekli şartları hazırlayarak, insan onuruna yaraşır şekilde yaşamalarının temin edilmesi, sosyal devlet sisteminin iç dinamiklerini oluşturmaktadır. Anayasal anlamda sosyal devlet sistemi benimsenerek, toplumun tüm bireylerine sosyal güvenlik hakkı tanınmış ve sosyal güvenlik sisteminin devlet eliyle yürütülmesi düzenlenmiştir. Bu bağlamda, sosyal güvenlik sisteminin sosyal devlet ve sosyal politika çerçevesinde ele alınarak incelenmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin işleyiş şekli, genel olarak Bismarck modeli ile benzerlik göstermektedir. Bu modelin özünde, bağımsız özerk kamu kurumları, sosyal sigortalar esasından hareket ederek sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getirmektedir. Bu nedenle, birden çok kurumun bulunması sosyal güvenlik sisteminin dağınık olduğunu göstermemektedir.

Bununla birlikte, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi yaklaşımı, doktrinde ve sosyal tarafların hazırlamış olduğu raporlarla uzun süredir tartışmaya açılmış bulunmaktadır. Tek çatı altında birleşmenin köklü bir şekilde, tek bir kurumsal yapı içerisinde oluşturulmasını savunanlarla, kurumlar arasındaki norm ve

standart birliğinin sağlanması yoluyla birleşmenin sağlanmasını savunanlar olmak üzere iki farklı düşünce bulunmaktadır. Tek çatı altında birleşme yaklaşımı başlangıçta iyimser bir şekilde sosyal güvenlik sisteminin güçlenmesi anlamında savunulurken, yeni liberal yaklaşımın uygun ortam bulmasından sonra ise, devletin küçültülmesi anlamında savunulmaya başlamıştır.

Sosyal güvenlik kurumları, idari ve mali özerkliğin giderek daraltılması, artan siyasi baskıların yönetime etkisi, düzenli devlet katkısının bulunmaması, prim tahsilatının yapılamaması ve kayıt dışı istihdam nedenleriyle aktüeryal dengelerin bozulması ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu süreç sonunda, sosyal güvenlik kurumları, kendi kaynakları ile yetinemez duruma gelmişlerdir. Tek çatı altında birleşme yaklaşımının son yıllarda yoğunlaşması, sosyal güvenlik harcamalarının bütçe üzerinde yük olarak görülmesi düşüncesi ile paralellik göstermektedir. Bu aşamada sorunların kaynağı araştırılmadan, uluslararası kuruluşların etkisi ile kurumların tasfiye edilmesi anlayışı egemen olmuştur.

Günümüzde, daha çok sosyal güvenlik kurumlarının toplumsal işlevlerinden çok, ekonomi üzerinde oluşturduğu etki üzerinde durulmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferlerin katkı olarak değerlendirilmesi yerine, “açık” olarak değerlendirilmesi süreci sonunda, sosyal güvenlik harcamaları “kara delik” olarak görülmeye başlanmıştır.

Ekonominin dışa bağımlı hale gelmesinden sonra, dış borçların ödenmesinde, küresel kuruluşlar proje ve raporlarla, öncelikle sosyal güvenlik kurumlarının küçültülerek birleştirilmesi, daha sonra sigorta yardımlarının azaltılması yönünde yasal düzenlemeler yapılmasını dayatmıştır. Yapılan yasal düzenlemeler, sistemin geçmiş tecrübelerini göz ardı ederek, ülke gerçekleri ile bağdaşmayan yabancı bir modelin uygulanmasını gerektirmektedir.

Sosyal güvenlik kurumları ile ilgili olarak yapılacak bir araştırmada, kurumların

işlevlerinin göz ardı edilmemesi açısından öncelikle topluma sunulan edimlerin sonuçlarının araştırılması gerekmektedir. Bu nedenle gerek kurumsal küçülmenin, gerekse sosyal güvenlik yardımlarının, toplumsal boyutu ele alınmalıdır.

Bu çalışmada amaç: Dünyada ve Türkiye’de son dönemde yaşanan ekonomik ve sosyal dönüşümlerin ışığında, sosyal güvenlik sisteminin geldiği aşamayı belirledikten sonra, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesini amaçlayan “Sosyal Güvenlik Kurumu” ile sigorta yardımlarını kökten değiştirerek yeniden düzenleyen “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası” üzerine araştırma yapmaktır.

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi çalışmalarının, topluma nasıl yansıtılacağına belirlenmesi için, öncelikle mevcut sosyal güvenlik sisteminin kuruluş sürecinin incelenmesi ve sistemin sorunlarının tespit edilmesi gerekmektedir. Daha sonra, sosyal devlet sisteminin zayıflamasına sebep olan, yeni liberal anlayış sonucunda ortaya çıkan arayışların, varolan sistemden dönüşü hazırlayan yasal sürecin ve etkilerinin saptanması gerekmektedir.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile düzenlenen, sigorta yardımlarının daraltılması ve sağlık sigortasının ticari bir meta olarak değerlendirilmesi sonucunda, sağlık sigortası yardımlarının kesintiye uğratılmasının topluma yansımaları için, sağlık hizmeti veren SSK hastanelerinin, Sağlık Bakanlığı’na devredilerek işletmecilik anlayışı ile yapılandırılıp, yerel yönetimlere devri ile özelleştirilmesi yolunu açan sürecin incelenmesi gerekecektir.

Tüm bu sürece hakim olan küresel kuruluşların proje ve anlaşma eksenli taleplerinin sistemin dönüşümüne etkisinin belirlenmesi ile yaşanan gelişmeler karşısında sosyal taraflarca hazırlanan raporların incelenmesi yoluyla, toplumsal uzlaşmanın sağlanıp sağlanmadığının belirlenmesi yapılacaktır.

Araştırmanın birinci bölümünde, sosyal güvenlik kavramının sosyal devlet ve

sosyal politika ile olan bağıntısı, sosyal güvenlik haklarının elde ediliş sürecinde etkili olan modellerin incelenmesi ile ekonomi anlayışının değişmesi ile birlikte sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan dönüşümler yer almaktadır.

Araştırmanın ikinci bölümünde, sosyal güvenlik sisteminin özellikleri ile sorunlarının tespiti yapılmaktadır. Sosyal güvenlik sistemini doğrudan etkileyen IMF anlaşmaları, WB ve ILO tarafından hazırlanan raporlar ve AB üyelik sürecinin sosyal güvenlik sistemine etkisi incelenmektedir.

Üçüncü bölümde, sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan yeni arayışlar incelenerek, özellikle sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesini öngören, “Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası” ile sigorta yardımlarının düzenlendiği, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası” ile getirilmek istenen düzenlemelerin topluma yansımaları yer almaktadır.

Araştırmanın temel varsayımı: Sosyal devlet anlayışında yaşanan dönüşümle birlikte, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi sürecine girilerek mevcut kurumların tek çatı altında birleştirilmesi, yeni liberal politikaların devletin küçültülmesi ilkesi ile eşanlamli hale gelmiştir. Bu temel varsayımdan yola çıkarak aşağıdaki alt varsayımlar sınanmıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarının en büyük gelir kaynağı prim gelirleridir. Çalışanlardan prim geliri elde edilebilmesi için kayıt altına alınmış iş gücünün oranı önemlidir. Bu nedenle sosyal güvenlik kurumlarının mali yapılarının bozulmasında kayıt dışı istihdamın etkisi vardır.

Ekonominin dışa bağımlı olması ve iktisat politikalarında yaşanan dönüşümün etkisi sonucunda, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak yapılan sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ve sigorta yardımlarının daraltılmasını öngören düzenlemelerde uluslararası kuruluşların etkisi olmuştur.

“Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası” ile ES, SSK ve Bağ-Kur’un Sosyal Güvenlik Kurumu’na devredilmesi düzenlenmektedir. Bu düzenleme ile mevcut sosyal güvenlik kurumlarının, birleştirilerek küçültölmeleri amaçlanmıştır.

Yeni liberal politikalar ışığında düzenlenen ve son reform dalgası içerisinde yer alan “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası”, sigorta yardımlarında ve sağlık hizmetlerinde daralmalar oluştururken, aynı zamanda sağlık hizmetlerinin metalaşmasını sağlayacaktır.

Çalışmanın konusu, hızla değişen, dinamik ve güncel bir konu olması nedeniyle mevcut kaynaklardaki bilgilerin yasal sürece ortaya çıkan değişimlerle karşılaştırılarak ağırlıklı olarak literatür taraması yapılmıştır.

Çalışma ile toplumsal uzlaşmanın temel dayanaklarından olan sosyal güvenlik sisteminin sorunları ile çözüm önerilerinin somut bir yaklaşımla incelenmesi, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ile sigorta yardımlarının bundan sonraki görünümünün topluma yansması konusunda, toplu bir kaynak oluşturulması amaçlanmıştır.

I. BÖLÜM: SOSYAL GÜVENLİK OLGUSU, GELİŞİMİNİ SAĞLAYAN ETKENLER, YAKLAŞIMLAR

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle disiplinler arası özellik göstermekle birlikte, sosyal devlet, sosyal politika ve sosyal güvenlik kavramlarının yakın ilişkisi ele alınmaktadır. Kavramlar arası bağıntının tarihsel süreçte gösterdiği gelişmenin ardından, dünyada ve Türkiye’de ortaya çıkan yaklaşımlar ile süreç sonunda sosyal devlet anlayışında yaşanan dönüşüm yer almaktadır.

I.1. Sosyal Devlet İçin Sosyal Güvenliğin Yeri ve Önemi

Sosyal devlet, liberal devletin 20. yüzyılın ikinci yarısında geçirmiş olduğu süreç sonunda ulaşılan bir modeldir. Bu nedenle, liberal devletin temel yapısı korunmakla birlikte, bu yapıda gerekli ve zorunlu değişiklikler yapılarak, sosyal devlet sistemine ulaşılmıştır. Geleneksel yapının yanında, zaman içerisinde karşılaşılan işçi-işveren sorunları, yoksulluk gibi toplum düzenini tehdit eden durumların düzenlenmesi için sosyal ve ekonomik hakların güvence altına alınması ihtiyacı duyulmuştur.

Bu süreç içerisinde, endüstrileşme, sermaye ve emek çatışmasının baskısı önemli rol oynamıştır. Liberal felsefe içerisinde, sermayenin sınırsız özgürlüğü, emeğin özgür olmayışı ve ortaya çıkan eşitsizlik sonucunda yaşanan toplumsal bunalım nedeniyle, işçi sınıfı örgütlenerek sermayenin iktidarını tehdit etmeye başlamıştır. Bu devletin dört aşama geçirerek dönüşmesine neden olmuştur. Önce, ulusa dayalı bir devlet anlayışıyla birlikte, ulus bilincinin toplum tarafından kabul edilmesi, daha sonra seçme ve seçilme haklarının herkes tarafından kullanılabilir olması yoluyla, artık sınırsız özgürlüğün başka birilerine zarar vermesi olasılığının kabulü ile devletin liberal anlayışının değişime uğraması ve devletin müdahaleci niteliğinin öne çıkarılması (ondan hesap soranların varlığının kabulü) sonucunun doğmasına sebep olmuştur. Bu aşamada sosyal devletin ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur. En büyük etken olarak, işçi sınıfının kapitalizmi

dönüştürmek, sosyalleştirmek yolundaki eylemleri görülmektedir. Sermaye sahibi, işçi sınıfının siyasal mücadelesini kabul etmiş, işçi sınıfı da üretim araçlarının mülkiyetini tartışmayı büyük ölçüde bir yana bırakarak, siyasal mücadelesini demokratik alanda sürdürmeyi kabul etmiştir. Devlet, bu iki sınıf arasında aracı bir rol, hakem rolü oynamayı kabul ederek, gelirin yeniden dağıtılmasında önemli işlev yüklenmiştir. Sonuç olarak sosyal devlet, kapitalist sistemde ve demokrasinin, ya da işçi sınıfıyla burjuvazinin uzlaşmasının bir ürünü olarak ortaya çıkmaktadır.¹

Sosyal devletten toplumun belli başlı üç önemli beklentisi vardır. Toplumun tüm üyelerine eşit şekilde, insan onuruna yaraşır bir yaşam seviyesi için gerekli standart bir gelirin sağlanması, bu standart gelirin yanında diğer tüm risklerin karşılandığı bir kamu sosyal güvenlik sistemi ve kamu hizmeti kapsamında bulunan hizmetlerin devlet tarafından sosyal adalet ilkesine uygun şekilde yine toplumun yararına sunmasıdır.

Günümüzde gelecek güvencesi, bireysel konuların dışına çıkmış, yurttaşların gelecekleri ile ilgili endişeleri yasalarla güvence altına alınmıştır. Bu düşüncenin doğal bir sonucu olarak da “sosyal devlet” kavramı toplumların çağdaşlaşması ile eşanlı kullanılır olmuştur. Çünkü sosyal devlet olgusu, bir anlamda, devletin yurttaşına sahip çıkma, onun bugünü ve yarını güvence altına alma olayıdır.² Sonuçta devletin yurttaşına sahip çıkması ve yurttaşının geleceğini garanti altına alarak insan onuruna yaraşır bir yaşam seviyesini sağlaması çabaları sosyal güvenlik kavramının içinde somutlaşmaktadır.

Sosyal devlet, 1789 Fransız Devrimi'nin getirdiği ve “geleneksel”, “bireysel”, “klasik”, “doğal”, “temel” hak ve özgürlükler diye adlandırılabilen hak ve özgürlükler sistemini kabul etmekle birlikte, sosyal devlette “sosyal ve ekonomik” hak ve

¹ Meryem Koray, (1996), *Sosyal Politika Tartışmaları-I*, “Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları”, İşçi Emeklileri Derneği Yayın No: 4, İzmir, s. 19-20.

² Mehmet Moğultay, (1995), “Sosyal Güvenlik Sosyal Piyasa Ekonomisinin Vazgeçilmez Bir Parçası”, 8. *Sosyal Piyasa Ekonomisi Sempozyumu*, Konrad Adenauer Vakfı Türkiye Temsilciliği, Ankara, s. 8.

özgürlüklerin tanınmasının bir zorunluluk olduğu da kabul edilmiştir.

Bu zorunluluk, Türk Kamu Hukuku'nda sosyal devlet ilkesine ve dolayısıyla sosyal haklara ilk defa yer veren 1961 Anayasası'nın gerekçesinde de yer almıştır.³ Sadece gerekçede yer almakla kalmayıp aynı zamanda, yazılı olarak da 1961 Anayasası ile gündeme gelmiştir. Tunaya'ya göre,

1961 Anayasası ile kurulmak istenen sosyal devlet modeli; ekonomik hayata karışıcı (müdahalecidir), düzenleyici, planıcı, kamu sektörüne ağırlık verici, yatırımlarda devlet egemenliğinin varlığı, devletin özel sektörün hakimiyeti altına girmediği devlettir[F. E.]. Kısaca Türk sosyal devlet modeli, sadece, siyasi demokrasinin sosyal niteliklerle donatılması değildir. Aynı zamanda, az gelişmişlikten kurtuluş yetkileri ile donatılmasıdır.⁴

“Türk sosyal devlet modelini” bu şekilde tanımlayan Tunaya, kar amacıyla kurulmuş özel sektörün sermayesini arttırmak yönünde yapılan çalışmaların, toplumun yararına sayılamayacağını, sosyal devletin gerçekleşme ölçütü olan toplum yararının sağlanması için, vatandaşın insanca yaşamasının öngörülmesinin gerektiğini de belirtmektedir.⁵

1982 Anayasası da Cumhuriyetin nitelikleri arasında, “sosyal bir hukuk devleti” ilkesine yer vermiştir.

1961 Anayasası'nın 53. maddesinde, devletin ekonomik ve sosyal haklar kısmında belirtilen hakların gerçekleştirilmesini, *ekonomik gelişme ile mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde* yerine getireceği belirtilmektedir. 1982 Anayasası'nın 65. maddesinde

³ “1961 Anayasası'nın 2. maddesinin gerekçesi: Birinci Dünya Savaşından ve hele İkinci Dünya Savaşından sonra uluslar genel olarak bir gerçeği kabul etmişlerdir; o da, mutlu bir toplum hayatının gerçekleşebilmesi için, klasik özgürlüklerin tanınması asla yetmemektedir. İktisadi alanda zayıf ve tabi durumda olan geniş halk tabakalarının yaşamak için zaruri olan ihtiyaçları yerine getirilmedikçe; milyonlarca insan, çalıştığı ve çalışmaya hazır olduğu halde, insan gibi yaşama şartlarına sahip olmadıkça, Amerikan ve Fransız halkları beyannamelerinden bu yana demokratik hayatta bayrak haline gelmiş olan klasik özgürlükler kağıt üstünde kalmaya mahkumdur (...) Sosyal haklar iktisadi bir doktrini değil, her şeyden önce hümanizmin ve insanlığın adalet duygusunun mahsulüdür; birey onuruna saygının ve bireyi kutsal bir varlık olarak kabul etmenin mantıki ve hatta kaçınılmaz neticesidir”. Ayferi Göze, (1995), *Liberal, Marxiste, Faşist ve Sosyal Devlet*, 3. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, s. 100.

⁴ Tarık Zafer Tunaya, (1975), *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2047, Hukuk Fakültesi Yayınları No: 454, 3. Baskı, İstanbul, s. 729-731.

⁵ a.g.e., s. 737.

ise, *ekonomik istikrarın bozulmaması şartı ile mali kaynakların yeterliliği* ölçütü getirilmiştir. 1982 Anayasası daha liberal bir yaklaşımla, kesin ve somut bir ölçüt belirtmekten kaçınmıştır.

Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na göre, sosyal güvenlik ve sağlık gibi sosyal haklar, devlete olumlu edimde bulunma borcu yükler. Fakat 65. maddede devletin sosyal ödevlerini yerine getirmesinin sınırı olarak belirtilen mali kaynakların yeterliliği ölçütü “sosyal ödevlerini savsaklayan devlet organları ve iktidarlar için de bir mazeret ya da sığınak oluşturabilir” şeklinde ifade edilmektedir.⁶ Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında, sosyal güvenlik hakkı ile birlikte eğitim ve sağlık hakkının, bu tür bir sınırlama ile engellenemeyeceği belirtilmektedir.⁷ Bu nedenle doktrinde, sosyal güvenlik ve diğer sosyal hakların gerçekleştirilmesinde sıkça bahsedilen “iktidarların tutumu ile sınırlılık”, gerçekte hukuki anlamda söz konusu değildir. Akın, Azrak, Kapani, ve Tunaya gerek 53. maddenin, gerekse 65. maddenin devletin sosyal ve ekonomik hakların yerine getirilmesindeki ödev ve görevlerini yapmasını kısıtlayıcı bir madde olmadığını, aksine bir yorumla, devletin kendisine anayasa ve kanunlarla yüklenen ödevlerden kaçınamayacağını bildiren bir düzenleme olduğunu belirtmektedirler.⁸

Çağdaş sosyal devletin, toplumun sosyal ihtiyaçlarını en mükemmel ve en iyi şekilde karşılama görevini yüklediği görülmektedir. Toplumun sosyal ihtiyaçlarının karşılanması ise yurttaşların sosyal haklarının kamu hizmetleri aracılığıyla yararlanmalarına sunulması demektir. Bu nedenle kamu hizmeti kapsamında sayılacak

⁶ Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, (2004), *Türk Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, YKY, İstanbul, s. 185.

⁷ Anayasa Mahkemesi, E: 1996/17, K: 1996/38 ve 16.10.1996 tarihli Kararı, www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1996-38.htm, Erişim Tarihi: 17.05.2006, Anayasa Mahkemesi sağlık yardımları ile ilgili olarak, “Sağlık yardımlarının yataklı tedavi kurumlarında altı ayı geçemeyeceğine ilişkin itiraz konusu kural Anayasa'nın 65. maddesi kapsamında değerlendirilemez. (...) Devlet için bir görev, kişiler için de bir hak olan bu amacın gerçekleştirilmesinde, bu hakkı sınırlayıcı, yararlanmayı zorlaştırıcı ya da zayıflatıcı düzenlemeler 56.maddede yer alan kurallara aykırı düşer.” şeklinde bir karar vermiştir.

⁸ Münci Kapani, (1968), *Kamu Hürriyetleri*, Ankara, s. 108-109, İlhan Akın, (1974), *Kamu Hukuku*, İstanbul, s. 405-406, Ülkü Azrak, (1962), “Sosyal Devlet ve 1961 Anayasası'nın Sistemi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: XXVII, S: 1-4, s. 222, Tunaya, a.g.e., s. 727.

sosyal haklar şunlardır:Toplumda sağlığın korunması, sosyal güvenlik, sosyal yardım, eğitim, konut, toplum kalkınması, emeğin korunması, çocuk sağlığı, akıl sağlığı ve boş zamanların değerlendirilmesi gibi alanları kapsayan sosyal hizmetler, toplumun insan kaynağının korunması ve geliştirilmesi haklarıdır.⁹

Buradan hareketle, sosyal devletin, kapitalizmin iradesi dışında, objektif koşulların ürünü olarak ortaya çıkmış olan, 20. yüzyılın yeni bir sosyo-politik örgütlenme sistemi olduğu ve kapitalizmin, demokrasinin tabanı olmaktan uzaklaşması üzerine -ve kapitalizme rağmen- sosyal akımların iticiliği sonunda özgürlük ve kalkınma sentezini gerçekleştirme amacına dayandığı görülmektedir. Buna ulaşmada sosyal devletin en önemli iki özelliği belirleyici rol oynamıştır. Bunlardan birincisi, her ülke ve toplum, kendi koşullarına göre sosyal devletine özelliklerini verecektir. İkinci faktör ise sosyal devlet, liberal kapitalist ve kolektivist devletlerden yapı bakımından ayrı olmasıdır. Az gelişmiş sosyal yapılarda, sosyal devletin temel dayanağı kalkınmacı olmasıdır. Gelişmiş ülkelerde siyasi demokrasiden sonra, onu izleyerek varılan sosyal devlete, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde tersine bir gelişme ile varılabilmektedir.¹⁰

Anayasa Mahkemesi'nin bazı kararlarında, sosyal devletin iki yapısal unsuru olarak *sosyal adalet* ve *sosyal güvenliğin* kabul edildiği görülmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre sosyal devlet ilkesine aykırılık, sosyal güvenlik ve sosyal adalet kavramlarının zedelenmesi halinde, dolaysız ve kesinlikle ortaya çıkmaktadır. Sosyal devlet, sosyal siyaset önlemleri alan, vatandaşlarının refahları ve sosyal durumlarıyla ilgilenen devlettir.¹¹

Anayasa Mahkemesi'nin kararında, sosyal hukuk devleti,

Güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği sosyal adaleti ve böylece toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir. Çağdaş ve uygar görüşe ve

⁹ Göze, a.g.e., s. 130.

¹⁰ Tunaya, a.g.e., s. 737-738.

¹¹ Ali Nazım Sözer, (1997), *Türkiye'de Sosyal Hukuk*, İzmir, s. 5 .

Anayasa'nın temel yapı ve felsefesine göre gerçek hukuk devleti ancak toplumsal devlet anlayışı içinde ise bir anlam taşır. Hukuk devletinin amaç edindiği konu olan kişinin korunması olayı, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yolu ile gerçekleşir.¹²

şeklinde belirtilmektedir. Bu gerekçe ile sosyal devletin hukuk devletinin önemli bir unsuru ve hukuk devletinin amacının kişiyi korumak olduğu sonucu çıkmaktadır. Kişinin korunması ise sosyal güvenlik ve sosyal adalet ile gerçekleştirilmektedir.

Sonuç olarak, sosyal devlet sisteminin benimsenmesi devlete bir takım yükümlülükler getirmektedir. Devletin toplumun tüm üyelerini gelecek korkusundan kurtarmasının yanında sosyal güvenliği sağlama, insanların bugününü ve geleceğini güvence altına almak üzere her türlü mesleki, fizyolojik ve toplumsal risklerden dolayı oluşabilecek gelir kayıplarına karşı maddi ve manevi gelişimini sağlamakla görevlidir.

Bu anlamda günümüzün devleti, ne kişinin dokunulmaz devredilemez ve kişiliğine bağlı hak ve özgürlüklerini herhangi bir sebeple elinden almaya çalışan bir despot, ne de toplumu kendi kaderi ile baş başa bırakan, topluma sadece fiziki güvenlik sağlamakla yükümlü 19. yüzyılın liberal devleti değildir. Artık devlet bir takım sosyal hakları tanımakla kalmayıp toplumun bu sosyal hakların alacaklısı olduğunu bilen ve bu hakları bir tür yardım olarak sunan devlet yerine alacaklısının haklarını gerçekleştiren devlettir.¹³

Sosyal devlete yüklenen ödevlerin yerine getirilmesi için sosyal politika araçlarının kullanılması gerekeceğinden öncelikle, sosyal politikanın kapsamı ve sosyal politika içerisinde sosyal güvenliğin yerinin tespit edilmesi gerekmektedir.

I.2. Sosyal Politikada Sosyal Güvenliğin Yeri ve Önemi

Sosyal politika, toplumların ekonomik ve sosyal yapılarına bağlı olarak insanlar

¹² Anayasa Mahkemesi'nin E. 1988/19, K. 1988/33, T. 26.10.1988 Kararı, www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K988-33.htm Erişim Tarihi: 15.05.2005.

¹³ Fevzi Demir, (1996), *Sosyal Politika Tartışmaları-I*, "Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları" Türkiye İşçi Emeklileri Derneği Yayın No: 4, İzmir, s. 7.

ve sınıflar arasındaki ilişkiler ve oluşumları inceleyen bir bilim dalıdır. Bu ilişkiler ve oluşumlar, güçlünün güçsüzü köleliğe indirgemesinden ve sömürmesinden başlayarak, tabakalaşma ve sınıflaşma durumlarına, sınıfların doğuşlarını, çelişkilerini, hareketlerini ve savaşımalarını kapsamaktadır. Bütün bu olguların gerçekleştirilebilmesi, toplum içinde yeni bir hukuk, yeni haklar, yeni özgürlükler, yeni çıkar ilişkileri ve yeni politikaları da beraberinde getirir.

Sürekli bir evrim içinde olan sosyal politika, geleneklere dayanan çalışma koşullarından, yoksullara, yaşlı ve çocuk gibi güçsüzlere, sakatlara ve bir mesleğin gereksinimi içinde olanlara yardımlardan başlayarak, kişisel ve toplumsal dayanışmalara kadar uzanmıştır. Kapitalist çağın doğuşu ile birlikte sosyal sınıfların ilişkilerine ve devletin yeni görevler yüklenmesine dönük oluşumlara kadar gelişmesini sürdürmüştür. Bu süreç içinde, örgütlenme hakkının, işçi-işveren ilişkilerinin devletçe düzenlenmesi, mevzuat oluşumları ve devletin bu alanlarda da örgütlenmesi gibi durumlar ortaya çıkmıştır. Sosyal politika, geniş bir alan olarak kabul edilmesi gereken sınıflar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, işçi-işveren ilişkilerinde denge kurulması ve gerektiğinde işçi sınıfını ve onun emek gücünü korumak doğrultusunda devletin müdahalelerde bulunması anlamını da kazanmıştır.

Talas'a göre sosyal politika, sınıflar arasındaki savaşımaları, çelişkileri ve dengesizlikleri gidermeye, uyum sağlamaya dönük bir bilim dalı olarak tanımlanmaktadır. Kısaca, sosyal politika, toplumda varolan sınıfsal çelişkiler; devinimler, savaşımalar ve çelişkiler karşısında, devleti ve hukuksal düzeni ayakta tutmaya ve korumaya dönük çalışmaları içeren bir uğraş alanıdır.¹⁴ Bu nedenle sosyal politikanın konusunu oluşturan öğeler toplumsal uzlaşma açısından büyük önem taşır.

19. yüzyılın ikinci yarısı emek ve sermaye arasındaki çatışmaların yaygınlaştığı

¹⁴ Cahit Talas, (1992), *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, 1. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, s. 13-14.

bir yüzyıldır ve bu ilişkileri yakından yaşayan ülkelerden biri de Almanya'dır. Bu nedenle, sosyal politika ilk kez Almanya'da kullanılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Amacı endüstrileşme ve kentleşme nedeniyle ortaya çıkan tehlikelere (iş kazası gibi) ve sefalete (yaşlılık, hastalık veya işsizlik sonucu ortaya çıkacak durumlarda) karşı işçileri korumak ve onlar için bazı önlemleri hayata geçirmektir. Bu nedenle, işçilerin bazı sorunlarını gidererek işçi sınıfı ile burjuvazi arasında yükselen çatışmayı önlemek amacını taşımıştır.¹⁵

Zamanla konusu ve kapsamı genişleyen sosyal politikanın bugün için en önemli araçlarından biri, toplumsal uzlaşmanın gerçekleştirilmesini sağlayan sosyal güvenlidir. Bunun yanında, insan hakları, zorunlu eğitim, çocuk hakları, kadın hakları, çevre ve tüketici haklarını da kapsamına alarak, sosyal eşitlik ve sosyal adalet anlayışını gerçekleştirme yönünde gelişme göstermiştir. Kısaca sosyal politika, amacı sosyal adalet olan, ekonomi biliminin tarafsız işleyen yasalarını düzeltici ve kapitalist toplum düzeni içinde, sınıf savaşımının nedenlerini gidermeye dönük önlemler ve politikalar öngören, oluşturan bir denge, uyum ve barış bilimidir. Özetle çağdaş sosyal politika artık günümüzde bir yaşam biçimidir.¹⁶

Sosyal politikanın en önemli araçlarından biri olan sosyal güvenlik uzlaşmacı bir korporatist ilişki olarak da değerlendirilmektedir. Sosyal güvenlikle olan bağıntısının çözümü ise şu şekilde dile getirilmektedir.

Güçlü mücadelenin olduğu yerlerde "demokratik uzlaşma"nın gereği olarak "hak" ya da "rüşvet" olarak teklif edilecek korporatist takas unsurlarının kapsamı da değişecektir. Gelecekte umudu olmayanların, gelecek kaygısı olanların ise içinde yaşadıkları düzeni, sistemi benimseyerek, hiç tepki göstermeden yaşamaları mümkün değil. Bu durum, kapitalizmin sivriliklerini törpüleme araçlarından biri olan sosyal politika uygulamalarını gerektirmektedir. Sosyal güvenlik de bunu sağlayan en önemli sosyal politika aracı olmaktadır. Sosyal politika uygulamalarını genişliği ile sistemin daha "demokratik" oluşu arasında kaba bir doğrusal ilişki olduğu düşünülebilir. Sorun, daha çok düzenin, sistemin işçi sınıfı ile kurmak istediği ilişkinin türüne bağlı bulunmaktadır. İşçi sınıfı ile "bütünleşmeyi", daha çok "gönüllülük"

¹⁵ Meryem Koray, (2000), *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, s. 10.

¹⁶ Talas, a.g.e., s. 19.

ve "uzlaşma" temelinde arayan düzenler, daha demokratik bir görünüm veren bu yaklaşımda bazı ödünler karşılığında, sosyal güvenlik gibi bazı ödüller de sunabilmektedir.¹⁷

Yukarıda belirtildiği üzere, sosyal politikanın gerek geniş gerekse dar anlamının benimsenmesinde, toplumun refahı ön planda tutulmakta ve refahın gerçekleştirilmesinde sosyal politikanın bir alt disiplini olarak sosyal güvenlik öne çıkmaktadır. Amaç, toplumsal eşitsizlikleri gidermek ise, bu aşamada sosyal güvenliğin dışlanması söz konusu olamaz.

I.3. Sosyal Güvenliğin Kapsamı ve Temel Unsurları

Sosyal güvenlik, “sosyal” ve “güvenlik” sözcüklerinin oluşturduğu bir terimdir. Sosyal sözcüğü, sosyal güvenlik teriminin “toplumsal” niteliğini öne çıkararak, dayanışma, eşitlik ve yardımlaşmayı kapsamaktadır. Güvenlik sözcüğü ise, iktisadi ve sosyal risklere karşı güvenli bir ortamda yaşamayı ve var olan tehlikelere veya gelecekteki olası risklere karşı önlem almayı ifade etmektedir.

Sosyal güvenlik, terim olarak oldukça yenidir. 19. yüzyılın başlarından itibaren, belirli yönleriyle sosyal güvenliği düzenleyen kanunlar yapılmaya başlanmış, Sanayi Devrimi’nden sonra ülke çapında uygulamayı hedef alan ve çoğu zaman zorunlu katılım esasına dayanan programlar oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik terimine ilk defa, büyük ekonomik krizden sonra, Amerikan halkına gelir güvencesi sağlamayı amaçlayan ve Başkan Roosevelt’in “Refah Devleti” ni (Welfare State) kurma yolunda başlattığı, “New Deal” (Yeni Düzen) politikasının bir parçasını oluşturan, 14 Ağustos 1935 tarihli A.B.D. Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile sosyal bilimler literatürüne ve pozitif düzenlemelere girmiştir.¹⁸

“Social Security Act”den sonra :

¹⁷Yüksel Akkaya, (2004), “Sosyal Güvenlik Versus ‘Demokratik Uzlaşma’ ”, www.evrenselbasim.com/mail. Erişim Tarihi: 20.04.2004.

¹⁸Stanford G. Ross, (1980), “Income Security Programs: Past, Present and Future”, *Working Paper for the President’s Commission on Pension Policy*, Washington DC, 5-8, Müjdat Şakar, (2004), *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Der Yayınları, 7. Baskı, İstanbul, s. 3, Kenan Tunçomağ, (1990), *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, 5. Baskı, İstanbul, s. 5.

1) Ekonomik faaliyetler, ekonomik istikrar ve böylece ekonomi politikaları ile sosyal güvenlik arasında karşılıklı sıkı etkileşim ve ilişkiler bulunduğunu gören ve kabul eden bir yaklaşım doğmuştur.

2) Sosyal güvenliğe bakış evrensel bir nitelik kazanmış ve kavram böylece sistemleştirilmeye başlanmıştır.

3) Sosyal güvenlik sistemi heyecan yaratan, yeni bir ahlaksal ifade tarzı kazanmıştır.¹⁹

Daha sonra, 1941 yılında Atlantik Şartı'nda yer alarak ilk kez uluslararası düzeyde benimsenmiş ve 1942 yılında İngiltere'de hazırlanan Beveridge Raporu'yla da, çağdaş anayasalardaki anlamına kavuşmuştur.²⁰

Sosyal güvenlik, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ/ILO) 1944 yılında Philadelphia'da düzenlediği Çalışma Konferansı'nda da kullanılarak uluslararası düzeyde daha hızlı yayılmaya başlamıştır. Bu konferansta sosyal güvenliğin karşıladığı risklerin kapsamı somut biçimde belirlenmiştir.²¹

Türkiye'de sosyal güvenlik kavramına, ilk defa 4841 sayılı ve 1946 tarihli Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da yer verilmiştir. Yasaya göre, sosyal güvenlik, çalışanların iradeleri dışı, sosyo-ekonomik, mesleki, sosyal ve fizyolojik nedenlerle karşılaştıkları tehlikelerin devlet tarafından yasalarla tazmini olarak tanımlanmıştır.²²

Sosyal güvenlik kavramı, akademisyenler tarafından özde benzer olmakla beraber farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Şakar'a göre sosyal güvenlik, "gelirleri ne

¹⁹ Sait Dilik, (1991), *Sosyal Güvenlik*, Kamu-İş Yayını, Ankara, s. 5.

¹⁹ H.Achinger, (1953), *Soziale Sicherheit*, Stuttgart, s. 11-12, aktaran Dilik, a.g.e., s. 3.

²⁰ Ali Güzel, (1993), "Sosyal Güvenlik Kavramı: Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi", TOBB sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s. 11.

²¹ Achinger, a.g.e., s. 11-12, aktaran Dilik, a.g.e., s. 3.

²² Faruk Andaç, (1999), *İşsizlik Sigortası*, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenler Sendikası Yayını, 1. Basım, Ankara, s. 6-8.

olursa olsun, ülkede yaşayan herkesin, toplum huzurunu ve refahını bozan belli sayıdaki sosyal tehlikenin verdiği zararlardan, bir ‘insan hakkı’ ve esas itibariyle bir ‘devlet görevi’ olarak, primli ve/ primsiz rejimlerin kullanılması suretiyle kurtarılmasını amaçlayan bir sistemdir”.²³

Dilik’e göre,

Belirli sosyal risklerin iktisadi sonuçlarına, daha açık bir deyişle, yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır. Belirli sosyal riskler deyimini açarak somutlaştıracak olursak, sosyal güvenlik; hastalık, kaza, analık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, ölüm ve çocuk yetiştirme gibi sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır.²⁴

Sosyal güvenlik, en büyük sistem olan toplumun bir alt sistemidir. Sosyal güvenlik, bir ülkede yaşayan bireyleri sosyal risklere karşı korumayı ve onları yaşadıkları toplum içinde başkalarına muhtaç etmeyecek bir yaşam seviyesine ulaştırmayı amaçlamaktadır.²⁵ Diğer bir deyişle sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta, sosyal tazmin, sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal teşvik şeklindeki yöntemler²⁶ aracılığıyla bireyleri ve giderek tüm toplumu tehdit eden sosyal risklerin ortaya çıkaracağı sosyal sorunları çözümlenmeye çalışmaktadır. Sosyal sorun, toplumu oluşturan sınıfların, gerek birbirleriyle, gerekse toplumla olan ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlık ve çatışma halleri olup, toplum düzenini tehlikeye düşürücü özellik göstermektedir.

Tunçomağ ise, “sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğudur”²⁷ şeklinde bir tanım yapmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü’ne göre “sosyal güvenlik” kavramı,

²³ Müjdat Şakar, (1994), *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Beta Yayın, 1. Bası, İstanbul, s. 22.

²⁴ Dilik, a.g.e., s. 10.

²⁵ Richardson Henry, (1970), *İktisadi Açından Sosyal Güvenlik*, Çeviren: Turan Yazgan, İstanbul, s. 16.

²⁶ Sözer, a.g.e., s. 27.

²⁷ Tunçomağ, a.g.e., s. 5.

Toplumun, hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, sakatlık, yaşlılık ve ölüm nedeniyle kazancın kesilmesi ya da büyük ölçüde azalmasının yol açacağı ekonomik ve sosyal sıkıntılara karşı, bir dizi kamusal önlem yoluyla üyeleri için sağladığı koruma; sağlık hizmetleri; ve çocuklu aileler için çocuk yardımlarını içermektedir.²⁸

Sosyal güvenlik, toplum içinde yaşamının beraberinde getireceği veya getirdiği her türlü tehlikeye karşı toplumsal güvencenin sağlanmasıdır. Aynı zamanda toplum düzenini sağlayan bir araç olarak ta değerlendirilmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenlik kavramının ve sisteminin kendi içinde zorunlu özellikleri vardır. Sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak kabulü artık tartışmasızdır. İnsan hakkı olmasının yanında çağdaş anayasalarda belirtildiği üzere bir devlet görevidir. Aynı zamanda toplumun tümüne ulaştırılacak bir kamu hizmetidir.

I.3.1. Sosyal Güvenlik Bir “İnsan Hakkıdır” ve Devletin Asli

Görevlerindedir

Sosyal güvenlik günümüzde artık bir “insan hakkı” olarak gerek yasal, gerekse toplumsal düzenlemelerde yerini almıştır. Bu aşamaya gelmesinde, öncelikle Birleşmiş Milletler tarafından 1948 yılında kabul edilen “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”nin 22. maddesinde sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak tanımlanması ve ardından çağdaş anayasalardaki yerini almasına kadar geçen süreç önemlidir. Bu sürecin etkisi 1961 Anayasası’nın sosyal güvenliği düzenleyen 48. maddesinin gerekçesinde de görülmüştür. Sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak belirtilmesi, aynı zamanda bir devlet görevi olmasını da beraberinde getirmiştir.²⁹

Türkiye’de ilk olarak ekonomik ve sosyal haklar kapsamında, 1961 Anayasası’nda yer alan sosyal güvenlik hakkı, 48. maddede, “Herkes; sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı

²⁸ ILO/Türk-İş, (1995), *Sosyal Güvenlik İşçi Eğitim El Kitabı*, Demircioğlu Matbaası, Ankara, s. 6.

²⁹ Şakar, (2004), a.g.e., s. 10.

kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir” biçiminde düzenlenmiştir.³⁰ Sosyal güvenliğin bir alt sistemi içinde yer alan sağlık hakkı ise 49. maddede “Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir. Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır.” olarak yer almıştır.

1982 Anayasası’nda “Sosyal Güvenlik Hakları” başlığı altında, sosyal güvenlik hakkı 60. maddede şu şekilde yer almıştır. “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir, Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”.

1982 Anayasası sosyal güvenliğin sağlanması açısından bazı kesimleri özel olarak saymıştır. Bu amaçla, 61. maddede, “Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.” hükmü yer almaktadır. 62. maddesinde ise, “Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır.” denilerek, göçmen işçilerin sosyal güvenliğine yönelik düzenleme yapılmaya çalışılmıştır.

Sağlık hakkı ile ilgili olarak 56. madde ile, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu kabul edildikten sonra, devletin herkesin yaşamını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak üzere, sağlık kuruluşları kuracağını, sağlık hizmetlerini düzenleyeceği ve bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık

³⁰ 1961 Anayasası, www.idealhukuk.comtr, Erişim Tarihi: 12.06.2004

kurumlarından yararlanarak yerine getireceğini, ayrıca sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilebilmesi için kanunla genel sağlık sigortasının kurulabileceğini belirtmektedir.

1961 Anayasası'nda sosyal güvenlik hakkının yerine getirilmesi *ödev* olarak belirtilirken, 1982 Anayasasında *görev* olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca, özellikle sağlık hizmetlerinin sağlanmasında, 1982 Anayasası daha liberal bir felsefe ile özel sektörle işbirliği yapılacağını düzenlemektedir.

I.3.2. Sosyal Güvenlik Toplumun Bütün Kesimlerini

Kapsamalıdır

Sosyal güvenlik en önemli sosyal politika aracı olması nedeniyle, toplumun bütün kesimlerine yaygınlaştırılması gerekmektedir. Bu aşamada hem kapsamda bulunanların artırılması, hem de sosyal güvenlik kapsamında bulunan risklerin kapsamının genişletilmesi sağlanmalıdır. Sosyal güvenliğin bir insan hakkı olması nedeniyle de kapsamın genişletilmesi amacı, 1961 Anayasası'nın 48. maddesi ve 1982 Anayasası'nın 60. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilerek güvence altına alınmıştır. Kapsam sorunu, tüm kalkınma planlarında da hedef olarak gösterilmiştir. Toplumun bütün kesimlerinin sosyal güvenceye kavuşturulmaması halinde, toplumsal eşitsizlikler ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle mesleki ayrımlara, çalışma şekline ve işverenin devlet veya özel sektör olmasına bakılmaksızın herkesin zorunlu olarak sisteme dahil edilmesi gerekmektedir.

“Sosyal güvenlik, toplumun bütün bireyleri için bir ihtiyaç olduğu gibi, bütün toplumlar için de bir ihtiyaçtır. Bu durum, ülkede uygulanan siyasi veya iktisadi rejimle ilgili değildir”.³¹

Sosyal güvenlik uygulamaları, yoksullukla mücadelenin ve toplumsal

³¹ a.g.e., s. 8.

eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasının en etkili aracı olması nedeniyle, işsiz, sakat, evsiz gibi bakıma muhtaç olanların da sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar yoluyla kapsama alınmasını gerektirmektedir.

I.3.3. Sosyal Güvenlik Bir Kamu Hizmetidir

Sosyal güvenliğin bir devlet ödevi olmasının gerekçeleri arasında, sosyal güvenliğin kamu hizmeti olması, özel sigortaların toplumun tamamını kapsamamasının mümkün olmaması ve kapsadığı risklerin de sınırlı olarak kalmasıdır. Sosyal güvenliğin kamu hizmeti olduğu, sosyal güvenlik hakkının anayasal güvenceye alınması ve yine anayasa ile teşkilatın kurulmasının devlete bırakılması ile somutlaşmaktadır. Sosyal güvenlik hizmetlerinin devlet denetimi altında özerk kamu kuruluşları veya doğrudan kamu kurumları tarafından sağlandığı görülmektedir. Bu durum sosyal güvenliğin kamu hizmeti olduğunu bir kez daha kanıtlamaktadır.

Duran'a göre kamu hizmeti,

Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, toplumun, halkın, umumun ya da toplulukların genel ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ele alıp doğrudan doğruya ifa ettiği, ya da buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı (...) bireylere ve topluluklarına bir "edim" sunan ve sağlayan idari faaliyetlerdir.³²

Bu açıdan bakıldığında, en genel anlamı ile toplumun ortak ihtiyacı olan sosyal güvenlik hizmetlerinin kamu kurumları eliyle yerine getirilmekte olması, ayrıca topluma ve bireylere bir edim sunması, kamusal niteliğini öne çıkarmaktadır.

Sosyal güvenlik hukuku bir kamu hukuku dalıdır. Kamu hukuku içerisinde yer almasının en önemli sebebi, sigortalı olma yükümlülüğünden bireyin özgür iradesi ile vazgeçememesi, yani zorunluluk esasının bulunmasıdır.³³ Kavramın kamu hizmeti niteliği, sistemin kamu kurumları ile yönetilmesinin yanında, ilgili kurumların yasalarında bulunan kamu hizmeti ibareleri ile de desteklenmiş olmaktadır.

³² Lütfi Duran, (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s. 307.

³³ 506 sayılı , SSK Yasa'nın 6. maddesi ve 1479 sayılı Bağ-Kur Yasası'nın 24. maddesi zorunlu sigortalılıktan kaçınılamayacağını düzenlemektedir.

Sosyal güvenlik toplumsal yaşama bazı etkilerde bulunmaktadır. Bunları kısaca şu şekilde belirtebiliriz.

1) Sosyal güvenlik, sosyal devletin ve sosyal adaletin gerçekleştirilme ölçüsünü gösterir.

2) Ulusal vergilerle yapılan yeniden dağıtım, toplumsal dayanışmayı geliştirici özellik gösterir.

3) Kapsamda bulunanlara yaşamları boyunca ekonomik güvence sağlayarak yoksulluğu önler.

4) Sosyal güvenliğin önleyici etkisi ile sosyal risklerin ortaya çıkmasına önceden engel olunabilir.

5) Sosyal güvenlik bireyin toplum içerisinde, onurunun koruması ve kişiliğinin geliştirilmesini sağlar.

6) Toplumsal dayanışma ile birlikte örgütlü bir toplum oluşmasına aracılık yapar.

Sosyal güvenliğin topluma ve bireye olan katkıları sosyal devletin, sosyal adaletin ve toplumsal dayanışmanın gelişmişlik ölçüsünü göstermesi açısından önemlidir. Kuşkusuz bugün sosyal güvenlik için söyleyebildiğimiz her şeyin gerisinde, yaşanmış oluşum ve gelişim sürecinin incelenmesi, en azından bir öngörü oluşmasında yardımcı olacaktır.

I.4. Dünya’da Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenliğin doğuşu ve gelişmesi, eski çağlarda aileye yüklenmiş olan sorumluluğun daha güçlü kişisel guruplara ve nihayet topluma mal edilmesinin tarihidir.³⁴ Sanayileşme ve sanayileşme sonucunda ortaya çıkan kentleşme, yeni çalışma ilişkileri ile birlikte sosyal yapıda derin değişikliklere sebep olmuştur. Bu değişim, sosyal korumanın

³⁴ Cahit Talas, (1979), *Sosyal Ekonomi*, S Yayınları, Sevinç Matbaası, İstanbul, s. 321.

devlet eliyle yürütülmesini gerektirmiştir.³⁵

I.4.1. Sanayileşme Öncesi Dönem

Sanayi öncesi toplumlarda, ekonominin tarıma dayalı olması ve başlıca üretim birimi olarak ailenin öne çıkması, sosyal güvenlik önlemlerinin bu küçük yapı içerisinde giderilmeye çalışılmasını gerektirmiştir. Ataerkil aile içerisinde birden fazla kuşağın birlikte yaşaması, dışarıdan bir sosyal güvenlik yardımına gerek duyulmadan, önlemlerin ailenin gücüne göre alınmasını sağlamıştır.

Bu dönemde henüz düzenli bir sosyal güvence sistemi kurulmamış olması nedeniyle doğal olarak, sadaka içerikli yardım ön plana çıkmaktadır. Dupeyroux bu durumu şöyle açıklıyor:

Sanayi öncesi toplumlarda, sosyal güvende yardım (sadaka) kurumu önemli bir yer tutmuştur. Önceleri yardım, türlü insan toplulukları içinde kullanılmıştır. Aileler, korporasyonlar, işçiler arası dayanışma dernekleri ve dinsel topluluklar içinde yoksullara yardım edilmiştir. Sonra şu veya bu nedenle, bu doğal koruma hücreleri dışına düşenlere de kilise ve krallık tarafından yardım yapılmıştır. Örneğin, evlilik dışı çocuklar, ailesi tarafından reddedildiği için onlara kilise yardım etmekteydi. Nihayet yardım, dinsel bir temele dayanmakta idi; ancak onun sosyal savunmanın en eski aracı olduğu da söylenmekte idi.³⁶

Fakat bu yardımlaşmalar tamamen örgütsüz ve dağınık olarak yapılmaktadır. Karşılıklı yardımların sınırı dar, etkinliği de az olmaktadır. Toplu yardımlaşmaların en tipik örneklerinin görüldüğü loncalar bile üyelerine, yalnızca hastalık hallerinde sağlık yardımlarında bulunabilmekte ve ölüm halinde, cenaze giderlerine katkıda bulunabilmektedir. Bunun yanında diğer riskleri güvence altına alamamaktadır.³⁷

“Tarımda ve ticarete kendi işinde çalışmayanların, yani ücretlilerin sosyal güvenliği, çalışmalarının mümkün olduğu kadar uzun yıllar devamına, bu arada bir kenara

³⁵ Tunçomağ, a.g.e., s. 14, ayrıca, Şakar, a.g.e., s. 18.

³⁶ Dupeyroux, Jean – Jacques, (1981), *Securite Sociale*, 8. eme edition, Paris, s. 27-28-29, aktaran, Tunçomağ, a.g.e., s. 14.

³⁷ Talas, a.g.e., s. 322.

ayırabildikleri tasarruflarına ve aile üyelerinin yardımlarına dayanmaktadır”.³⁸

Sanayi Devrimi öncesinde, devletin sosyal güvenlik faaliyeti çok sınırlı ölçüdedir. Toplumun bir kesimi hızla zenginleşirken, yoksul kesimin artık toplumsal düzen açısından, tehdit oluşturması üzerine İngiltere’de, 1601 tarihli “Yoksulluk Yasası” (Elizabethan Poor Law) ve 1662 tarihli “İskan ve Nakil Yasası” (Law of Settlement and Removal) gibi uygulamaların ortaya çıkması yoksulluğa karşı mücadelede devletin müdahalesinin gerektiğini göstermiştir.

İngiliz Yoksulluk Yasalarının benzeri uygulamalar, 1650’de liman şehirlerinde düşkün evleri (almshouses) oluşturulması, bazı etnik grupların yardım dernekleri (mutual aid societies) kurması ve hatta 1760 yılında Yahudi bir grubun Shearith Israel isminde bir yaşlılık aylığı sistemi oluşturulması ile devam etmiştir.³⁹

Bu dönem sonunda tarıma dayalı ekonomik sistem, nüfus artışı ve kaynakların yetersizliği nedeniyle, emeğini satmaktan başka çaresi bulunmayan insanların sayısı hızla artmıştır.

Belirtilen sosyal güvenlik faaliyetleri, örgütsüz, dağınık, kurumsallaşmamış, süreklilik taşımayan, tamamen dinsel temelden hareket eden, hayır yapma ile sınırlı ve ilkel doğal bir sürecin devamı şeklindedir. Sosyal güvenlik, devletin ödevleri arasında görülmeyerek, merkezi bir yapı oluşturulmamıştır.

1.4.2. Sanayileşme Sonrası Dönem

Dünyadaki büyük keşifler, icatlar, rönesans ve reform hareketleri ve de sömürgecilikte oluşan sermaye birikiminin sağlanması sonucunda Sanayi Devrimi sürecine girilmiştir.

Sanayi Devrimi ile insan emeğine ilişkin büyük değişimler başlamıştır. Zanaat

³⁸ John B. Williamson, (1984), “Old Age Relief Policy Prior to 1900: The Trend Toward Restrictiveness” *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol: 43, No: 3, July, s. 374, aktaran, Şakar, a.g.e., s. 19.

³⁹ a.g.e., s. 374.

ve basit aletlerle donatılmış tezgah ve atölye üretiminin yerini, yeni buluşların oluşturduğu teknik ve makinelerle donatılmış fabrika üretimi almıştır. Yeni enerji kaynağı buhar gücünün harekete geçirdiği makine, insan, yel, su ve hayvan gibi öğelerden kaynaklanan doğal enerjinin yerine geçmiştir.⁴⁰ Bu şaşırtıcı ve hızlı gelişme aynı zamanda büyük ve derin sosyal değişimlere yol açmıştır. Teknik ve sosyal gelişme, yeni yaşama ve yeni çalışma koşulları yaratırken diğer yandan hızlı kentleşmenin de önünü açmıştır.⁴¹

Bu büyük ekonomik ve sosyal oluş içinde insanlık onurunu yaralayan, insan takatını aşan çalışma koşulları egemen olmuştur. Erkek, kadın ve çocuk işçiler zor, ağır ve hızla yıpratıcı bir çalışma düzeni ile karşı karşıya bırakılmışlardır. Ücretler sefalet ücretleri düzeyine inerken, haksızlık, sömürü ve adaletsizliklere göz yumulmuştur. O halde, denilebilir ki, Sanayi Devriminin temel, asıl niteliği insanla, makineler ve öteki maddesel ve doğal kaynaklar arasında yaratmış olduğu yeni ilişkiler içinde yatmaktadır. Fransız Devrimi Avrupa’da eski çağlardan bu yana yavaş yavaş değişimlerle sürüp gelen siyasi yaşamı, sanayi devrimi ise, ekonomik ve sosyal yaşamı, onların kurumlarını, yapılarını derin bir biçimde değiştirdi.⁴²

Bu gelişmeler dinsel ve moral düşüncelerin ve mesleki dayanışma duygularının geliştirdiği yardımlaşmanın, Sanayi Devrimi’nden sonra yavaş yavaş önemini yitirmesine sebep olmuştur. Örneğin Fransa’da, “Mutualite”, İngiltere’de “Friendly Societies” denilen bu kuruluşlar tüketim ve üretim kooperatifleri hastalık ve ölüm durumlarını karşılayan yardım sandıklarıydı.⁴³

Sanayi Devrimi, İngiltere merkezli olarak gelişirken, Kıta Avrupa’sında gelişme daha yavaştır. Fransa’da sermayenin fazla olmasına karşın, köylülerin derebeylerin emrinde olması nedeniyle, şehirlerde işgücünün karşılanmasında yaşanan zorluklar sanayinin zor durumda kalmasına sebep olmuştur. Aristokrasiye karşı burjuvazinin zaferi anlamına gelen Fransız Devrimi bu tıkanıklığın önünü açmıştır.

Fransız Devrimi’nden sonra burjuva sınıfı ile henüz embriyonik işçi sınıfı Fransa’da eski rejimi yıkma konusunda anlaşmışlarsa da, iki sınıfın çıkarları birbirinden

⁴⁰ Cahit Talas, (1990), *Toplumsal Politika*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 7.

⁴¹ Cahit Talas, (1992), *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, s. 22.

⁴² a.g.e., s. 22-23.

⁴³ a.g.e., s. 322.

farklılık gösterdiğinden, kısa bir süre sonra, burjuvazi ortaya çıkan çıkar çatışmasından galip çıkarak, hukuki ve ekonomik görüşlerini topluma kabul ettirmiştir. Hukuk açısından eşitlik ve bağımsızlık ilkelerine; kısaca iradenin bağımsızlığı ilkesine dayanmıştır. İnsanların özgür ve eşit doğdukları esasından hareket eden Fransız Devrimi, düşünürleri ve taraftarları, bu özgür ve eşit kişilerin tamamen serbest iradeleri ile kurdukları hukuki ilişkilerin, onların çıkarlarına en uygun düşeceğini belirtmekteydiler. Bu görüş, bireysel iradelerin serbest uyumunu bozmaya elverişli her türlü engeli ortadan kaldırma sonucunu doğurdu. Sonuçta, Fransa'da 1791 tarihli Le Chapelier Kanunu ile her türlü mesleki birlikler ve koalisyonlar yasaklanarak, işçi sınıfının durumu oldukça ağırlaştırılmıştır. Ekonomik planda ise, Smith, Ricardo, Malthus, Mill, Bastiat ve diğerleri tarafından savunulan liberalizm doktrini ortaya atılmıştır. Bu doktrin, en iyi ekonomik örgütlenmenin ancak herkesin yeteneklerinin serbest bırakılmasında görmektedir. Toplum, ürünleri ve hizmetleri serbestçe mübadele etmeye çağrılmış bireylerden meydana gelmiştir; burada devletin rolü, günümüzdeki duruma benzer şekilde çok dar sınırlar içine sokulmuştur. En uyumlu ekonomik denge, tamamen serbest rekabetten ve bu rekabet kadrosu içinde her bireyin göstereceği serbest çabalardan meydana gelmeliydi. Kısaca kendisine özgürlükler tanınmış olan insan, sunduğunun karşılığında elde ettiğinden başka haklara sahip olmamalıydı.

Sanayi Devrimi bağımlı işçi sınıfının doğmasına ve gelişmesine yol açtı, Bu bağımlı işçi sınıfının elinde bulunan malları, iş ve güçleri idi ve biricik gelirlerini de, bu iş güçlerini bir işverene kiralayarak elde ediyorlardı. O zamanlar insanın işgücü bir mala benzetildiğinden (satım ve sonra da kira sözleşmesi adı verilen) hizmet ilişkisine icap ve kabule ilişkin genel esaslar uygulanmıştı. Bunun sonucunda işçiler şehirlerde yığılımlar; kadın ve çocuk işgücünden denetimsiz bir biçimde yararlandığı için, işçiler açısından çok kötü durumlar ortaya çıkmış; işçiler günde 14-15 saat çalıştırılmış; onlara çok düşük ücretler ödenmiştir. Şu halde, işçiler iş kazası ve meslek hastalığı nedeniyle telef oldukları gibi; işgüçlerini fizik ve ekonomik olayları (yani işsizlik) yüzünden değerlendirememeye tehlikesi karşısında da korumasız idiler. Nihayet ücretin düşüklüğü de işçilerin aile yüklerine özel bir ağırlık getirmekteydi. Buna karşılık liberal toplumun (sorumluluk, karşılıklı sosyal yardım

gibi) kurumlaşmış temelleri, işçilerin bu güç durumuna etkili bir çözüm getirmekten uzak idiler. Sonuç olarak bu dönemde, Fransız Devrimi ile birlikte, birey ile devlet arasında yeni bir ilişki anlayışı ortaya çıkmıştı. Gerçekten devrim sonunda korporasyonlar (esnaf birlikleri) kaldırılmış; laiklik konmuştu. Herkese bir yardım isteme hakkı tanınmıştı. Bu yardım isteme hakkı iş hukukunun bir yardımcısı olarak düşünülmüştü.⁴⁴

Bu dönemde işçinin ağır durumunu hafifletmeye yönelik yasaların doğmasına ve gelişmesine tanık olmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerde, işçiler yararına alınmış tedbirler şu üç noktada toplanmaktaydı; iş kazası ve meslek hastalıklarının tazmini sistemleri, sosyal sigortalar sistemleri ve aile yardımları sistemleri.

19. yüzyılın başlarından itibaren, özellikle Batı Avrupa ülkelerinde, loncaların yıkılması ile yardım kuruluşları da yok oldular. Liberal doktrinin etkisi altında devlet ekonomik ve sosyal yaşama her ne biçimde olursa olsun karışmaktan çekindiğinden, loncaların ortadan kalkmasıyla son bulan yardım kuruluşlarının yerleri, bir süre her hangi bir biçimde doldurulamamıştır.⁴⁵

19. yüzyılın sonunda ve 20. yüzyılın başında, bir çok batı ülkesinde sanayi işçilerinin iş kazası ve meslek hastalığından doğan zararlarının tazminine yönelik düzenleme ve yasalar çıkarılmıştır. Fransa'da 1898 yılında iş kazası nedeniyle işverenler için kusursuz sorumluluk esası kabul edilmiştir.⁴⁶ İş kazasına ilişkin yasalar, sorumluluğun geleneksel esaslarının yeni durumlara uydurulması anlamını taşımış ve bir çok ülkede sosyal güvenliğin ilk çekirdeklerini teşkil etmişlerdir. Bazı ülkelerde, karşılıklı sosyal yardımın (tasarruf sandıklarının) yetersizliğini giderme amacına yönelik devlet müdahalesi ile ilgililerin özgürlüğü arasında bir uzlaştırmaya gidilmiştir. Devlet, ödenek vererek, ilgililerin kendiliğinden oluşmuş çabalarına parasal katkıda bulunmuştur. Bu duruma

⁴⁴ Tunçomağ, a.g.e., s.14,15,16.

⁴⁵ Talas, (1992), a.g.e., s. 322.

⁴⁶ Uluslararası Çalışma Örgütü, (1968), *Sosyal Güvenlik*, Çeviren: Nihat Selamoğlu, Ankara, s. 3-4.

sonradan *desteklenmiş özgürlük* adı verilmiştir.⁴⁷

Buna karşılık ilgililerin isteklerine (özgürlüklerine) saygı göstermeyi bir yana bırakarak zorunlu sigortalara yer veren çözümlerde üretilmeye başlanmıştır. Bu yüzden, birçok ülke zorunlu sigortalar kurmaya yönelmişlerdir.⁴⁸ Zorunlu sigortaların kuruluşunu belirtmek için, öncelikle Almanya'nın sanayileşme sonunda sosyal devlet düzenine geçişi ile ilk sosyal sigortaları kurma sürecini incelemek gerekmektedir.

Almanya, İngiltere ve Fransa'ya göre daha geç, yani 19. yüzyılın ortalarında sanayileşmeye başlamıştır. 1830'lu yıllarda başlayan sanayileşme 1870'li yıllara gelindiğinde bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. 1873 sonrasında ortaya çıkan ekonomik bunalım sonucunda, liberalizmin serbest pazarın kendi kurallarını koyarak düzenlenebileceği düşüncesi ve bireyin kendi gücüyle yoksulluğa karşı koyabileceği anlayışı temelden sarsılmıştır. Aynı yıllarda hızlı nüfus artışı, şehirlere göç ve çok sayıda kişinin sanayide işçi olması, sanayi toplumu aşamasına gelinmesinde etkili olmuştur. Almanya'nın sosyal devlet olması açısından, salt bu gelişmeler etken olmayıp, o dönemdeki düşünce akımlarından da söz etmek gerekmektedir. Örgütlenme hakkını elde eden işçiler yoksulluğun artması nedeniyle Marks ve Engels'in devrimci programlarından etkilenerek siyasi bir güç oluşturmaya başladılar. Dönem içinde, özellikle maden işçilerinin eylemleri Alman düşünürlerini ve bürokratlarını harekete geçirdi. Almanya diğer ülkelere göre geç ortaya çıkan işçi sendikalarının, ağır ekonomik bunalım, ezici çalışma koşulları ve sosyalist düşünce akımlarının etkisi ile yapabileceği bir proleterya devriminin önüne geçmek amacıyla, somut sosyal reformların yapılmasını zorunlu görmüştür.⁴⁹ Kaiser Wilhelm 1872 yılında sosyal reformlar yapılacağı yönünde konuşmalar yapmışsa da tersi yönde 1878 Sosyalistler Yasası'nın çıkmasından birkaç yıl sonra artan işçi eylemleri

⁴⁷ Tunçomağ, a.g.e., s. 17-18.

⁴⁸ a.g.e., s.18.

⁴⁹ Ali Nazım Sözer, (1997), *Sosyal devlet Uygulamaları, Almanya, İngiltere, Hollanda, Türkiye, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti*, İzmir, s. 4.

karşısında, Bismarck, sosyalistlerin etkisini silmeye yönelik bir “sosyal reformlar politikası” izlemiştir.⁵⁰ Daha sonra kendi ismi ile anılacak bir sosyal güvenlik modelinin kurucusu olacaktır. Alman sosyal güvenlik sistemi, zamanla Avusturya, Macaristan, Norveç, Rusya, İsveç, Hollanda ve Belçika’ da da benimsenmiştir.

Daha sonra bir model olarak incelenecek olan İngiliz sosyal güvenlik sisteminin kuruluşu, Almanya kadar erken olmamıştır. Almanya’da bu gelişmeler yaşanırken, muhafazakar ve liberal İngiliz düşüncesi işçi sınıfını bir tehdit olarak görmeyerek devletin işe karışmasını reddetmiştir. Sendikalar ve kooperatiflerde kısmen gelişme sağlanması sonucunda, 1911 yılında “Ulusal Sigorta Yasası” (National Insurance Act) çıkarılmıştır. Bu yasa ile hastalık, sakatlık ve işsizlik sigortası düzenlenmiştir. Dünyada ilk önce işsizlik sigortasını kuran İngiliz sisteminin büyük değeri, yasada öngörölmüş yardımların küçüklüğü ve bu ödemelerin yapılması için aranılmış koşulların sertliği yüzünden, bir hayli azalmıştır.⁵¹

Sosyal risklerin zorunlu sigortasını ilk düşünenler arasında, Fransız düşünürleri bulunmakla birlikte, “Fransız Sosyal Sigorta Mevzuatı” ancak 1928 yılına kadar geriye gidebilmektedir. Fransız sigorta sisteminin karışıklığının sebebi olarak, bazı mesleklere tanınmış özel rejimleri saklı tutmak ve 1928 yılında yasalaşan, 1930 yılında yürürlüğe giren yasanın doğurduğu sayısız istekleri ve protestoları tatmin etmek gibi iki kaygının sonucudur. Fransa’da, iş kazası rejimi, hastalık, sakatlık, yaşlılık sigortaları rejimi ve aile yardımları rejimi olmak üzere üç ayrı rejim vardır.

Bu süreçte çeşitli ülkelerde çok sayıda fakat, sistematik olmayan yasalarla, sosyal risklere karşı az veya çok bir güvence sağlanmaya çalışılmıştır. Sağlanan garantiler, genellikle özel finansman tarzına ve ayrı meslek gruplarına yönelik olmuştur. Farklı yönetim biçimlerine sahip, ayrı kurumlar olarak kalmış ve yapıcı bir politikaya ortak

⁵⁰ a.g.e., s. 4.

⁵¹ Tunçomağ, a.g.e., s. 21.

edilmemişlerdir.⁵²

Sosyal güvenlik alanındaki gelişmelerin incelenmesinde, günümüzde varolan sistemlerini terk etmelerine rağmen, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) incelenmesinde yarar vardır. Çünkü, SSCB bir sosyal güvenlik sistemi kurmuştur. Devrim sonrası, ilk olarak sosyal güvenlik sistemi ele alınmıştır. 1918 yılında yayınlanan Kararname ile, tüm vatandaşlar yaşlılık, hastalık ve sakatlığa karşı güvence altına alınarak, tüm sağlık hizmetleri ücretsizleştirilmiştir. Daha sonra SSCB Anayasası ve ek olarak çıkarılan bir yasa ile sistemin ayrıntıları düzenlenmiştir. SSCB sosyal güvenlik sistemi tüm vatandaşları, hiçbir ayrıma tabi tutmaksızın kapsamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin tamamı primsizdir.⁵³ Kapitalist ülkelerde sosyal güvenlik hukukunun her aşaması, liberalizmden taviz vermek olarak kabul edilmekteyken, planlı (sosyalist) bir sistemde, sosyal güvenlik zaten rejimin temel felsefesi olarak görülmüştür. Bu nedenle 1936 SSCB Anayasası'nın 120. maddesinde yer alan "herkese çalışmasına göre" ibaresi sistemin farklılığını ve sosyal güvenlik felsefesinin özelliğini göstermektedir.⁵⁴ İncelenen tüm dönemler içerisinde, sistemin primsiz olması ve tüm vatandaşları kapsamaması açısından örnek bir uygulamadır.

Modern dönemde kapitalist bir örnek olarak ABD'ye bakıldığında, 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası ile ilk kez sosyal güvenlik teriminin kullanıldığına tanık olmaktadır. Ayrıca bu yasa, Amerika yönünden, jandarma devlet kavramından refah devleti (Welfare State) kavramına geçişi ifade etmektedir. Yasa ile öncelikle işsizliğe ilişkin önlemler alınmış ve yaşlılık yardımı, aile yardımı ile yaşlılık ve ölüm sigortası düzenlenmiştir.

1938 yılına gelindiğinde, modern sosyal güvenlik anlayışına damgasını vuran

⁵² Talas, (1992), a.g.e., s. 37.

⁵³ www.evrensel.net/co/10/22/dosya, Erişim Tarihi: 18.06.2006.

⁵⁴ Talas, (1992), a.g.e., s. 24.

Yeni Zelanda’da kurulan sosyal güvenlik sistemi ile karşılaşmaktayız. Temelde zorunluluk esasına dayanan ve felsefesi, “her vatandaşın olanakları ölçüsünde katkıda bulunduğu ve ihtiyaçları ölçüsünde yararlanması gerektiği” bir sistemdir. Yeni Zelanda, Emeklilik Kanunu’na (New Zealand Superannuation Act) göre yoksulluğa düşen herkes toplumdaki bir nafaka alacağına sahipken, geliri iyi olan herkeste toplumun nafaka borçlusudur. Tüm yabancıları da kapsayan bu örnek sistem, 1898 tarihinden itibaren çeşitli yasalarla kurulmuştur.⁵⁵

Dünya sosyal güvenlik tarihini temelden etkileyen ikinci büyük gelişme olarak, Lord Beveridge’in 1942 tarihli raporu ile, sosyal güvenlik sorununun, yeni bir genel teorisi ortaya atılmıştır. Sosyal güvenliğin tarihsel gelişiminde öne çıkan Bismarck ve Beveridge modelleri, diğer ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini, tümünden veya kısmen etkisi altında bulundurmıştır. Bu iki modelin ortaya çıkış sebepleri ile süreç içerisinde yaşanan dönüşümünün incelenmesi yararlı olacaktır.

I.4.2.1. Bismarck Modeli: Almanya

Almanya, diğer ülkelere göre sanayileşmeye daha geç başlamıştır. Ancak, sanayileşmenin gelişimi, başlangıcı kadar yavaş olmamıştır. 1830-40’lı yıllarda sanayileşme sürecine giren Almanya’da 19. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, büyük yoksulluk içinde bulunan işçilerin örgütlenmeleri önceleri yasaklanmış, daha sonra 1869 yılında, yasakların kaldırılması ile işçilerin örgütlenme çabaları artmış ve ilk “Fenik Kasaları” bu dönemde oluşturulmuştur. Bu dönemde sosyal güvenlik uygulamalarının başlamasında, özellikle maden işçilerinin direnişleri etkili olmuştur. 1854 yılında Prusya Madencileri için Madenciler Birliği tarafından sigortalı olma zorunluluğu getirilmiştir.⁵⁶ Fenik kasalarının sayısı on binleri bulmuş ve üye sayısı da yüz binlere ulaşmıştır.

⁵⁵ Şakar, a.g.e., s. 22.

⁵⁶ Fenik Kasası, işçilerin kurduğu katılımın isteğe bağlı olduğu yardımlaşma sandığıdır. Sözer, a.g.e., s. 3.

Alman sosyal devlet anlayışının gerisinde, yalnızca liberalizmin ağır ekonomik bunalımı bulunmamaktadır. Sosyalist düşüncenin ağır basması, yoksulluk içindeki yüz binlerce işçinin örgütlenecek yönetime karşı direnmeleri sonucunu ortaya çıkarmıştır. Sosyalizm tehdidine karşı, bir takım sosyal politika yöntemlerinin bulunması gerekmiştir. Kaiser Wilhelm'ın aldığı sıkı önlemleri ile artan baskı sonucunda iktidara gelen Bismarck'ın, bazı önlemler alması zorunluluk haline dönüşmüştür. Bu zorunluluk, işçi sınıfını sistemle birleştirerek, sosyalizmi önleme amacını taşımaktadır.

Bu amaç doğrultusunda, ücretleri belirli bir miktarın altında bulunan sanayi işçileri yararına, hastalık sigortası (1883), iş kazası sigortası (1884), sakatlık ve yaşlılık sigortası (1889) olmak üzere üç temel yasa çıkarıldı. 1911 yılında ölüm sigortası yasası ve en son olarak 1927 yılında işsizlik sigortası kabul edildi. Almanya'da adı geçen tüm yasalar, daha sonra bugünkü sistemin temelini oluşturan "İmparatorluk Sigorta Kanunu" (Reichversicherungsordnung-RVO) adı altında birleştirilmiştir.⁵⁷ Alman sosyal sigorta sistemi; ilgililerin ücretleri ile orantılı olarak ödediği prime, zorunluluk koşuluna ve devletin de bazı sigorta kollarında katkısının olması esasına dayanmaktadır.

Sistem, sosyal sigorta ilkesi temelinde, bağımsız kamu kurumları tarafından yönetilmektedir. Sosyal sigortalar, özel sigortalar ile doğrudan devlet yönetimi arasında yer almaktadır. Bu nedenle, sosyal sigortalar, kamu hukukuna ilişkin organik bir yapıya sahip olması, ayrı yasal düzenlemeyle kurulması ve bağımsız yönetimiyle doğrudan devlet yönetiminden ayrılmaktadır. Alman sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetsel özerkliği, sigortalılar, sosyal taraflar, işçi sendikaları ve meslek kuruluşları esas alınarak kurulmuştur. Tarafların yönetime katılmaları, sosyal güvenlik sisteminin sorunsuz işlemesi için son derece önemlidir. Bu durum, sosyal politikanın belirlenmesinde, işverenler ile işçi

⁵⁷ Juttmeier, Karl Heinz-Petersen, Hans-Georg, (1982), "West Germany" in *The World Crisis in Social Security*, (Ed. By J. J Rosa) Paris: FNEP & San Francisco: ICS, s. 185 www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf, Erişim Tarihi: 20.04.2005.

sendikalarının katılımlarını da aynı zamanda güvence altına almaktadır.

Bu nedenle, sosyal taraflar, sosyal sigortaların yönetimini kesinlikle elinden bırakmak istemeyerek, özerk yönetim ilkesini kararlı bir biçimde savunmaktadır. Alman sosyal güvenlik kuruluşlarının özerkliğe ilişkin tarihi temelleri, geçen yüzyılda Bismarck adıyla bütünleşen sosyal iyileştirme düzenlemelerine kadar uzanır. Bismarck'ın ilk konuşmasında özerklik kavramı yer almamaktadır. Devletin koruması ve özendirilmesi altında kurullara dayalı yapıların esas alınacağı belirtilmekle birlikte, zamanla, örgütsel yapılanmanın etkisi ile sosyal sigortalar özerklik esasına göre düzenlenmiştir.⁵⁸

Genel olarak 1945 öncesinde bir istisna dışında mevzuat içerisinde “özerklik” sözcüğüne yer verilmemesine rağmen, sistem özerk yönetimler şeklinde düzenlenmiştir. Bu durum Alman yasa koyucunun sosyal sigortalarda özerk yapıları, doğal bir sonuç olarak algıladığını göstermektedir.19. yüzyılın sonlarına doğru Alman sosyal güvenlik kuruluşlarına getirilen özerk yapı biçimleri, demokratik sistemin gerçek birer anlatımını göstermektedir. Sonuçta, nasyonal sosyalizmin iktidara gelişiyle birlikte, özerk yapının nedeni çabuk silinip yerine “şef” ilkesinin geçirilmesi, bunu yeterince kanıtlar niteliktedir.⁵⁹

Sistemin esası, sandık veya kasa örgütlenmesi şeklindedir. Alman tipi sosyal devlet sisteminde farklı çalışan gruplar için, farklı sigorta kurumları oluşturulmuştur. Tüm sandıklar arasında zaman içerisinde standart birliği sağlanarak bu konudaki yargı kararları ve mevzuat “Sosyal Yasa” da toplanmıştır.⁶⁰ Bu nedenle Alman İş Hukukunun kaynağı yasalardan çok zengin doktrin çalışmaları ile mahkeme kararlarıdır.⁶¹

Almanya’da, sosyal sigorta kurumları, kendi organları tarafından bağımsız

⁵⁸ Bismarck'ın konuşmasında bazı kaynaklarda “kurul” yerine “özerk” yapılardan söz ettiği de belirtilmektedir. Bkz. Sözer, a.g.e., s. 5.

⁵⁹ Tankut Centel, (1997), *Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim Avrupa/Türkiye Karşılaştırılması*, MESS Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, Yayın No: 247, İstanbul, s. 26.

⁶⁰ Sözer, (1997), a.g.e., s. 6-7.

⁶¹ Seza Reisoğlu, (1973), *Yabancı İşçiler Yönünden Alman İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 317, Ankara, s. 22.

olarak yönetilmektedir. Sosyal sigortaların organları genel kurul ve yönetim kurulundan ibarettir. Organlar genellikle, yarı yarıya işçi ve işveren temsilcilerinden oluşurlar. Genel kurul, yönetim kurulunu seçmekte ve yönetim kurulu, sigorta kuruluşunu yönetmektedir.⁶²

Alman sosyal güvenlik sistemi, ayrıntıları uzman kişilerce bile kolayca kavranamayacak karmaşık bir özellik göstermektedir. Bununla birlikte sistemin biçimlenmesi, öncelikle sosyal güçlerin, yani sendikalar ve işveren kuruluşlarının çalışmalarına bırakılmıştır. Mevzuatın karmaşıklığına rağmen, Almanya’da sosyal güvenlik sistemi, yardımların sağlanması ve kurumlar arasındaki ilişkiler bakımından oldukça basittir. Makul ve kolayca erişilebilir ve uygulanabilir. Bu nedenle halk arasında büyük bir kabul görmektedir.⁶³

Alman sosyal güvenlik sistemi ile Alman sosyal devlet anlayışı, 1980 yılından itibaren bir dönüşüm sürecine girmiştir. 1982 yılında, sosyal sigortalara ayrılan vergi gelirleri azaltılmıştır. 1989 yılında, “Emeklilik Reform Yasası” ile emeklilik yaşı 60’dan 65’e yükseltilmiştir. Aynı reform düzenlemeleri ile daha uzun çalışmak özendirilerek, 65 yaşından öteye atılmış olan emeklilik maaşlarında % 5 oranında artış sağlanmıştır. Emekli aylıklarının brüt ücrete endekslenmesinden, net ücrete endekslenmesine geçilmesi düzenlenmiştir. 1997 yılında çıkartılan yasalarla emekli ücretlerinin net ücrete oranı düşürülerek katma değer vergisi oranında artış öngörülmüştür. Aynı yıl içerisinde işsizlik sigortasının kapsamı ve oranı daraltılarak, sigorta prim oranları % 35.6 dan % 42.1’ e yükseltilmiştir.⁶⁴

Sosyal güvenlik yardımlarındaki daralma politikaları, 1998 yılında Sosyal Demokrat-Yeşiller iktidarında da devam etmiştir. 1999 yılında, işsizlik sigortası

⁶² a.g.e., s. 90.

⁶³ Gernot Fritz, (1992), “Sosyal Güvenlik Sosyal Piyasa Ekonomisinin Vazgeçilmez Bir Parçasıdır”, 8. Sosyal Piyasa Ekonomisi Sempozyumu, Konrad Adenauer Vakfı Türkiye Temsilciliği, Ankara, s. 29.

⁶⁴ Uğur Kara, (2004), *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Türkiye ve Orta-Doğu Forumu Vakfı, Özgür Üniversite Kitaplığı: 52, Ankara, s. 201.

bulunmayanlara ödenen işsizlik sigortası yardımı kaldırılmıştır. 2001 yılında zorunlu özel emeklilik uygulaması getirilmek istenmişse de toplumsal baskılar nedeniyle iptal edilmiştir. Fakat, özel sigortaların özendirilmesine dönük düzenlemeler yapılmıştır.⁶⁵

Nüfusun hızla yaşlanması, sağlık giderlerinin artmasına karşın son dönemlerde yapılan değişiklikler ile mevcut haklara ulaşım zorlaştırılırken, yeni oluşan risklere karşı bazı sigorta kolları da oluşturulmaktadır. Yaşlılar için oluşturulan bakım sigortası bunlardan biridir. Yaşlı insanlara bakan kişileri devlet sigortalamaktadır.⁶⁶

Bununla birlikte, 1980 sonrasında uygulanan politikalarla, Alman sosyal güvenlik sisteminde de bir dönüşüm sürecine girilmiştir. Özellikle benzer şekilde, emeklilik yaşının yükseltilmesi, yaşlılık aylığı oranlarının düşürülmesi, aylıkların artışlarının düşük düzeyde tutulması, çalışma sürelerinin arttırılmasının özendirilmesi ve sağlık sigortasının kapsamının ve alanının teminat paketi ve katılım payı esasına göre daraltılması uygulamaları ile özel sigortaların teşvik edildiği görülmektedir. Ancak Türkiye'deki gibi kurumların tek çatı altında birleştirilmesi düşünülmemiştir. Kurumların mevcut özerk yapıları korunarak, sigorta yardımları azaltılmıştır.

I.4.2.2. Beveridge Modeli: İngiltere

İngiltere'de, sosyal güvenlik önlemleri, 17. yüzyıla kadar, geleneksel yöntemlerle yürütülmüştür. “Yoksulluk Yasası” uygulamaları ile geçen yaklaşık iki yüzyıllık süre sonunda, liberallerin yoksullara yapılan yardımların işsizliği ve nüfusu arttırdığı iddialarının yayılması sonucunda, 1834 yılında, yoksullara asgari ücretin de altında ücretlerle zorunlu çalışma düzeni getirilerek, ucuz işgücünün önü açılmıştır. Uzun bir süre sonra, sosyal yardım programları oluşturulmaya başlanmıştır. 1906 -1914 yılları arasında çalışma yaşamı ile ilgili düzenlemeler yapılırken aynı zamanda, 1911'de, Ulusal Sağlık Sigortası Kanunu (National Insurance Act) yürürlüğe girmiştir. 1908'de yaşlılık

⁶⁵ a.g.e., s. 201.

⁶⁶ Fritz, a.g.e., s. 30, ayrıca bkz., www.bmgs.bund.de/download, Erişim Tarihi: 20.03.2005.

aylığı uygulamaları ve yine artan işçi eylemleri sonucunda, 1911’de işsizlik sigortası başlatılmıştır. 1919 yılında Konut ve Kasaba Planlaması Kanunu ile devlet konut sorununun çözümünde, sorumluluk üstlenmiştir.⁶⁷

1930’lu yıllara gelindiğinde İngiltere’de, sosyal güvenlik alanında sosyal liberaller ile muhafazakarlar arasında görüş ayrılığı çıkmıştır. Bu nedenle, İngiltere’de sosyal devletin gelişmesi ve kurumsallaşması 1940’lı yıllarda hız kazanmıştır.

İngiliz sosyal devlet anlayışının ve sosyal güvenlik sisteminin kurucusu olan Beveridge’in, 1942 yılında yayınlanan *Social Insurance and Allied Services* (Sosyal Sigortalar ve İlgili Hizmetler) adlı raporunda, sistem üç ayak üzerine kurularak; aile yardımlarının yapılması, Ulusal Sağlık Sistemi ile herkesin sağlık güvencesine kavuşturulması ve tam istihdam ile işsizliğin önlenmesi amaçlanmıştır.⁶⁸

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bir çok ülkede yürütülen reform çalışmalarına esin kaynağı olmuştur. Bir çok kaynak, sosyal güvenlik sözcüğünün⁶⁹ gerçek anlamını, bu raporda bulduğunu ve aynı zamanda sosyal devletin kuruluşunun temel ilkelerinin de bu raporla atıldığını belirtmektedir.⁷⁰

İngiliz sosyal güvenlik sisteminin yapısal özellikleri, esas olarak, 1942 tarihli

⁶⁷ Songül Sallan Gül, (2004), *Sosyal Devlet Bitti, Yaşamın Piyasası!*, Etik Yayınları, İstanbul, s. 206-207.

⁶⁸ William Beveridge, (1942), *Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge*, www.sochealth.co.uk/history/beveridge.htm, Erişim Tarihi: 17.05.2006.

⁶⁹ “Sosyal Güvenlik” sözcüğü ilk kez 1935’te ABD’de, Security Act’in (Sosyal Güvenlik Yasası) içinde kullanılmışsa da, gerçek anlamına, Beveridge Raporu ile kavuştuğu belirtilmektedir.

⁷⁰ “Gerçekten bu rapor sosyal güvenliği halkın tümüne yayma ilkesini benimsemiştir. Böylece bir çok uluslararası antlaşmalarda doğrulanan herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu fikri ortaya atılmış olmaktadır. 1 Aralık 1942 günlü olan bu çok tanınmış raporun yayınlanması, dünya sosyal güvenlik tarihinde önemli bir olay olarak yer almıştır. Çünkü yoksulluk sorunu o zamana değin bu kadar derinlemesine incelenmemiş yahut hiç değilse bu denli sistematik bir inceleme konusu yapılmamıştı. Raporla hareket noktası şu olmuştur: ‘Herşeyden önce yoksulluk sorununu çözülemeyen olarak görme düşüncesini reddetmek gereklidir’. Yalnız bunun için Beveridge’ in modern toplumda büyük rezalet olarak nitelediği yoksulluğu ortadan kaldıracak çözümlerin sistematik biçimde saptanması, ortaya konması gereklidir ve “yoksulluğa karşı savaşın planlanması” zorunludur. Sir William Beveridge, 1911 sayılı Insurance Act yani sigorta yasası ile kurulu bulunan ve birbiri ile bağlantısı bulunmayan birden fazla yasanın devrede bulunduğu sistemin karmaşası ortadan kaldırılmış ve ‘Ulusal Sigorta’ kurulmuştur. İngiliz toplumunun tümü sisteme dahil edilmiş, herkese asgari bir yaşam tarzı garantisi edilmiş, tek bir bakanlık altında tek bir kurum kurulmuş ve de tam istihdam ve sağlık siyaseti ile gerçekleştirilen sosyal güvenlik planı ikinci dünya savaşının bitiminden itibaren dış dünya da büyük yankılar uyandırmıştır”. Pierre Rosanvallon, (2004), *Refah Devletinin Krizi*, Çeviren: Burcu Şahinli, Dost Kitabevi, Ankara, s. 123.

Beveridge Raporu'na dayanmaktadır. Rapor'da sistem, dört temel ilke üzerine kurulmuştur.

- 1) İş ve gelir durumuna bakılmaksızın nüfusun tamamını kapsamayı; genellik ilkesi,
- 2) Tek bir prim ile tüm risklerin karşılanması; sosyal risklerin ulusal telafisi ilkesi,
- 3) İlgililerin gelirine bakılmaksızın tek biçimli prim alınması; ödeneklerin tekliği ilkesi,
- 4) Merkezi bir sistem olması, bir yönetim altında ve tek bir kamu hizmeti olarak değerlendirilmesi.⁷¹

Koyu merkezîyetçi bir özelliğe sahip olan İngiliz sistemi, sigortalı ve işveren kesimlerinin temsilcilerinin yönetimde söz sahibi bulunmaları konusunda, son derece sınırlı olanaklar sunmaktadır. Sonuçta, ana sorumluluğu taşıyan Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Department of Social Security, DSS); sadece sosyal güvenlik politikası, mevzuatı ve denetimiyle ilgilenmeyip, ayrıca (konut yardımı dışındaki) tüm yardımların yapılması işleriyle de uğraşmaktadır. Bu bağlamda, İngiltere'de sosyal güvenlik; tek bir genel sigorta sistemi içinde ve kişinin çalışıp çalışmadığına bakılmaksızın, bütün halkı kapsamaktadır.

Sistem, "ulusal sigorta" ve "ulusal sağlık hizmetleri" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ulusal sigorta içinde yaşlılık, ölüm, hastalık ve analık (aynî yardımlar hariç), sakatlık ve iş kazaları ile meslek hastalıkları ve işsizlik risklerine karşı güvence sağlanmaktadır. Devlet sağlık hizmetleri (Ulusal Sağlık Servisi) içinde, yabancılar dahil tüm nüfusa gelirlerine bakılmaksızın, sadece aynî yardımı içermek üzere tıbbî yardım yapılır. Her iki alt sistem için de, mevzuat, denetim ve finansman açısından, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları sorumludur. Ulusal Sigortanın uzun süreli parasal

⁷¹ Rosanvallon, a.g.e., s. 123.

yardımlarının (iratların) yönetiminde, merkezi bir makam; geçici parasal yardımlarda ise, bu makamın yerel şubeleri yetkilidir. İşsizlik sigortası gibi, geçici parasal yardımlarda da yerel şubeler yetkilidir. Buna karşılık, sağlık hizmetleri bağımsız kurulların elindedir. Bu bağlamda, ulusal sağlık servisi, Sağlık Bakanlığı tarafından denetlenmesine karşın, merkezi yönetimin bir parçası değildir. Çünkü söz konusu servis, ayrı bir hizmet olarak, yerel ve mesleki çıkarların temsilcilerinden oluşan bir dizi “özerk” kurum biçiminde örgütlenmiştir. Ancak, anılan temsilcilerin tümü, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Sağlık Bakanlığı tarafından atanmakta ve finansmanı, merkezi yönetimce sağlanmaktadır. Yerel düzeyde görevler için, bölgelerin doğrudan yönetilmesi, hastanelerin yapılması ve bunların uzun vadeli planlanması amacıyla, on dört bölgesel sağlık kurumu mevcuttur.⁷²

İngiliz sosyal devlet anlayışı Beveridge Raporu ile birlikte, sosyal hakların geliştirilmesi, tam istihdam hedefinin uygulamaya konulması, sosyal yardım programlarının geliştirilmesinde, emek-sermaye ilişkileri önemli rol oynamıştır. Sonuçta, sosyal ve ekonomik hakların temel alındığı, piyasa-devlet ilişkilerinde devletin ve vatandaşlık kavramının üstün kabul edildiği, sağlık hizmetlerinde *evrensellik* ilkesine göre, herkesin eşit olarak yararlandığı bir sistem kurulmuştur. Sağlık hizmetlerinin piyasa koşullarına bırakılabilecek bir kamu malı olmadığı kabul edilerek, Sağlık Bakanlığı içinde, tüm hastaneler *devletleştirilmiştir*. Bu politikalar hem İşçi Partisi, hem de Muhafazakar Parti döneminde sürdürülmüştür. Sigorta yardımları küçük değişiklikler dışında, Beveridge Raporu’nun özünde bulunan herkese minimum gelir olanağını ortadan kaldırmamış, aksine düşük ücretlilere ek katkı uygulamaları yapılmıştır. 1975 yılında sigorta kapsamı genişletilmiş ancak gelire göre katkı payı arttırılmıştır.⁷³

İngiliz sosyal güvenlik sisteminde, yeni dönemin başlangıcı olarak nitelendirebileceğimiz 1975 Yılı Bütçesi ile tam istihdam hedefinden vazgeçilmiştir.

⁷² Centel, a.g.e., s. 29.

⁷³ Gül, a.g.e., s. 212-213.

Türkiye ile benzer şekilde, IMF ile olan ilişkiler nedeniyle, IMF'nin kredi koşulları sosyal refah harcamalarında kesintiye gidilmesini, sağlık ve eğitim alanlarında yeni projelerle önemli kısıtlamalar yapılmasını ve kamu harcamalarının ve ücretlerin düşürülmesi ile işsizlik ve yoksulluk oranının arttığı bir dönem de başlamış olmaktadır.⁷⁴ 1979 yılında Muhafazakar Parti (Margaret Thatcher Başkanlığında) Hükümeti döneminde, kamu kurumlarını küçültme ve kamu harcamalarını azaltma girişimleri sonucunda sosyal güvenlik harcamalarının da kısılması gündeme gelmiştir. 1982'de emekli aylıklarında, kazançta göre yapılan artışların, şimdi ülkemizde uygulanmak istenen ortalama kazançta göre arttırılması yöntemi benimsenerek emekli aylıklarının azaltılması, ayrıca sosyal güvenliğin *evrenselliği*⁷⁵ ilkesi yerine, *seçicilik* ilkesi getirilerek bir takım yardımlar ortadan kaldırılmış veya azaltılmıştır (analık ve ölüm yardımlarında geri adım atılması, çocuk yardımlarının sabitlenmesi gibi). Bireysel emeklilik sistemi, vergi indirimleri ile desteklenmiştir.⁷⁶

Sağlık sigortası kapsamında, 1980-1990 döneminde, özelleştirme uygulamaları "Sağlıkta Dönüşüm Projesi" gibi önce hastanelerin temizlik ve yemek işlerinin özel sektöre devri ile başlamış ve devamında özel sektör ile anlaşma yaparak bir takım tedavilerin özel hastanelerce katkı payı ödenmesi koşuluyla karşılanması yolu açılmıştır. Böylece, sağlık harcamalarının genel vergilerle finansmanı esassından vazgeçilmiştir. 1990'da Ulusal Sağlık Hizmeti Yasası ile sağlık kurumlarının özerklik adı altında işletmecilik esasına göre, yönetilmesi dönemi başlatılmıştır. Bu dönem içerisinde "Bölgesel Sağlık Otoriteleri" kurularak özel sektörle sözleşme yapılma yetkisi verilmiştir.

⁷⁴ John Clarke - Mary Langan, (1995), "Restructuring Welfare: The British Welfare Regime in the 1980s" Comparing Welfare States: Britain in International Context. Sage Publications, London, s. 49, aktaran, Kara, a.g.e., s. 181.

⁷⁵ a.g.e., s. 217 "Beveridge Planının ön gördüğü toplumun tüm bireylerinin sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınması idealinden vazgeçilmiş, yerine sosyal güvenlik sisteminin çalışanlarla, oy potansiyeline sahip 'hak eden' gruplar için sürdürülmesi anlayışı yaygın kabul görmüştür".

⁷⁶ a.g.e., s. 185.

Yine benzer şekilde özürü ve yaşlılar için *özel bakımevleri* ile anlaşma yapılarak, piyasa kurallarına göre hizmet satın alınarak, sosyal sigortalardan ödeme yapılmaya başlanmıştır. Sonuç olarak, kamu bakımevlerinin rekabet gücü daraltılarak, hizmet kalitesi düşürülmüş, yerel yönetimlere devri ile özelleştirilmiştir.⁷⁷

Beveridge sosyal güvenlik modeli, bir çok ülkeye esin kaynağı olmuştur. Bunlardan ilki İrlanda'dır. İrlanda'da sigorta ve sağlık alanında olmak üzere iki ulusal sistem kurulmuştur. Halkın tamamı ulusal sağlık sigortasının güvencesi altındadır. Danimarka ve Portekiz'de de, Beveridge modeli çerçevesinde ulusal sağlık sistemi, merkezi bir örgütlenmeye ve devlet güvencesine sahiptir. Finlandiya ve Norveç, hem sosyal sigortalar hem de sağlık sigortası açısından evrensel sistemi uygulamaktadır.⁷⁸ Avustralya, Yeni Zelanda ve İzlanda maktu yardımları yani Beveridge modelini uygulayan diğer ülkelerdir.

Bismarck modeli, özünde sandık ağırlıklı bir sistemdir. En önde gelen uygulayıcıları Fransa, Avusturya, İsveç, Hollanda, Hindistan, A.B.D. ve Belçika'dır. Fransa ve İsveç'te yerel anlamda örgütlenme olsa da merkezi denetimin çok güçlü olarak yapıldığı örnek ülkelerdir. Portekiz'de sosyal sigortalar açısından bakıldığında, birden çok sosyal güvenlik kuruluşu bulunmaktadır.⁷⁹

Sosyal devlet anlayışının kurucularından olan Bismarck ve Beveridge sosyal güvenlik modelleri, yeni liberal uygulamalar sonucunda bir dönüşüm yaşamıştır. Ancak dönüşüm sırasında gerçekleştirilen düzenlemelerle, özellikle sağlık yardımlarının özelleştirilmesi, sosyal sigortaların ise kurumsal yapılarının korunarak sigorta yardımlarında daralmalara yol açılarak özel sigortaların teşvik edildiği görülmektedir.

⁷⁷ a.g.e, s. 222.

⁷⁸ Tankut Centel., (1997), *Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim Avrupa/Türkiye Karşılaştırılması*, MESS Yayın No: 247, İstanbul, s. 34-35.

⁷⁹ Centel, a.g.e., s. 29-36.

I.4.3. Uluslararası Temel Belgeler ve Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik, çağdaş uygarlığın ortak sorunu ve uluslararası normlar açısından ortak bir standarda ulaşılması gereken bir hedeftir. Bu alandaki politikaların hızlı gelişimi, anılan kavrama evrensel bir boyut kazandırmıştır. Tüm ülkelerin pozitif hukuklarında yer alan ve gelişen sosyal güvenlik kavramı genel ilkeler düzeyinde, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kabul edilen bir çok anayasada yerini aldıktan sonra uluslararası düzeyde ilk defa 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nde, temel bir hak olarak düzenlenmiştir.⁸⁰

Bildirinin 22. maddesi, “Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkı vardır.” şeklinde düzenlendikten sonra, “ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin gelişimi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir” yaklaşımıyla evrensel bir bakış açısı oluşturulmak istenmiştir. Bildirinin, 23. maddesindeki, “herkesin çalışma ve işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır” ilkesi ile sosyal güvenliğin kapsamı daha da genişletilmiştir.⁸¹

Bildirinin 25. maddesi ile herkesin, kendisi ve ailesi için, sağlık, beslenme, giyinme ve sosyal hizmet isteme hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir.⁸² İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nde yazılı bir çok insan hak ve özgürlüğüne ilişkin, temel ilkeler, Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan 3 Eylül 1953 tarihli “Avrupa İnsan Hakları ve Ana Özgürlükleri Koruma Antlaşması” ile de benimsenmiştir.⁸³

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) tarafından hazırlanan sosyal güvenlikle

⁸⁰ Güzel, a.g.e., s. 32, Ali Güzel, (1993), “Sosyal Güvenlik Kavramı: Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi”, TOBB Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s. 11.

⁸¹ M. Bülent Alpar, (2000), “ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler”, *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Kamu-İş, Cilt: 5, Temmuz, s. 122.

⁸² Alpar, a.g.e., s. 122.

⁸³ Tunçomağ, a.g.e., s. 37.

İlgili en önemli sözleşme olarak ilkin, 1952 yılında kabul edilen “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşme”, sonrada 1962 yılında kabul edilen “Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılmasına İlişkin 118 sayılı Sözleşme” ve 1982 yılında kabul edilen “Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İlişkin 157 sayılı Sözleşme kabul edilmiştir. Bunlardan 102 ve 118 sayılı sözleşmeler önemli olup, biraz daha ayrıntılı olarak ele alınması yararlı olacaktır.

UÇÖ tarafından 28.06.1952’de kabul edilen, Türkiye tarafından da 29.07.1971 tarih ve 1451 sayılı Kanun ile TBMM’nce de kabul edilen 102 sayılı Sözleşme, Bakanlar Kurulu’na 15.10.1974 tarih ve 7/7964 sayılı Karar ile onaylanmıştır. 1944 tarihli Philadelphia Bildirgesi’nin tavsiyeleri 1952 yılında 102 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi ile gerçekleşmiştir. Bu sözleşme, ilerlemiş veya geri kalmış, zengin ya da yoksul tüm ülkelerin uygulayabilecekleri en önemli ortak sosyal politika belgesi olarak kabul edilmektedir.⁸⁴

102 sayılı Sözleşme ile sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamına alacağı riskler şöyle belirlenmiştir. 102 sayılı Sözleşmeyi onaylamak isteyen ülke, hastalık (tıbbi yardım), hastalık (parasal yardım), işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm, aile ödenekleri risklerinden, en az üçüne karşı güvence sağlamak zorundadır. Kabul edilecek riskler arasında, işsizlik, yaşlılık, sakatlık, ölüm veya iş kazası ve meslek hastalığı risklerinden birinin olması gerekmektedir. Sözleşme, belirtilen risklerin her birine karşı sosyal güvenceden yararlanacak kişilerin oranını da vermektedir. Buna göre, sosyal korumanın genel olarak işçilerin % 50’sini veya aktif nüfusun % 20’sini ve belirli kriterlere göre saptanmış yabancı işçileri kapsama alması zorunludur.⁸⁵ 102 sayılı Sözleşmede dokuz temel kabul edilmiştir. Türkiye bunlardan sekiz tanesini kabul etmişse

⁸⁴ A. Can Tuncay, (1994), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 6.Bası, Beta Yayınları, İstanbul, s. 35.

⁸⁵ Güzel, a.g.e., s. 34.

de, aile yardımlarını halen onaylamamıştır.

UÇÖ' nün 28 Haziran 1962' de kabul ettiği, 118 sayılı sözleşmenin TBMM tarafından 29.07.1971 tarih ve 1453 sayılı Kanun ile onaylanması uygun görülmüş ancak, iki yıl sonra Bakanlar Kurulu'nun 05.07.1973 tarih ve 7/6217 sayılı Kararı ile onaylanmasına karar verilmiştir.

Bu sözleşmeye taraf ülkeler, sözleşmeye taraf öteki ülkelerin vatandaşlarına, mültecilere ve vatansız kişilere, sosyal güvenlik alanında kendi vatandaşları ile eşit muamele (işlem) yapmayı üstlenmektedirler. Muamele (işlem) eşitliği, kapsam ve yardımdan yararlanma hakkını kapsamaktadır. Eşit muamele, söz konusu devletin sözleşmenin getirdiği yükümlülükleri kabul ettiği her sosyal güvenlik dalında gösterilmek durumundadır.⁸⁶

Sosyal güvenlik haklarının eşitlik ilkesine göre uygulanmasını esas alan Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ise, 14 Aralık 1972' de Paris'te imzalanmış ve 1 Mart 1977' de yürürlüğe girmiştir. Türkiye bu sözleşmeyi, 31 Ağustos 1976' da kabul etmiştir. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, taraf ülkeler açısından, sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısı konusunda, doğrudan herhangi bir hükmü içermemekle birlikte,⁸⁷ 8. maddesinde, “Bu sözleşmede aksine açıklık bulunmayan hallerde, taraf devletlerden birinin ülkesinde ikamet eden ve haklarında sözleşme hükümleri uygulanan kimseler, tüm taraf devletlerin mevzuatlarına göre, o tarafların vatandaşlarıymış gibi, aynı hak ve yükümlülüklerle sahiptirler” cümlesi ile eşit sosyal güvenlik hakkını düzenlemektedir.⁸⁸

Sözleşmenin 11. maddesine göre, bir veya daha fazla taraf devlet mevzuatına göre, malüllük, yaşlılık veya ölüm hallerinde yapılan para yardımları ile iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucu verilen ölüm ödenekleri veya bağlanan gelirler, sigortalının

⁸⁶ ILO/Türk-İş, (1989), *Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları*, Demircioğlu Matbaası, Ankara, s. 79.

⁸⁷ Centel, (1997), a.g.e., s. 84.

⁸⁸ *Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi*'nin 8. maddesi, www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma , Erişim Tarihi: 24.04.2004.

veya hak sahibi kimselerin, bu yardımları yapmakla yükümlü olan kurumun bulunduğu ülkeden başka bir taraf devlet ülkesinde ikamet etmiş olmaları yüzünden azaltılamaz, değiştirilemez, durdurulamaz, kesilemez ve müsadere edilemez. Ayrıca, farklı ülkelerde geçen sigortalılık sürelerinin birleştirilmesi öngörülmektedir.

Diğer bir uluslararası belge olan Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu da, sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısına ilişkin doğrudan bir hüküm içermemekle birlikte, sigortalıların yönetime katılma esasları hakkında bazı düzenlemelere yer vermektedir.⁸⁹ Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, UÇÖ' nün 102 sayılı Sözleşmesini esas alarak, 17 Mart 1968' de yürürlüğe girmiş ve Türkiye'nin de dahil olduğu on üç devlet tarafından onaylanmıştır. Bu belgede, güvence sağlanacak sosyal risklerin sayısı, 102 sayılı sözleşmede olduğu gibi dokuz olarak belirlemiştir. Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nu bir ülkenin onaylayabilmesi için bu dokuz riskten, en az altı tanesini kendi iç hukukunda tanımış ve ilgili hizmetleri veriyor olması gerekmektedir. Bu Kod ile Avrupa ülkelerinin sosyal güvenlik kapsamının daha da genişletilmesi amaçlanmıştır.⁹⁰

Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler tarafından 18 Kasım 1961' de İtalya'nın Torino kentinde imzalanan ve 26 Şubat 1965' de beş ülkenin onaylamasından sonra, yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı, diğer temel haklar (çalışma hakkı, adil çalışma koşulları hakkı, işçi sağlığı ve iş güvenliği, örgütlenme hakkı, grev dahil toplu pazarlık hakkı, mesleki eğitim) yanında, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım konularında da önemli ilkelere yer vermiştir.⁹¹ Türkiye Avrupa Sosyal Şartı (ASS)' nı, 1961 yılında imzalamıştır. Ancak onaylamak için, AB üyelik sürecine girmesi gerekmiştir. Nihayet, 16.6.1989 tarih ve 3581 sayılı yasayla, 07.08.1989 tarih ve 89/14434 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylamıştır. ASS' nin onaylanması, iç hukuktaki olağan gelişimin sonucu olmaktan uzak,

⁸⁹ *Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu*, www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma, Erişim Tarihi: 24.04.2004.

⁹⁰ Ali Güzel-Ali Rıza Okur, (1990), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 2.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, s. 50.

⁹¹ a.g.e., s. 49.

daha çok AB normları çerçevesinde dışsal etkilerle gerçekleşmiştir.

1.5. Sosyal Devlet Anlayışından Dönüşüm Süreci: Küreselleşme,

Yeni Liberalizm ve Yeni Yaklaşımlar

1970'li yıllardan itibaren kapitalist ülkelerde, 1945 sonrasında gelişen sosyal devlet uygulamaları Bismarck ve Beveridge modelleri örneklerinde gösterildiği gibi çözülmeye başlamıştır. Bu dönemde izlenen, devlet müdahalesi olmadan piyasanın tek başına düzenli olarak işlemeyeceği görüşüne dayanan, tam istihdam ile gelişen teknik ilerlemenin birlikte uygulanması sonucunda elde edilen yüksek büyüme hızı, düşük işsizlik ve yine kontrol edilmiş bir enflasyon kazandıran Keynesgil⁹² ekonomi politikaları terk edilmeye başlanmıştır.

Güler'e göre,

Gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan bunalım, sermayenin ulus ötesi yapısı nedeniyle kendi ülkeleri ile sınırlı kalmamıştır. Kendine ayrılmış alanda karlılık düşüşünü aşamayan piyasa mekanizmaları, bunalımı ancak yeni karlı yatırım alanları açarak aşabilmektedir. Yeni ve karlı yatırım alanları, kamusal mekanizmaların yönetimi altındadır. Bu alanı boşaltabilmek için devlet aygıtına karşı genel bir saldırı kampanyası başlatılmış, bunalımın kaynağı saptırılarak kampanyanın meşruiyet temeli atılmıştır.⁹³

Küreselleşme denilen süreç, kendi sınırları içinde yeterli olamayan ve dünyaya açılarak yeni alanlara ulaşmak isteyen uluslararası kuruluşların, teknolojik gelişmelere koşturarak ortaya çıkan yeni dünya düzenini sağlamaya çalışması durumudur.

Küreselleşme yandaşları şu savları ileri sürmektedir. Coğrafi sınırlar artık devletleri birbirinden ayıran bir öğe olmaktan çıkmıştır. Küresel toplumu, yani tüm toplumları yönetecek tek bir sistem vardır. Bu sistem, serbest piyasa ekonomisidir. Ulus devlet kavramı ve toplumların içe dönük ekonomi politikaları sona ermiştir.⁹⁴

⁹² Talas, (1990), a.g.e., s. 66.

⁹³ Birgül Ayman Güler, (1996), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılma Politikaları, TODAİE, Yayın No: 266, Ankara, s. 2-3.

⁹⁴ Seriyeye sezen, (1999), *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, TODAİE, 1. Basım, Ankara, s. 61.

Küreselleşmenin ideolojisi yeni liberalizmdir. Liberalizmin öncülerinden Friedman, ekonomik ve sosyal yaşamda devletin rolünün sınırlanması ve kamu kesiminin ağırlığının azaltılması görüşünün mimarıdır. Yeni liberallere göre, kamu kesimini daraltmaktan ve özel çıkar önceliğini sınırsız kılmaktan başka çıkar yol yoktur. Kamusal çıkar önceliğinden bahsetmek boşuna bir harekettir. Yeni liberallerin görüşleri “daha az devlet, daha çok özel teşebbüs” olarak sunulmaktadır.⁹⁵

Yukarıdaki söylemlerin öncüsü olarak belirttiğimiz Friedman, doğal olarak refah devleti anlayışından memnun değildir. Buchanan’a göre ise, sürekli büyüyen devlet, yani sosyal devlet, ekonomik ve politik yozlaşmanın nedenidir. Sürekli olarak, olabildiğince küçük bir devlet öneren post-modern akım, sosyal devletin varlık nedeninin tersine bir şekilde, işsizliğin, toplumsal suçların ve çevre kirliliğinin sebebi olduğunu ileri sürmektedir.⁹⁶

Buradan hareketle, yeni liberalizm ile savunulan temel ilkeleri kısaca şu şekilde özetleyebiliriz. Bireyin iradesini sınırsız olarak ön plana çıkarmak isteyen yeni liberalizm, devletin merkezileşmesinin bireyin özgürlüğünün önündeki en büyük engel olduğunu, devletin gereğinden fazla büyük olduğunu ve mümkün olduğunca küçültülerek sadece düzenleyici olması gerektiğini öne sürmektedir. Devletin serbest piyasanın önünde büyük bir engel oluşturduğu, bu nedenle her türlü kamusal ve ekonomik faaliyetlerini terk etmesi gerektiği, ayrıca kamu yönetimi anlayışının işletmecî bir gözle yeniden yapılandırılması istenmektedir. Devletin sosyal harcamalarına sebep olan sosyal güvenlik gibi sosyal politikalara para aktarımı şiddetle reddedilmektedir.

Hayek’e göre, geleceğinden emin olan insanlar arasından nadiren bağımsız

⁹⁵ Alpaslan Işıklı, (2003), “Küresel Saldırı, Ulusal Devlet ve Sendikalar”, www.turkis.org.tr/kureselsal.doc Erişim Tarihi: 30.12.2003.

⁹⁶ Coşkun Can Aktan, (1995), *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, Optimal Devlet*, TÜSİAD, İstanbul, s. 134-145-148.

düşünceye ve sağlam karaktere sahip insanlar çıkar. Ekonomik güvenliği olan insanlar, topluma aşırı derecede bel bağlamış tembel insanlardır. Bu kimselerin diğerleri ile aynı özgürlüğe sahip olmaları durumu tartışmalıdır. Bu nedenle sosyal harcamalar haksız gelir transferine sebep olmaktadır.⁹⁷ Bazı bireylerin veya grupların sıkıntılarını gidermek için, yapılacak harcamalar, başka dertler yaratan önlemlere sebep olabilir.⁹⁸

Küreselleşmeyi yönlendiren ve hızlandıran baş aktörler, Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşlardır. Çok Uluslu Şirketler (ÇUŞ), “yeni uluslararası iş bölümü” çerçevesinde, üretimi ve sermayeyi bütün yer küreye yaymayı amaçlamaktadırlar. Her gün finans piyasalarında büyük miktarlarda paralar bir ülkeden diğerine aktarılmaktadır.⁹⁹ Bu nedenle yeni pazar arayışları ortaya çıkmış ve sonuçta sosyal harcamaların kısılması söylemi ile sosyal güvenlik fonlarının serbest piyasaya açılması gündeme gelmiştir.

Yeni liberal politikaların uygulanması amacıyla küresel kuruluşlar tarafından, ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre ve kendilerine olan bağımlılıkları ölçüsünde sosyal güvenlik sistemlerinde sermaye lehine dönüşüm yaklaşımları içeren öneriler ve gerekirse dayatmalar gündeme gelmiştir. En köklü değişiklik öneren yaklaşım özelleştirme olmuştur.

1.5.1. Özelleştirme ve Şili Örneği

Kamu harcamaları ve bütçe açıklarının sebebi olarak ileri sürülen sosyal güvenlik giderlerinin kısıtlanması amacıyla, 1980’lerden itibaren en çok üzerinde durulan yaklaşım tüm sektörlerde olduğu gibi özelleştirme değildir. Özelleştirme, önce Latin Amerika ülkelerinden Şili’de, daha sonra Arjantin’de başlatılmış ve kamu sosyal güvenlik sistemleri ortadan kaldırılarak, yerine özel sigortalar getirilmiştir.

Bu uygulamanın, yirmi beş yılı aşkın bir süre içerisinde başarısızlıkla

⁹⁷ Friedrich A. Von Hayek, (2004), *Kölelik Yolu*, Liberte Yayınları, Ankara, s. 163-165.

⁹⁸ Friedrich A. Von Hayek, (1996), *Hukuk, Yasama ve Özgürlük*, Çeviren: Atilla Yayla, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Yayın No: 33, Ankara, s. 214.

⁹⁹ Şakar, a.g.e., s. 25.

sonuçlandığı görülmüştür. IMF ve WB, Türkiye, ABD, Kanada ve özellikle Avrupa ülkelerinde özelleştirme yapılması yönünde raporlar hazırlayarak, bu yönde taleplerde bulunmuştur. Bu taleplerin kabul edilmemesindeki en büyük etken, çok güçlü ve köklü sosyal güvenlik sistemlerinin bulunması ve toplumun sisteme olan bağlılığıdır. Bu nedenle, Avrupa ve ABD’de 1980 sonrası özelleştirme tartışmaları, toplumun aşırı tepkisi ile karşılaşmış ve bu tür tartışmalar zayıflamıştır. Ancak özelleştirme yaklaşımı süreç içerisinde farklı şekillerde sunulmaya çalışılmıştır. Bu durum bizdeki özel sigortaları teşvik edici “Bireysel Emeklilik Sistemi” gibi farklı düzenlemelerde kendisini açığa vurmuştur.

Gerçekte özel sigorta şirketleri ile kamu sosyal güvenlik kurumlarının işlevlerinin incelenmesinde karşımıza şu şekilde bir tablo çıkmaktadır.

Tablo: 1

Kamu-Özel Sigorta Karşılaştırması

Ölçüt	Özel Sigortalar Açısından	Sosyal Sigortalar Açısından
Yarar	Özel Yarar	Kamu Yararı
Zorunluluk	İsteğe Bağlı	Zorunlu
Kapsam	Herkes Açık	Belirli meslek vb. için
Kuruluşu	Sözleşme ile	Yasa ile
Prim	Riske göre değişebilir	Sabit oranlı
Garanti	Reasürans şirketi gerektirir	Devlet garantisi bulunmaktadır
Amaç	Kâr	Kamu hizmeti
Zararı Ödeme	Poliçe limiti ile sınırlı	Herkes eşit, yasal
Ortaya Çıkışı	Piyasa ekonomisi gereği	Sosyal politika gereği

Kaynak: Muzaffer Koç, Sosyal Güvenliğin Kökeni, www.isguc.org.tr, Erişim Tarihi: 07.06.2006, ayrıca bkz. Y. Stevens-L. Van Rompaey-V. Huber and B. Van Buggenhout, (1998), “Issues in Complementary Health Insurance in Belgium”, *International Social Security Review*, Vol. 51, 4/98, October-December, s. 81.

Tablo 1’de belirtildiği üzere, özel sigortalar, piyasa ekonomisi içerisinde kâr amacıyla hareket eden, devlet garantisi bulunmayan, sadece prim ödeme gücü olanların yararlanabileceği ve her türlü riski kapsamayan bir sistemi benimsemektedir.

Bir çok ülkede, sosyal güvenlik özelleştirmelerini öneren ve destekleyen bir merkez bulunmaktadır. Bu konuda aralarında Türkiye'nin de bulunduğu bir çok ülkeye danışmanlık yapan ve baskı uygulayan "Cato Enstitüsü"¹⁰⁰ isimli kuruluş kendini bir sivil toplum örgütü olarak tanıtmaktadır. Enstitü, WB (World Bank) ve IMF (International Monetary Fund) ile birlikte çalışmalar yapmaktadır. Cato Enstitüsü'nün "sosyal güvenliğin özelleştirilmesi" projesi eş-başkanı Jose Pinera'dır. Pinera, Şili'de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı iken özelleştirmeyi gerçekleştiren kişidir.¹⁰¹ Aynı zamanda, Peru, Arjantin, Kolombiya, Uruguay, Bolivya, Meksika ve El Salvador'da Şili'ye benzer özelleştirmeler gerçekleştirilmesinde önemli rol üstlenmiştir.

Şili, 1924 yılından itibaren oluşturulan, güçlü bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Ancak, sosyal güvenlik sistemini ilk özelleştiren ülke de Şili'dir. Başkan Pinochet' nin etkisi ile bir çok alanda başlatılan özelleştirme planı, sosyal güvenlik sistemi için de uygulanmıştır. Bu rejimin savunucuları özelleştirme için bir çok sebep göstermişlerdir.¹⁰² Bu köklü değişiklik yeni liberal politikacı ve bürokratların tasarladığı, bütçe açıklarını azaltıcı ve tüm alanlarda özel sektör uygulamalarını arttırıcı, bir amaç taşıyan politikaların ürünüdür.¹⁰³ Sosyal güvenlik açısından, diğer ülkelere örnek olacak gerçek bir sosyal politikanın uygulandığı mevcut sistemden dönülmesinin nedeni, uluslararası kuruluşların ekonomik krizi önleme tedbirlerinden başka bir şey değildi.

Şili Hükümeti, 1 Mayıs 1981' de yeni emeklilik sistemini uygulamaya koymuştur. Daha önce kamu emeklilik sistemini (pay-as-you-go) uygulayan Şili, reform sonucu özel yönetimli (bireysel tasarruf hesabı) emeklilik sistemine geçmiştir. Bu sistemin

¹⁰⁰ Cato Enstitüsü'nün sosyal güvenlik özelleştirmesi için topladığı fon miktarı yıllık sekiz milyar dolardır. Fonları sağlayanlar ise, Amerikan Express, Citibank, Chemical Bank, Shell, Pfizer, Chevron gibi çok uluslu şirketlerdir.

¹⁰¹ Şakar, a.g.e., s. 31

¹⁰² John B. Williamson – Fred C. Pampel, (1998), "Does the Privatization of Social Security Make Sense for Developing Nations?", *International Social Security Review*, Vol. 51, 4/98, s. 11-12.

¹⁰³ Recep Kapar, (2001), "Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, www.sbe.deu.tr/Yayınlar/dergi Erişim Tarihi : 23.03.2005.

özü, bireysel kapitalizasyon, yani toplanan fonların özel yönetim altında toplanmasıdır. Asgari emeklilik aylığı devlet tarafından garanti edilmektedir. Fon hesabına yatırılmak üzere, işçi ücretinin % 10' u veya % 20' si oranında prim kesintisi yapılmaktadır. *Devlet ve işverenin herhangi bir katkısı yoktur.*¹⁰⁴

Yeni sisteme göre, erkek 65, kadın 60 yaşında emekli olabilmektedir. Emeklilik süresi ve yaşı dolduğunda, fon hesabında biriken tutar, faizleri ile birlikte toptan ödenebilmektedir. Fonlar, Fon Yönetim Şirketleri (AFP= Administrados de Fondos de Pensiones) olarak adlandırılan özel şirketler tarafından yönetilmektedir. İşçinin fonu, AFP' den bağımsızdır. Her zaman fon alınarak, başka bir şirkete götürülebilir. Fon, AFP iflas ettiği zaman başka bir AFP' ye taşınabilir.¹⁰⁵ Ancak, işçinin iflas eden AFP' den aldığı fonunun o tarihe kadar olan dönemde oluşan karının ve zararının kim tarafından karşılanacağıdır. Zarar etmiş, iyi değerlendirilmemiş durumdaki fonu kabul edip, etmemek, yine AFP' lere bağlıdır. Bu nedenle, Şili'de garanti edilen asgari ücretin, bir emeklinin geçimi için yeterli düzeyde olup olmadığı ve sağlık sigortasının kapsamı halen tartışmalıdır.

Bu sistemin yaşama geçirilmesi için emeklilik ile sağlık sigortası sistemi birbirinden ayrılmıştır. Sistemin kritik noktası budur. Özel sağlık sigortası için de %7 prim ödenmektedir. Bunlardan başka %3.7'ye varan oranda sakatlık ve yaşam sigorta primleri kesilmektedir. Şili'de 5.6 milyon kişi özel sistemdedir. Ancak bunların sadece yarısı düzenli prim ödeyebilmektedir. 1997 yılında özel sistemden emekli olabilenler sadece 22.000 kişidir. Bunların da maaşlarının %33'ü fon yönetimine kesilmektedir. Emekliliğin hak edilmesi için gereken ağır şartlar yüzünden çalışanların en az %35'i sosyal güvenlik sisteminin dışında kalmıştır. Fon şirketlerinin yapmış oldukları hesaplara göre önümüzdeki 20 yıllık sürede erkeklerin % 34'ü, kadınların % 45'i asgari ücretin % 85'i oranında bir asgari emeklilik aylığı alacaklardır.¹⁰⁶

Şili'de sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin devlete maliyeti çok yüksek

¹⁰⁴ Armağan Öztuksavul, (1999), “Şili Mucizesi: Sosyal Güvenliğin Yokedilişi ” www.antimai.org/mkl/arm99sili.htm, Erişim Tarihi: 27.03.2002.

¹⁰⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, (2001), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, “Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Yayın No: DPT: 2592-ÖİK: 604, Ankara, s. 20.

¹⁰⁶ Öztuksavul, a.g.m., s. 2.

olmuştur. Öncelikle, eski sistemde kalanların emekli maaşları devlet tarafından ödenmiş ve yeni sisteme geçenlerin ilk etapta emeklilik kesintilerinin % 21'i devlet tarafından sübvansede edilmiş ve geçiş dönemi için gerekli tüm mali tutar, diğer özelleştirilmelerle karşılanmıştır. Bedelin % 40'ı devlet tahvili karşılığında iç borçlanma yoluyla, gelecek nesillerden borç alınarak karşılanmıştır. Fon şirketlerinin sahipleri ile bu şirketlerde çalışanların büyük çoğunluğu, Amerikalıdır. Şirketlerin % 65'i ABD'li üç finans grubuna aittir.¹⁰⁷

Bu sistemde çalışanlar ve emekçiler artık serbest piyasa ekonomisinin aktörleri durumundadır. Çünkü, hangi sigorta fonunun daha fazla gelir getirdiğini takip etmek için borsa ile iç içe olması ve sürekli ekonomi ile ilgilenmesi gerekmektedir.

Hükümet, sağlık alanındaki tüm yatırım ve harcamalarını kısıtlayarak, kamu sağlık sistemini önemli ölçüde geriletip, etkinlikten uzaklaştırarak, özel sağlık sigortası işletmesi olarak ISAPRE'lerin (Instituciones de Salud Previsional) gelişimini hızlandırmıştır. ISAPRE' lere ücretlerin yüksek olması nedeniyle, üst gelir grupları üye olabilmıştır. ISAPRE' ler yaşlı, kadın ve kronik hasta gibi grupları, yükledikleri maliyetler nedeniyle kabul etmemektedir. Bu nedenle geliri olmayan ve hastalık olasılığı yüksek olanlar, ulusal sağlık fonu FONASA (Fondo Nacional de Salud), kapsamında kalmıştır. Bu durum karşısında, sağlık hizmetleri “yeniden dağıtım ve sosyal dayanışma” işlevini yitirmiştir. Kamu sağlık sisteminin bu çökertilmesine bağlı olarak, sağlık hizmetleriyle ilgili herkes, doktorlar, hemşireler, kamu sağlık sisteminde ücretlerin ciddi anlamda gerilemesinin ve çalışma koşullarının oldukça kötü olmasının etkisiyle, ilgilerini özel sağlık hizmeti veren kurumlara ve özel sigorta şirketlerine yöneltmiştir. ISAPRE' lerin sigorta için sözleşme yapma şartları tam olarak düzenlenmediği için yıllık sürelerle dayalı ve maliyet unsuru yüksek risk gruplarını dışlayan ayrımcı bir politika izlemeleri tepkileri

¹⁰⁷ a.g.m., s. 4

ve sorunları arttırmıştır. 1989 yılında Hükümet, bu ayrımcılıkları yasaklayan ve sözleşme biçimlerini düzenleyen bir yasa çıkartmıştır. Yasa ile ISAPRE' leri denetleyen bir üst kurum oluşturulmuştur. Ancak bu çalışmada, bu yasal düzenlemelerin yapılması sonucunda, ISAPRE' lerin keyfiyetinin önüne geçilip geçilemediği hakkında bir bilgi edinilememiştir. Askeri dönemden sonra seçimle gelen hükümetlerin kamu sağlık sistemini, içinde bulunduğu çökmüş durumdan kurtarma yönünde bir çok girişimlerde buldukları belirtilmektedir. Ancak önemli bir ekonomik ve siyasi güce sahip ISAPRE' ler bu sürece direnç göstermektedirler.

Şu değerlendirme, Şili sağlık sisteminin geldiği noktayı iyi anlatmaktadır: “Ülkenin özel sağlık klinikleri beş yıldızlı otellere layık hizmet ve sanat teknolojisinin görkemini sunarlar, fakat kuramsal olarak özel sigorta tarafından kapsanan insanların çoğu, özel tedavinin yüksek maliyeti yüzünden hasta oldukları zaman kamu sağlık hizmetlerinden yararlanırlar”.¹⁰⁸

Budak, bu durumu değerlendirdiği bir yazısında şu tespitleri yapmıştır. “Sigorta şirketlerinin hamile kadınları, 40 yaşın üstündekileri ve psikiyatrik tedavi görenleri sigorta kapsamına almamaları gibi ahlakdışı uygulamalar, sosyal güvenlik kavramının özüne aykırıdır. Sistemin en büyük özelliği ise işverenlerden prim kesilmesine son verilmesidir. Şili örneği sosyal güvenlik değil, bireysel tasarruftur”.¹⁰⁹ Sisteme olan güveni anlamak açısından bakıldığında, dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Nami Çağan'a, Şili Büyükelçisi'nin “Şili Modeli” nin çok iyi bir model olduğu yönündeki sözlerinin ardından, Bakan'ın “Siz hangi sistemdesiniz, eski sistem mi, yoksa yeni sistem mi?” sorusunun cevabı “eski sistemdeyim” olması çok şeyi anlatmaya yetmektedir.¹¹⁰

¹⁰⁸ Kapar, a.g.m., www.sbe.deu.tr/Yayınlar/dergi01.htm, Erişim Tarihi: 23.03.2005.

¹⁰⁹ Rıdvan Budak, (1996), “Bir Kamu Hizmeti Olarak Sosyal Güvenlik ve Sorunları”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XX, Sayı: 19, s. 14.

¹¹⁰ Kemal Kılıçdaroğlu, (2004), *I. Sosyal Politika Kongresi 'Yaşam Boyu Sosyal Koruma'*, DİSK Yayınları, Ankara, s. 294.

Şili özel sağlık ve emeklilik sistemi, bireyleri riskler karşısında yalnız bırakan ve geçmişte biriktirebildikleri gelire bağlı olarak ortaya çıkan zararı gideren bir sistemdir. Daha çok bireysel zorunlu tasarruf veya güdümlü özel sigorta uygulamalarına benzerlik göstermektedir. Sanayi Devrimi sırasında ve sonrasında büyük oranlarda çalışanların kendi girişimleri ile ortaya çıkan sosyal dayanışma ve yardımlaşma ilkesi, işverenin ve devletinde katılımıyla bir sosyal güvenlik kurumsallaşmasını doğurmuştur. Gelineen noktada çalışanların başlattıkları bu süreç, sisteme sonradan eklenen işveren ve devlet tarafından kaldırılmak istenmektedir.¹¹¹

Martin'e göre, Şili yeni sağcı politikaların sağlık ve eğitim konusunda yeni deney alanıdır. Aynı zamanda, bu politikaların kefalet sistemi getirerek kamu hizmetlerini çözümlene düşüncesi uzun bir süredir gündemdeki ilk maddeyi oluşturmaktadır. Bu değişim esas olarak üç ana konunun gerçekleşmesini amaçlıyordu; sosyal güvenlik ve sağlık sigortasının bütün mali sorumluluğunu işverenlerin üzerinden alıp, işçilerin üzerine yıkmak; bu şekilde iş gücünün ucuzlamasını sağlamak ve uluslararası ya da yerel elitlerin sahip olduğu finans kuruluşlarında, işçilerin fon birikimlerini değerlendirmektir. Cunta'ya önemli miktarda borç veren ABD bankası Trust, AFP' de çoğunluk hissesine sahip bir holding şirkettir. Ayrıca Amerikan kökenli iki konsorsiyum, AFP' lerin yarısından fazlasına sahiptir. Sosyal güvenliği bireyselleştiren bu sistem; uyguladığı bu program sonucu yoksulları iki kez cezalandırmıştır.¹¹² Özelleştirme sonucunda amaçlandığı gibi yabancı sermaye ülkeye gelerek, özel bireysel emeklilik şirketleri kurmuş veya şubelerini açmıştır. Bugün Şili'de çalışanlar, bu yabancı şirketler aracılığıyla emeklilik ve sağlık sigortalarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır.¹¹³

Sistem, kargaşa ve güvensizlikten başka bir sonuç doğurmamış görünmektedir.

¹¹¹ Kapar, a.g.m., s. 13.

¹¹² Brendan Martin, (1994), *Özelleştirme Kamu Yararına Mi?*, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, s. 164-165.

¹¹³ Williamson - Pampel, a.g.m., s. 14.

1995 yılına gelindiğinde, daha 15. yılında, henüz fon biriktirme döneminde fonların getirileri azalarak kimileri eksi duruma gelmiştir. Bu durum prim ödeme oranını % 50'lere geriletmiştir.¹¹⁴ Primini ödeyemeyen sigortalılar doğal olarak hem sağlık sigortasından hem de emeklilik sigortasından yararlanamayan büyük bir kitleyi oluşturmuştur.

Şili özelleştirmesinin etkisinin görüldüğü beş Latin Amerika ülkesi, Arjantin, Kolombiya, Meksika, Peru ve Uruguay ile bir çok alanda sistemi özelleştiren ülkeler arasında, Bolivya, Kosta Rika, Ekvator, Honduras, Paraguay, El Salvador yer almaktadır.¹¹⁵

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sistemden dönüşüm kolay olmasına karşın, gelişmiş ülkeler sosyal tarafların baskısı nedeniyle, sistemini tamamen özelleştirme yanlısı olamamaktadır. Ancak sosyal güvenlik yardımlarında gerilemeye yönelik uygulamalar yaptıkları görülmektedir.

I.5.2. Mevcut Kurumsal Yapı Çerçevesinde Çözüm Arama

Yaklaşımı ve Reform Uygulamaları

Birçok ülkede, ekonomik gerekçelerle sosyal güvenlik sistemlerine zaman zaman müdahalede bulunmak gerekmişse de kurumsal yapının temelden değişimi benimsenmemiştir. Genellikle kurumsal yapının korunması gerektiği düşünülmüştür. Bu yaklaşım, Latin Amerika ülkeleri dışında, özellikle Almanya, Fransa, Hollanda, İsveç, İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, Avustralya ve Japonya gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Adı geçen ülkeler, sosyal güvenlikle ilgili olarak karşılaştıkları en büyük sorun olan nüfusun yaşlanması nedeniyle, emekli aylıklarının daha uzun süre ödenmesi sorununa, yine nüfusun yaşlanması ve çağın gereği bir çok hastalık sebebiyle artan sağlık harcamalarının nasıl kontrol edileceği, kronik ve yüksek işsizlik¹¹⁶ nedeniyle ortaya çıkan yoksulluk

¹¹⁴ Şakar, a.g.e., s. 30.

¹¹⁵ a.g.m., s. 22.

¹¹⁶ Colin Gillion, (1998), "Comments on the Reform of Pension Systems", *The Future of Social Security*,

sorununa çözüm bulmak için araştırmalara başlamışlardır. Bu araştırmalar sonucunda toplumsal denge ve uyumu bozmayacak şekilde bireylere verilen sosyal sorumluluğun arttırılması gerektiği öne sürölmüştür. Bulunan çözüm yolları şu noktalarda toplanmaktadır:

1) İşsizlik sigortası ödemelerinde kesinti yapmak. (en son alınan aylığın % 90' ı oranında yapılan ödemenin % 60' a düşürölmesi gibi)

2) Toplumsal dengenin bozulmaması için UÇÖ'nün zorunlu kıldığı dokuz riskin kapsamını arttırmak gereği duyulmuştur. Toplumsal dengeden amaç, zaman içerisinde sosyal güvenlik sistemi dışında kalanların yoksulluğa itilerek Beveridge'in belirttiği gibi, "bir ölkenin yüz karası" olmamaları için sigorta kapsamı genişletilmiştir. Sosyal güvenliğin yoksullukla mücadelede ön koşul olduğu gerçeği görölmüş ve toplumsal krizlerin önlenmesi için bir tür denge rolü oynayacağı kabul edilmiştir. Yoksulluğun artışına sebep olan ekonomik kriz dönemlerinde, artan sokak çocukları ve parklarda yaşayanların sayısı bir çok ölkede önlenmeye çalışılırken, çözümün sosyal korumada, yani güvencede olduğu kabul edilmiştir. Bu nedenle bir çok Avrupa ölkesinde, "asgari geçim geliri" ölkemizdeki gibi yaş sınırı konularak değil, yaş koşulu aranmaksızın ve Türkiye'deki ödemenin yaklaşık dört katı tutarında olmak üzere uygulamaya konulmuştur. Bu yeni bir sosyal koruma sistemidir.

3) Gelir arttırıcı yöntem olarak, özel amaçlı vergilerin yürürlüğe girmesi benimsenmiştir. Örneğin, Belçika ve Fransa'da tütün ürünlerinden ve otomobil vergilerinden % 1 oranında "sosyal katma değer vergisi" alınmaktadır.¹¹⁷

4) Ekonomik ve sosyal gelişmeler, geleneksel aile yapısını da köklü bir değişime uğratmıştır. Özellikle boşanmalardaki hızlı artış, çocuklu ve yalnız yaşayan kadınların sayısındaki artışı da beraberinde getirmiştir. Kadın çalışanların daha fazla

The Stockholm Conference, 29 June-1 July, s. 232.

¹¹⁷ şakar, a.g.e., s. 28.

işsizlik riski ile karşı karşıya kalmaları, aile yükümlülüklerini yalnız başına göğüslemek zorunda kalmaları, bu gruba sosyal koruma çerçevesinde destek olma arayışlarını başlatmış ve bazı ülkelerde, örneğin Fransa’da “dulluk sigortası” adı altında yeni bir sigorta türü oluşturulmuştur.

5) Nüfusun yaşlanması olgusu, yaşlı nüfus grubundaki nüfusun artmasına sebep olmuştur. Yaşlılara özgü geleneksel koruma mekanizmaları yetersiz kalınca, yeni çözüm arayışları başlamış ve örneğin Almanya’da 1995 yılında “bakım sigortası”¹¹⁸ adı altında yeni bir sigorta kolu oluşturulmuştur. Zamanla devlet bakım sigortası yardımlarının artırılmasının kaçınılmaz bir görev olduğunu belirterek, yardımları artırma yoluna dahi gitmiştir.¹¹⁹

6) Emekli aylıklarının ödenmesi ile ilgili sorunda ise ülkeler emeklilik yaşının yükseltilmesini ve prim gün sayısının artırılmasını benimsemiştir. ABD’de emeklilik yaşı, 1983 yılında 65 olarak belirlenmiş, 2000-2005 yılları arasında 66 ve 2022 yılında 67 olması esası getirilmiştir. İsveç’te beş siyasi partinin uzlaşması sonucu, 1998 yılında yapılan reformla, emeklilik yaşı 65’e yükseltilmiştir. İtalya’da 1992 ve sonrasında iki önemli reform gerçekleştirilmiş ve emeklilik yaşı kadınlar için 60, erkekler için 65 olarak belirlenmiştir. İngiltere’de emeklilik yaşı, kadınlar için 60, erkekler için ise 65 olarak saptanmıştır.

Almanya’da 65 olan emeklilik yaşının 2001-2004 yılları arasında her yıl üç ay, 2004 yılından itibaren ise her yıl altı ay yükseltilmesi öngörülmüştür. Ayrıca emeklilik programlarının finansman sorunları konusundaki gelişmeleri sürekli izlemek amacıyla, danışma nitelikli “Sosyal Konsey” adı altında bir organ kurulmuştur. Bu konsey, dört işçi, dört işveren, bir federal merkez bankası, üç ekonomi ve sosyal bilimci olmak üzere toplam

¹¹⁸ Sait Dilik, (1998), “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir sosyal Sigorta Kolu Olarak Bakım Sigortası”, *Kamu-İş Dergisi*, Ocak, s. 1-15.

¹¹⁹ a.g.k., www.bmgs.bund.de/downloads, Erişim Tarihi: 24.05.2005.

on iki kişiden oluşmaktadır.

7) Sağlık harcamalarındaki artışı belirli bir seviyeye çekmek amacıyla Almanya, İngiltere, Fransa gibi ülkelerin yanında İskandinav ülkelerinde de sağlık hizmetlerinde kamu ve özel sektörün rolü, üzerine yapılan tartışmalar artmaktadır.¹²⁰ Ancak izlenen yöntemler arasında önemli farklılıklar dikkati çekmektedir. İngiltere sağlık hizmetlerinde rekabet esasını benimserken, Hollanda kamu sandıkları ile hastalık sigortası özel sandıkları arasındaki rekabeti arttırarak daha ucuz ve kaliteli hizmet sunmayı amaçlamış, Fransa ve Almanya, sağlık hizmetleri sunan kişi ve kuruluşlarla (doktor, hastane, klinik) daha sıkı anlaşma ve pazarlık yolunu seçmiştir.¹²¹ Diğer yandan İngiltere, Türkiye’de şimdi uygulamaya geçirilmek istenen yasa ile amaçlanan ve 1990’ lardan sonra kısmen uygulanmaya başlayan sağlık hizmeti satın alma ve özel sektöre öncelik tanıma uygulamasından dolayı sağlık harcamalarının giderek daha çok arttığı ve bu durumun özel sektörün ticari yaklaşımının bir sonucu olduğu düşüncesi ile mevcut sistemden vazgeçerek kamu sağlık tesislerinin yeniden gündeme getirilmesi aşamasındadır.¹²²

Köklü bir sosyal güvenlik sistemine sahip bulunan bu ülkelerde yapılan sosyal güvenlik reformlarında, yoksulluğu önleme amacının yanında, yaşam koşullarına göre yeni sigorta kollarının oluşturulması da dikkat çekicidir. Ayrıca, bir çok ülkenin sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında etkisi olan bu ülkelerde, sosyal güvenlik kurumlarının yapısının değiştirilmesi veya tek bir kurum oluşturulması şeklinde bir yaklaşım söz konusu değildir. Sigorta yardımları ile sosyal yardımların bazı durumlarda arttırılması, bazı durumlarda ise ulaşılmasının zorlaştırılması ilkesinin benimsenmiştir. Ancak, kamu sosyal güvenlik yardımlarının yanında, özel sigortaların teşvik edildiği görülmektedir.

¹²⁰ J. Övretveit, (2005), “İskandinav Ülkelerinde Özelleştirme ve Özel Sağlık Hizmetleri”, Çeviren: Nilay Etiler, *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 5, Eylül-Ekim, s. 353.

¹²¹ Ali Güzel, (1999), “Sosyal Güvenliğin Çağdaş Dinamikleri”, *Toprak İşveren Dergisi*, Sayı: 43, s. 6 Eylül, www.toprakisveren.org.tr, Erişim Tarihi: 15.03.2005.

¹²² Gül, a.g.e., s. 222.

Piyasa mekanizmalarının egemen olduğu günümüzde sosyal güvenlik sistemlerinin piyasalaştırılması ile sosyal devlet anlayışından dönüşüm sürecinin hızlandığı kabul edilmektedir. Buna rağmen son dönemlerde bazı ülkelerin, kriz dönemlerinin demokratik uzlaşma aracı olarak gördüğü sosyal devlete¹²³ gereken önemi vermeye çalıştığı da açıktır. Bunlara örnek olarak İspanya gösterilebilir. İspanya sosyal güvenlik sistemi, temelde anayasal güvenceye 1978 Anayasası ile kavuşturulmuştur. Sosyal güvenlik alanında Alman sistemini benimsemiş ve Anayasası'nda sosyal haklara ayrıntılı olarak yer vermiştir. Sosyal hakların anayasal düzeyde tanınması tüm hükümetlerin sosyal politika uygulamalarında bağlayıcılık sağlamıştır.

İspanya'da yaşanan siyasi darbeler, artan yoksulluk ve gelir eşitsizliklerinin uzlaştırıcısı olarak; sosyal güvenlik alanı son yirmi yılda önemli ölçüde geliştirilmiştir. “Yardımların düzeyi özellikle yaşlılık aylıklarında yükseltilmiş; yeni yardımlar kabul edilmiş ve yardımların niteliği, özellikle sağlık alanında hissedilir biçimde düzelmiştir”.¹²⁴ Genel Sağlık Sigortası yönteminden, evrensel sağlık hizmetleri yöntemine geçilmiştir. Sağlık hizmetleri 01.01.1999’ dan itibaren genel vergilerle finanse edilmeye başlanmıştır.

Gerek özelleştirme, gerekse mevcut kurumsal yapı içerisinde çözüm arama yaklaşımları, küreselleşme ile ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik yardımlarının daraltılması ile özel sigortaların özendirilmesi sonucunda, sistem piyasa kurallarına bırakılmıştır. Serbest piyasa koşulları nedeniyle gelir dağılımında görülen eşitsizlik sonucu, ortaya çıkan yoksulluk, yüksek işsizlik nedeniyle alınan sosyal güvenlik önlemlerinin nedeni, zamanla sosyal politikalarda geriye çekiliş olmasından kaynaklanmıştır.

Sosyal güvenliğin kavramsal boyutu, ortaya çıkışı ilk sosyal güvenlik

¹²³ Rosanvallon, a.g.e., s. 115.

¹²⁴ Hans-Joachim Reinhard, (1999), “Modern Sosyal Devlet Yolunda İspanya’da Sosyal Güvenlik”, Çeviren: Tankut Centel, *Çimento İşveren Dergisi*, s. 3-4, www.cmis.org.tr/dergi/.doc, Erişim Tarihi: 23.04.2005 aynı kaynağın diğer bir çevirisi, Coşkun Saraç, (1999), “Modern Sosyal Devlet Yolunda İspanya” , *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 1, S: 1, Yıl: 1999, www.sbe.deu.edu.tr/Yayınlar/dergi/Sarac.htm. Erişim Tarihi: 25.05.2006.

uygulamaları ile dünyadaki gelişimi ve sonrasında yaşanan dönüşümün Türk sosyal güvenlik sisteminin gelişimine ve bugüne gelinen sürece olan etkisi ile sonrasında yapılması gerekenlerin birlikte değerlendirilerek çözümlenmesi anlamlı olacaktır.

I.6. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Gelişimi

I.6.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu döneminde çalışma hayatı, tarım, tezgah ve el sanatları ile gelişmemiş bir sanayiden oluşmuştur. Arazinin Devlet’e ait olması ile ağır vergi yükleri sebebiyle tarımsal üretimin yeterli olmamasına karşın, tezgah ve el sanatları gelişmiştir. Dönem itibariyle, işçilerin çoğunlukla harp sanayi, madencilik, tersane ve ulaştırma sektörlerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Toplumsal yapının oluşumu, sosyal sorunlara karşı alınan önlemlerin niteliğini de etkilemiştir. Bu nedenle tarımsal ağırlıklı ekonomik düzen ve kültürel özellikler nedeniyle aile içi yardımlaşma, Osmanlı’da en önemli sosyal güvenceyi oluşturmuştur. Esnaf ve sanatkarların sosyal güvenliğini, bir tür meslek birliği olan loncalar sağlamıştır. Loncalar içerisinde kurulan orta sandıkları yoluyla usta, kalfa ve çıraklar için, hastalık, kaza, yaşlılık gibi riskler karşılanmaya çalışılmıştır.¹²⁵ Bu sandıklara bazen orta sandığı bazen de teavün (yardımlaşma) sandığı denilmektedir. Sandıkların asıl gelir kaynağı, usta ve kalfaların ödeme güçlerine göre haftalık ya da aylık olarak ödemekte oldukları ödentilerden oluşmaktadır. Bir mesleğin yerine getirilebilmesi ve bir meslek sahibi olabilmek için loncalara katılmak zorunlu olduğundan, bu ödentiler bir tür prim niteliği kazanmıştır.¹²⁶ Her ilde, her meslek grubu için ayrı kurulan sandıklar, üyelerine faizsiz kredi vermek şeklinde maddi yardımlar sağlamıştır.¹²⁷

Lonca düzeni boyunca, sandıklar önemli işlevler yüklenmiştir. Sandıklar, loncalarla birlikte yok olmaya başlayınca ortaya çıkan boşluk, vakıf vb. yardım

¹²⁵ Sözer, (1997), a.g.e., s. 123.

¹²⁶ Talas, a.g.e., s. 184.

¹²⁷ Sözer, a.g.e., s. 123.

kuruluşlarının kurulması ile doldurulmuştur. Vakıflar içerisindeki “Avarız”¹²⁸ ve “Müessesatı Hayriye” adını taşıyanlar bir tür toplumsal yardım kurumu niteliği göstermektedir. Vakıfların yanında, yoksulları parasız tedavi eden hastaneler ile güçsüz, kimsesiz ve yetim yurtları olan Hilal-ı Ahmer gibi yardım kuruluşları da yer alıyordu.

Bir hak olma niteliği taşımayan bu tür yardımların, yeterli sosyal güvenceyi sağlayamadığı görülmüştür. Zamanla daha kapsamlı, daha sağlıklı düzenlemelere gereksinim duyulmuştur. Özellikle işçilerin yoğun olarak çalıştıkları yerlerde ve iş kollarında, devletin bu konulara ilgi duyması ve sorumluluklar üstlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Fakat devletin bu alanda hemen etkin bir yaklaşım içine girdiğini söylemek güçtür.¹²⁹

Bununla birlikte toplumsal bilinçlenmenin sonucu olarak sanayi çalışanları hakkında ilk düzenleme, Ereğli kömür bölgesinde çalışan işçiler için yapılmıştır. Dilaver Paşa Nizamnamesi (1865) ile günlük çalışma süresi on saate indirilerek, işçi alacakları öncelikli alacaklar arasında sayılmıştır. Nizamname ile hafif hastalar için işverene tedavi yükümlülüğü getirilirken, çalışamaz hale gelen ve köylerine gönderilen ağır hastalar için ise böyle bir yükümlülük düzenlenmemiştir. Bu dönemde, ilk sigorta kuruluşu olarak askerler için kurulan Askeri Tekaüt Sandığı (1866) ile daha sonra yine maden işçileri için çıkarılan Maadin Nizamnamesi (1869) ile sosyal güvence niteliğinde bazı düzenlemelere yer verilmiştir. Nizamname'ye kadar, madenlerde müslüman olmayanlar zorunlu olarak çalıştırılmakta iken, angarya adam çalıştırılması kaldırılmıştır. Kazalara karşı koruyucu tedbirler, madenlerde doktor ve ilaç bulundurulması gibi düzenlemeler yapılmıştır. Kaza halinde işçiye, ölümünde aile fertlerine, tazminat ödenmesi kabul edilerek, çalışma hayatına ilişkin geleneksel yöntemlerden, mevzuata doğru bir geçiş sağlanmıştır. Bu geçiş döneminde Mecelle (1877) ayrı bir yere sahiptir. Mecelle, hizmet sözleşmesini insan kirası

¹²⁸ Avarız, arıza kelimesinin çoğuludur. Sosyal tehlikelerin zararları anlamındadır. Şakar, a.g.e., s. 36.

¹²⁹ Talas, a.g.e., s. 184.

olarak düzenlemiştir. İşçiye aynı ödeme yapılması uygulamasını yasaklamıştır. Bununla birlikte, günlük çalışma süresini gündüz ile sınırlamıştır.¹³⁰ Bütün olarak bakıldığında, işçi ve işveren ilişkilerinin, bireyci ve liberal esaslara bağlandığı görülmektedir.¹³¹

Memur ve subaylarla kamu kesiminde çalışanların, özellikle yaşlılık ve hastalık durumlarında, korunmalarını öngören bazı sandıklar kurulmuştur. Bunlar, 1806'da kurulan Askeri Tekaüt Sandığı, 1881'de Tekaüt Sandığı (sivil memurlar için), 1890'da Seyrû Sefain Tekaüt Sandığı, 1909'da Askeri ve Mülki Sandık ile Tersane-i Amire (işçi ve memurlar için emeklilik ve malullük sandığı), 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerinin hastalık ve kazaları için yardım sandığı ve 1917'de Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı' dır. Bu dönemde özellikle Selanik gibi sanayileşmiş yerlerde de sandıklar kurulmuştur. Bu çalışmalar sınırlı, dar alanlı ve dağınık niteliktedir. Bir başlangıcın kökeni olmak düşüncesinden uzaktır.¹³²

1908 yılında, İkinci Meşrutiyet'in ilanı ile işçilerin refah istekleri daha belirginleşmiştir. Tarihte “İlan-ı Hürriyet” grevleri olarak adlandırılan, büyük katılımlı grevler, daha organize ve büyük ölçüde formel sendikal yapı dışında gerçekleştirilmiştir. Bu grevler sonucunda ekonomik anlamda bir takım ücret artışı ve çalışma koşullarının görece iyileşmesine neden olmasının yanında artık bağımlı çalışanlar açısından bir “sosyal sorun” ve “işçi sorunu” olduğu da ortaya konmuş olmaktadır.¹³³

TBMM' nin kuruluşuna kadar uzanan Osmanlı Devleti döneminde, sosyal güvenlikle ilgili olarak, aile içi yardımlaşma, ahi yardım sandıkları ve ahilik düzeninin çözüldüğü sıralarda kurulan, belirli çalışan gruplarına özgü yardım sandıkları, vakıflar ve dini yardım müesseseleri de bulunmaktadır. Orta sandıklarından yararlanamayan kişilere

¹³⁰ Sözer, a.g.e., s. 124.

¹³¹ Sait Dilik, (1972), *Türkiye'de Sosyal Sigortalar*, İkinci Basım, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara, s. 30.

¹³² Talas, a.g.e., s. 184-185.

¹³³ Ahmet Makal, (1997), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920 Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi*, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, s. 266.

hastalık, fakirlik, zaruret, yangın gibi durumlarda ayrıca kimsesiz çocuk, dul, yaşlı ve sakatlara vakıflar, sağlık, beslenme, barınma, giyim olanakları sağlanmıştır. Ancak, Osmanlı'nın çöküş döneminde, orta sandıkları gibi, vakıflar da giderek etkinliğini yitirmiştir. Bu duruma, yöneticilerin kişisel çıkarlarını ön planda tutmaları neden olmuştur. Diğer yandan, İslam dini, zekat, fitre, sadaka, kurban kesme gibi uygulamalarıyla sosyal güvenliğe ilkel düzeyde, düzensiz de olsa, katkıda bulunmaktaydı.¹³⁴

Modern anlamda sosyal güvenlik uygulamalarının özellikle askeri personel ve diğer devlet memurlarından başlayarak oluşturulması çabası, bu kesimin çalışma hayatında sürekliliğinin olması, ücret düzeyinin görece olarak yüksek bulunması ve en önemlisi asker-sivil bürokrasinin neredeyse toplumun en üst tabakası özelliği göstermesi bakımından ve Cumhuriyet sonrası dönemde de benzer bir sürecin yaşanmasının gerekçeleri olarak gösterilebilir.¹³⁵

Genel olarak bakıldığında, Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal güvenlik faaliyetlerinin geleneksel yöntemlerle yani, aile içi yardımlaşmalar, dinsel yardımlar ve meslek içinde oluşturulan kuruluşlar çerçevesinde kaldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik düşüncesi yöneticilerce tam kabul görmediği gibi, toplum da gereken ilgiyi göstermemiştir. Bütün bunlarda, sanayileşme sürecine girilememesi nedeniyle, işçi-işveren ilişkisinin yaşanmaması, dolayısı ile örgütsüz bir toplum oluşması ve bu toplumun devletten talepte bulunma gücünün bulunmaması etkili olmuştur.

I.6.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

I.6.2.1. Planlı Dönem Öncesi

TBMM kurulduktan sonra, sosyal güvenlik anlamında, değerlendirebileceğimiz iki ayrı yasal düzenleme yapılmıştır. İlk düzenleme 114 sayılı Kömür Tozları'nın Furuhtuna Dair Kanun (28 Nisan 1921) ile üretim artığı kömür tozlarının satılarak gelirin

¹³⁴ Sözer, a.g.e., s. 123-124.

¹³⁵ Makal, a.g.e., s. 267.

maden işçileri yararına kullanılması amaçlanmıştır. İkinci düzenleme olan 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesi'nin Hukuku'na Müteallik Kanun (10 Eylül 1921) maden işçilerine zorunlu çalışma yaptırılmaması, günlük çalışma süresinin sekiz saate indirilmesi ve fazla çalışmanın ücrete tabi olmasını düzenlenmiştir. Ayrıca, grizu ve toz tehlikelerinden korunma önlemleri alınmıştır. Yaralı ve hastalara sağlık yardımı yapılması, bu amaçla her madende bir yardım sandığı (ihtiyat ve teavün sandıkları) kurulması kabul edilmiştir.¹³⁶ Amele Birliği Yönetmeliği (1923) ile sandıkların, kuruluş ve çalışma esasları belirlenerek, zorunlu üyelik esasına geçmeleri, işçi ve işverenin eşit oranlı prim katkısında bulunması, hastalık ve iş kazası hallerinde işçilerin ücretsiz olarak bakım ve tedavilerinin yapılması için işverenin madenlerde doktor bulundurması, uygun yerlerde hastane açması, işverenin kaza geçiren işçiye, kazanın ölümle sonuçlanması durumunda, işçinin hak sahiplerine yargılama ile belirlenecek bir tazminat ödemesi düzenlenmiştir. Bu yönetmelik ile sosyal sigortalar anlamında ilk adımlar atılmıştır.¹³⁷

1930 yılında çıkarılan Umumi Hıfzısıhha Kanunu (Genel Sağlık Yasası), işçi sağlığını korumak ve bir takım tedaviler sağlaması açısından, önemli bir gelişmedir. 8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı ilk “İş Yasası”, sosyal sigortaların kurulması yönünde genel ilkeleri belirlemiştir. Ayrıca, sosyal sigortaların kurulmasının devlete görev olarak verilmesi ve bu işin bir devlet kurumu tarafından yapılmasını düzenlemesi açısından çok önemli bir gelişmedir.¹³⁸ Yasa ile iş kazası, meslek hastalığı ve analık sigortası kurulmuş, ayrıca ihtiyaç duyulan sigorta kollarının zaman içerisinde hükümetlerce kurulması da öngörülmüştür.¹³⁹ Ne yazık ki, bu düzenlemeler, II. Dünya Savaşı sonuna kadar kağıt

¹³⁶ a.g.e., s. 124.

¹³⁷ Talas, a.g.e., s. 185.

¹³⁸ 3008 sayılı Yasa'nın 100. maddesine göre, “İş hayatında iş kazalarıyla mesleki hastalıklar, analık, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık ve ölüm hallerine karşı yapılacak sosyal yardımlar Devlet tarafından tanzim ve idare edilir. (...) Bu vazifenin ifası için, iş bu kanunun meriyete girdiği tarihten bir yıl sonra Devlet müessesesi olmak üzere İşçi Sigorta İdaresi kurulur”. Bir yıllık süre iki yıla çıkarılmıştır.

www.idealhukuk.com.tr, Erişim Tarihi: 23.08.2004.

¹³⁹ a.g.k., md. 107.

üzerinde kalmıştır.

Sosyal yardım anlamında, 11.08.1941 tarih ve 4109 sayılı “Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun” ile askere giden kişinin, geçimini sağladığı kişilerin muhtaç durumda kalması halinde, şehirlerde belediye encümeni, köylerde ihtiyar meclislerince gereken yardımın yapılması düzenlenmiştir.¹⁴⁰

İş Yasası ile planlanan bazı düzenlemeler, savaş sonrasında yapılmaya başlanmıştır. 27 Haziran 1945’ de 4772 sayılı “İş Kazaları Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu” çıkarılmıştır. İlk sosyal sigorta düzenlemesi olması açısından önemlidir. 9 Temmuz 1945’ de 4792 sayılı Yasa ile bir işverene hizmet akdi ile bağımlı olarak çalışanların sosyal sigortaları olarak “İşçi Sigortaları Kurumu” kurulmuştur. Daha sonra 1964 yılında 506 sayılı Yasa ile “Sosyal Sigortalar Kurumu” olarak düzenlenmiştir.¹⁴¹

Devlet memurlarına gelindiğinde, hazineden emeklilik aylığı alanların hızla artışı, ödeme gücünü yaratınca, 1683 sayılı Yasa kapsamına giren memur aylıklarından emeklilik keseneği alınmaya başlanmıştır. Emekli Sandığı’nın kuruluşundan önceki dönemlerde değişik sistem ve uygulamalar denenmiştir. Finansman konusunda, bir sistemden bir sisteme geçilmiştir. Sandıklardan bir bölümü dağıtım esasını benimserken, bazıları fon biriktirme yöntemini yeğlemiştir. Bu dağıtım görünümüne son vermek için 1949 yılında, 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası ile, kamu kesiminde sürekli kadroda çalışan devlet memur ve hizmetlilerinin sosyal güvenlik hakları, günün koşullarına göre yeniden düzenlenmiş, dağıtım emekli sandıkları kaldırılarak, bu görevin yapılması aynı Yasa ile kurulan Emekli Sandığı’na verilmiştir.¹⁴²

4 Ocak 1950’de 5502 sayılı “Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu”

¹⁴⁰ Ali Nazım Sözer, (1998), *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, 2. Baskı, İstanbul, s. 46.

¹⁴¹ Şakar, a.g.e., s. 39-40.

¹⁴² Talas, a.g.e., s. 187.

çıkarılmıştır. 2 Haziran 1949’ da kabul edilen ve 5417 sayılı “İhtiyarlık Sigortası Kanunu”, 1 Nisan 1950’de yürürlüğe girmiştir.1961 Anayasası’na kadar olan dönem içerisinde yapılan çalışmalar ile işçi ve memurların % 2’si sosyal sigortalar kapsamına alınabilmiştir.¹⁴³ Bu nedenle, bir takım yasalar çıkarılmışsa da uygulama açısından yeterli düzeyde örgütlenme ve çalışma yapılamamıştır. Ayrıca, tarımda çalışanlar ile esnaf ve sanatkarlar için sosyal sigortalar henüz kurulmamıştır.

1.6.2.2. Planlı Dönem Sonrası

1.6.2.2.1. 1980 Öncesi Dönem

1961 Anayasası ile sosyal devlet düzenini yazılı olarak kabul etmiş olan Türkiye için yeni bir dönem başlamıştır. İlk kez sosyal devlet ve sosyal adalet ilkeleri anayasal anlamda, Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılarak güvenceye alınmıştır.

Anayasa, sosyal kurallara geniş yer vermiştir. Bu kuralları, temel ilkeler, program kurallar, devlete ödev yükleyen kurallar ve sosyal haklar olarak belirtmiştir.¹⁴⁴ Anayasa’nın 10. maddesinin 2. fıkrasındaki, “Devlet kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırır, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar” ve 41. maddenin, “İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.” şeklindeki hükümle devletin uyması gerekenler, program kural olarak düzenlenmiştir.

Devletin sosyal boyutta ele alındığını gösteren, isteme bağlı olmayan, devlete ödev ve yetki verilerek düzenlenen sosyal güvenlik hakkı, sağlık hakkı, sendika kurma hakkı, çalışma hakkı, dinlenme hakkı ve toplu sözleşme ve grev hakkı, devletin topluma

¹⁴³ Devlet Planlama Teşkilatı, (1963), *1. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>
Erişim Tarihi: 23.10.2004.

¹⁴⁴ Bülent Tanör, (1978), *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, May Yayınları, İstanbul, s. 189-195.

karşı ödevlerinin bulunduğunu belirlemiş, aynı zamanda toplumsal örgütlenmenin önünü açmıştır.

Sosyal güvenlik hakkı 48. madde ile, “Herkes; sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir.” şeklinde düzenlenmiştir. Sağlık hakkı ise 49. maddede “Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir. Devlet, yoksul veya dar gelirlili ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır.” olarak yer almıştır. Böylece sosyal güvenlik anayasal boyutta ve devletin ödevi olarak düzenlenmiş olmaktadır.

Sosyal güvenlik anlayışının temel düzenlemelerinin yapıldığı bu dönem içerisinde, 1964 yılında 506 sayılı Yasa ile tüm sosyal sigorta mevzuatı birleştirilmiştir. 24.02.1968 tarih ve 1005 sayılı “İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun” ile İstiklal Savaşı, Kore ve Kıbrıs gazilerine Emekli Sandığı tarafından düşük miktarda aylık bağlanmıştır. 1971 yılında 1479 sayılı Yasa ile esnaf ve bağımsız çalışanların sosyal güvencesini sağlamak amacıyla, kısa adı Bağ-Kur olan “Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu” kurulmuştur. 01.07.1976 tarih ve 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” ile 65 yaşındaki muhtaç kişilere yine az miktarda da olsa aylık bağlanmıştır.

1980 öncesinde, sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramlarının yükselişinin yanında, dönem sonunda dünyada yaşanan petrol krizi nedeniyle hızlanan ve kar oranlarının hızlı düşüşü ile açığa çıkan ekonomik bunalım, ekonominin Keynesyen politikalarla değil, yeni liberal bir yaklaşımla yönetilmesi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu durum sosyal güvenlikle ilgili olarak iktisadi bir yaklaşım olan, maliyet hesaplarını ön planda tutan politikaların öne çıkarılmasına yol açmıştır.

I.6.2.2.2. 1980 Sonrası Dönem

24 Ocak 1980' de Hükümet tarafından açıklanan ekonomik kararlar, 1970'li yıllarda IMF'nin pek çok az gelişmiş ülkeye empoze ettiği standart istikrar politikası paketi ile Dünya Bankası tarafından geliştirilen tipik bir yapısal uyum programının tüm bilinen unsurlarını içermektedir.¹⁴⁵ Daha sonra, "24 Ocak Kararları" olarak anılacak olan bu politikalar özde, ekonomiyi dışa açma, içe dönük olarak kurulan sanayinin dışa dönük hale getirilmesi şeklinde, yeni bir ekonomik modelin uygulanmasını öngörmektedir.

24 Ocak Kararları, 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle başlayan ara rejimle kendisine siyasal bir çerçeve de oluşturmuştur.¹⁴⁶ Bu modelle birlikte, işgücünü oluşturan kesimlerin tümünün gayri safi ulusal hasıladan aldıkları pay düşürülerek sosyal güvenlik gelirlerinin azalmasına yol açmıştır. Buna paralel olarak sosyal güvenlik sisteminde o güne kadar biriken fonlar, yıllardan beri sıfır faizle sosyal güvenlik amacının tamamen dışında kullanılmıştır. Ülkedeki ekonomik sistemin giderek makro plan ve programların dışına taşınması, ekonomiye müdahalenin kaldırılması, kayıt dışı ekonominin artışına sebep olmuştur. Kayıt dışı ekonomi, ülke ekonomisinin % 50'sini aşmıştır. Çalışanların tüm sosyal güvencesini yok sayan bu ekonomik yapılanma giderek ülkeyi bir borç sarmalına sürüklemiştir.¹⁴⁷

Değişen ekonomik sistemin ardından, onunla uyumlu 1982 Anayasası kabul edilmiştir. Yeni Anayasa'nın sosyal devlet anlayışı, 1961 Anayasası'na göre farklılık göstermekteydi. Sosyal devlet anlayışını ortaya koyacak olan temel düzenlemelerin incelenmesinde, kavramın içi boş olarak tanımlandığı ortaya çıkmaktadır. Cumhuriyetin nitelikleri arasında, Devletin sosyal bir hukuk devleti olduğu düzenlenmiştir. Ancak 1961

¹⁴⁵ Korkut Boratav, (2003), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, Yedinci Bası, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, s. 148-149.

¹⁴⁶ Tefik Çavdar, (1992), *Türkiye'de Liberalizm 1860-1990*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, s. 228.

¹⁴⁷ Gaye Yılmaz, (2004), "Ulus Ötesi Şirketler, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finans Piyasaları Açısından Önemi ve Küreselleşme", www.geocities.com, Erişim Tarihi: 24.04.2004.

Anayasası'nda yer alan devlete program kural olarak yurttaşları için insan onuruna uygun bir yaşama seviyesi sağlama görevi veren 41. maddenin yerine, aynı nitelikli bir düzenleme konulmamıştır.¹⁴⁸

Ayrıca yeni anayasa ile grev, toplu sözleşme ve sendika kurma hakkı için getirilen yasaklar ile devlet memurlarına getirilen kısıtlamalar toplumsal örgütlenmeyi engelleyerek toplumsal kesimlerin düzen içerisinde baskı unsuru oluşturmasını engellemiştir.

1982 Anayasası'nda "Sosyal Güvenlik Hakları" başlığı altında önce sosyal güvenlik hakkı 60. madde ile şu şekilde yer almıştır. "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir, Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

1982 Anayasası'nda ayrıca sosyal güvenlik anlamında, özel olarak korunması gerekenler arasında, şehitler, gaziler ile bunların dul ve yetimleri, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklar sayılmıştır. Ancak tüm bunların yapılması yönündeki beklentiler gerçekleştirilmemiştir.

Sağlık hakkı ile ilgili olarak 56. madde ile herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu kabul edildikten sonra, devletin herkesin yaşamını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak üzere, sağlık kuruluşları kuracağını, sağlık hizmetlerini düzenleyeceği ve bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık kurumlarından yararlanarak yerine getireceğini, ayrıca sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilebilmesi için kanunla genel sağlık sigortasının kurulabileceğini belirtmektedir. Genel sağlık sigortasının kuruluşu konusunda ılımlı bir ifade kullanılmakla beraber bu madde ile sağlık hizmetlerinin kamu hizmeti ve devlet görevi olmaktan çıkarıldığı açıkça görülmektedir.

Devletin sosyal görevlerini yerine getirmesinde, 1961 Anayasası'nda belirlilik

¹⁴⁸ 1961 Anayasası, 41. maddesi "İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalıştırma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir".

söz konusu iken, 1982 Anayasası'nda “mali kaynakların yeterliliği” ölçütü getirilerek durum belirsizleştirilmiştir. Bu madde, kalkınmacı politikaların yerine enflasyon odaklı politikaların uygulanmasının sonucu olarak düzenlenmiştir.

Bu dönem içerisinde, uluslararası kuruluşların yeni fon oluşturma çabaları nedeniyle, asıl amaç göz ardı edilerek, 1983 yılında 2926 sayılı Yasa ile “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Bağımsız Çalışanlar” Bağ-Kur ve 2925 sayılı Yasa ile de “Tarımda Süreksiz Çalışanlar” Sosyal Sigortalar Kurumu çatısı altında sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Bu kesimin aslında büyük oranının sosyal güvenlik primini ödeme gücü olmadığı bilinmektedir. Yine 28.05.1986 tarih ve 3292 sayılı “Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun” gereğince üstün hizmet ve başarıları bulunan vatandaşlar ile onların ölümü halinde yakınlarına aylık verilmesi düzenlenmiştir. 29.05.1986 tarih ve 3294 sayılı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu” kapsamında ise yoksul ve muhtaç Türk vatandaşlarına ve göçmen soydaşlara yardım amacıyla Merkez Bankası bünyesinde, “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” kurularak, her il ve ilçede “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları” kurulmuştur.¹⁴⁹ Üzerinde çok tartışılan ve amacı dışında kullanıma açık olan 18.06.1992 tarih ve 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılansısı Hakkında Kanun” ile yoksullara sağlık hizmeti verilmeye başlanmıştır.

Dönem içerisinde çıkarılan dağıtık görünümlü bu yasalar, ücretlerin baskılanması, gelir dağılımının bozulması ve yüksek enflasyon gibi etkenlerle yoksulluğun iyice artması nedeniyle, siyasilerin bazı geçici önlemler alma çabasından daha ileriye götürülemediği görülmüştür.

Bu gibi bir çok yasal düzenlemenin yaşama geçirilememesinin nedenlerinin

¹⁴⁹ Şakar, a.g.e., s. 351.

başında, 1980'lerden sonra artan rekabet ortamı ve maliyetleri düşürme çabası ve ekonominin dış dünya ile entegrasyonu çabaları gelmektedir. Ekonominin uluslararası niteliği, uluslararası kurumların güç kazanmasına neden olmuştur. Ulusal ekonominin krize girmesi ile artık bir yük olarak görülmeye başlanan sosyal güvenlik harcamalarının, azaltılması gündeme getirilmiştir. Bu tutum “sosyal devlet” anlayışını da sorgulamaya ve zayıflatmaya başlamış, yeni liberalizmin egemenliğini pekiştirmiştir.

Bu dönemde, devletin sosyal güvenlik alanındaki sorumluluğunu bireye devretmesi, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gibi düşünceler cesaretle ortaya atılmaya başlanmıştır.¹⁵⁰

Yaşanan gelişmeler sonucunda, sosyal güvenlik harcamalarının kısıtlanması amacıyla yasal düzenlemeler yapılması sürecine girilmiştir. 1999 yılında, 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Yasası” ile işsizlik sigortası yanında emeklilik yaşının ve süresinin arttırılması ile emekli olduktan sonra çalışmaya devam edenler için sosyal güvenlik destek primi kesilmesi, ücret artışlarının karma bir sisteme bağlanması gibi, mali açıdan kurumların güçlendirilmesi söylemi ile sosyal güvenlik kapsamında bulunanların haklarının daraltılması yönünde köklü düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile işsizlik sigortasında uzun vadede birikecek olan fonun kullanılması ile varolan sosyal güvenlik haklarının daraltılması amaçlanmıştır.

Daha sonra 2000-2003 yılları arasında sosyal güvenlik kurumlarının küçültülerek birleştirilmesi yönünde yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Dünyada yaşanan dönüşüm süreci, Türkiye’de de etkilerini göstermiştir. Büyük sermaye sahiplerinin yeni pazarlara ihtiyaç duyması ile devletin rolü tartışmaya açılmıştır. Sosyal devletin temel görevleri arasında yer alan, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri sermayeye açılmak üzere yapılandırılmaya başlanmıştır.

¹⁵⁰ Şakar, (2004), a.g.e., s. 41.

Yeni düşüncenin önündeki en büyük engel devlettir. Devlet sosyal harcamalarını en düşük seviyeye çekmeli, bir takım kamu hizmetlerinden tamamen çekilmelidir. 1994 yılından sonra ortaya çıkan sosyal güvenlik açıkları, kısa süre içinde devletin sosyal güvenliğe katkısı olarak değerlendirilmeme eğilimi ile karşılaşmıştır. Dışa bağımlı ekonominin ulus-ötesi kuruluşlarca yönetilmesi sonucunda, dikkatlerin sosyal güvenlik kurumlarının küçültülmesi, bazı hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi ve özelliklede sağlık tesis ve kurumlarının işletilmesinin sermaye sahiplerine bırakılmasını gündeme getirmiştir. İşte küreselleşme sonucunda oluşan yeni liberal yaklaşım ve bu düşünceye uygun politikalar Türkiye’de, sosyal güvenlik kurumları ve yardımları ile ilgili bir takım yaklaşımların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ve çok ayaklı sistem yaklaşımları bu dönemin izlerini taşımaktadır.

1.6.2.2.2.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi,

Tek Çatı Yaklaşımı

Tek çatı ilkesi konusunda öğretilerde farklı görüşler olmakla beraber, bu ilkeden ne anlaşılması gerektiği üzerinde yeterince durulmadığı görülmektedir. Oysa, tek çatı ilkesi sosyal güvenlik reformunun gündeme geldiği her platformda ele alınmaktadır. Bu nedenle kavram üzerinde durulmasında yarar vardır.

Tek çatı altında birleştirme konusunda en köklü yaklaşım, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının tamamen kaldırılarak, yerine tek bir kurumun oluşturulmasıdır. Bu yöntemin çok zor olmasının nedeni, uzun süreli ve sistemli araştırmalar ve çalışmalar yapılmasını gerektirmesidir. Kurumları tek çatı altında birleştirme yapılırken sosyal güvenlik sisteminin elli yıllık deneyiminin mutlaka göz önüne alınması gereklidir. Sonuçta ortaya nasıl bir tablo çıkacağına belirli olmaması nedeniyle, gerek doktrin, gerekse resmi

plan ve programlarda önerilmemektedir.¹⁵¹

Tek çatı ilkesinin çok katı şekilde, tek bir kurum oluşturularak uygulanması için kurulacak kurumun tüm sosyal alanı kapsayacağı ve bu sistemde sosyal güvenlik hakkının bütünleşmiş bir örgütlenme tarafından yerine getirileceği ileri sürülmektedir.¹⁵²

“Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası” ve “Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası” ile sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi öngörülmektedir. Bu düzenlemelerle mevcut yasaların (506, 1479, 5434, 2926 ve 2925 sayılı Yasalar) yürürlükten kaldırılması öngörülmüştür. Doğal olarak bu yasaların yürürlükten kaldırılması, sosyal güvenlik kurumlarını da ortadan kaldırmaktadır.

Doktrinde, üç temel sosyal güvenlik kurumu kaldırılarak bunların yerine kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu ile halen mevcut sosyal güvenlik sorunlarının çözülemeyeceği,¹⁵³ tek çatı ilkesinin sadece sosyal güvenlik yasalarının veya kuruluşlarının birleştirilmesi ya da bir araya getirilip tek bir bakanlığa bağlanması anlamına gelmeyeceği, dolayısıyla tek çatı ilkesinin zorunlu sonucunun sosyal güvenlik kuruluşlarının tek bir kuruluşa dönüştürülmesi olmadığı gerekçeleriyle yeni düzenlemeler eleştirilmektedir.¹⁵⁴

Diğer tek çatı ilkesi ise, dar anlamda tek çatı altında toplanmadan içerik olarak farklılık göstermektedir. Bu görüşe göre, tek çatı ilkesi; değişik sosyal güvenlik kuruluşlarının aynı bakanlık çatısı içinde, yapısal bağımsızlıklarını korumalarını öngörmektedir. Bu yaklaşımda, kurumların birbirleriyle koordineli faaliyet göstermeleri amaçlanmaktadır. Bu sistemde üst örgütlenmenin koordinasyon sağlama görevinin yanında

¹⁵¹ Recep Makas, (2004), “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yeniden Yapılanması Üzerine” *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2004/1, s. 69.

¹⁵² Ercüment Öztürk, (2005), “Sosyal Güvenlik Kurumlarında Tek Çatı Çalışmalarına Özel Bir Bakış” *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Yıl: 7, Sayı: 29, Ocak-Şubat, s. 16.

¹⁵³ Ali Rıza Okur, (2003), “Emeklilik Sistemi Sigortası ile Emeklilik Sigortası Kurumu Tasarı Taslağına İlişkin Rapor” *İstanbul Barosu Avukat Sağlık Sigortası Çalışma Grubu*, İstanbul, s. 105.

¹⁵⁴ Tankut Centel, (2003), “Emeklilik Sistemi Sigortası ile Emeklilik Sigortası Kurumu Tasarı Taslağına İlişkin Rapor” *İstanbul Barosu Avukat Sağlık Sigortası Çalışma Grubu*, İstanbul, s. 113.

örneğin SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın bu örgütlenme altında toplanması ve aralarında standart ve norm birliğinin sağlanmış bulunması ve doğal olarak tüm kurumların aynı bakanlığa bağlı olmasıdır. Benzer uygulama 618 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kurulan ve söz konusu KHK’ nin Anayasa Mahkemesi’nce iptali üzerine,¹⁵⁵ 16.07.2003 tarih ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu¹⁵⁶ ile yeniden yasal dayanağa kavuşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu, ilgili kuruluşları olan SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu arasında koordinasyonu ve bu kuruluşların sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliği sağlamakla görevli ise de, ilgili kuruluşları arasında Emekli Sandığı yer almadığından sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyon ve bu kurumların uygulamalarında norm ve standart birliğinin sağlanması SSK ve Bağ-Kur’la sınırlı olacağı açıktır. Koordinasyon ve işbirliği eksikliği, sosyal güvenlik politikalarının makro seviyede belirlenerek hayata geçirilmesine, sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart farklılıklarına, kaynak ve zaman israfına ve kapsama alma bakımından yetersizliğe ve boşluklara neden olmaktadır.¹⁵⁷

Tek çatı ilkesini norm ve standart birliği ile bağlantılı olarak ele alan görüşe göre, mevcut sosyal güvenlik kurumları tek bakanlık altında toplanmalıdır. Bu bakanlık ise bu alanda ihtisaslaşmış olan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmalıdır. Böylece sağlanan haklarda ve bu hakların elde edilebilmesi için gerekli koşullarda standart yakınlaşmalar sağlanabilecektir.¹⁵⁸

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, konu ile ilgili ayrıntılı bir çalışma

¹⁵⁵ Resmi Gazete: 08.11.2000 tarih ve 24224 sayı, 618 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi tarafından 31.10.2000 tarih, E. 2000/62, K. 2000/35 sayılı Kararı ile İptal edilmiştir.

¹⁵⁶ Resmi Gazete: 24.07.2003 tarih ve 25178 sayı.

¹⁵⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, (1995), 7. *Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No:2420-ÖİK: 479, Ankara, s. 35.

¹⁵⁸ TİSK, (tarihsiz), Sorunlar ve Görüşler, TİSK İnceleme Yayınları No: 6, s. 133.

yapılmıştır. Kurumlar arasındaki norm ve standart birliğinin sağlanması yeterli görülmüştür.¹⁵⁹ Planın sosyal güvenlikle ilgili düşünceler kısmında, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi düşüncesinin toplumumuzdaki fantezilerden biri olduğu belirtilmektedir. Üç sosyal güvenlik kurumunun tek bir genel müdürlük olarak örgütlenmesinin, bugünkü dev yapıları ile mümkün olamayacağı üzerinde durulmuştur. Kurumların aynı bakanlığa bağlı olmaları amaçlanıyorsa, sonuçta ne elde edileceğinin iyi değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bugün SSK ve Bağ-Kur aynı Bakanlık çatısı altında bulunmaktadır. Bu durum nedeniyle sorunlarında azalma olmamıştır. Toplumda, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi halinde tüm sorunların çözüleceği yönünde bir kanı oluşturulmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin sorunu, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması olmayıp, sorun sosyal güvenliğin ve sosyal sigortacılığın anlaşılmasıdır.¹⁶⁰

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı da benzer şekilde, sosyal güvenlik sisteminin karmaşık görüntüsünün sona ermesi için, norm ve standart birliğinin sağlanması yeterli görülmektedir. Bunun için sosyal güvenlik yardımlarının düzenlendiği temel bir yasanın çıkarılması gerektiği belirtilmektedir.¹⁶¹

Sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında toplamak düşüncesi rasyonel değildir. Çünkü, idari, siyasi vb. birçok sebepten ötürü böyle bir düşünceyi gerçekleştirmek çok güç, hatta imkansızdır. Kaldı ki, dünyada, Avustralya ve İzlanda hariç, bütün sosyal güvenlik kurumlarını tek bir çatı altında toplayan herhangi bir ülkeye rastlamak da oldukça güçtür. Gelişmiş ülkelerde, uzun bir maziye sahip, yerleşmiş ve hem idari hem de sosyal yönden topluma mal olmuş olan kurumlar varlıklarını aynen korumakta ve mazilerinin derinliği ile öğrenmektedirler. Fransa, Almanya ve İtalya bu hususta akla ilk gelen örneklerdir. Nitekim Avrupa Birliği 'ne dahil ülkelerde sosyal güvenliğe araştırma ve tartışmalarda sistemin iyileştirilmesi ve daha etkin hale getirilmesi üzerinde durulmakta, ancak, mevcut kurumların

¹⁵⁹ DPT, (1995), a.g.k., s. 66.

¹⁶⁰ a.g.k., s. 102.

¹⁶¹ DPT, (2001), a.g.k., s. 128.

tek çatı altında toplanması ne önerilmekte, ne de konuşulmaktadır. Türkiye’de de böyle bir düşüncüyü gündeme getirip tartışmanın pratikte hiçbir yararı yoktur.¹⁶²

Emekli Sandığı (ES), kurumların birleştirilmesine, Maliye Bakanlığı ile arasında, organik ilişkiler bulunması nedeniyle karşı çıkmaktadır. Maliye Bakanlığı’nın görev alanına giren bir çok sosyal güvenlik yardımı ES tarafından yerine getirilmektedir. Sandık ödemelerinde ortaya çıkan açık, sosyal transferler bölümüne eklenen ödenekten karşılanmaktadır. Bu nedenlerle diğer kurumlarla, aynı bakanlıkta birleşmenin yararlı olmayacağı belirtilmektedir. ES, Maliye Bakanlığı’na bağlılığını sürdürmek zorundadır. Sosyal güvenlik kurumlarının aynı bakanlığa bağlanması konusu, çeşitli tarihlerde ve çeşitli hükümetler zamanında gündeme getirildiği halde, taşıdığı sakıncalar nedeniyle gerçekleştirilememiştir. Kaldı ki, SSK ile Bağ-Kur’un halen aynı bakanlığın çatısı altında bulunmaları da hiçbir problemi çözememiştir.¹⁶³

Centel’e göre, tüm sosyal güvenlik sorunlarının tek bir kurum tarafından çözümlenmesi zorunlu değildir. Tek çatı altında birleşmede, sosyal sigorta kurumlarının ve sandıklarının kurumsal varlıklarını ve yapısal bağımsızlıklarını koruyarak, bütünleşmiş bir yapı içerisinde yer almaları söz konusu olmalıdır. Farklı kesimde çalışanların özellikleri gözetilerek hukuki açıdan haklı görülebilecek ayrımlara gidilmesi, birden çok kurum ya da sandığın varlığını zorunlu kılmaktadır. Zira değişik kesimlerin haklı çıkarlarını aynı yer ve temelde sağlamak mümkün değildir.¹⁶⁴

Öncelikle sosyal güvenlik sisteminin esas alındığı Bismarck modelinin kuruluş felsefesi, ayrı meslek grupları için ayrı sandıklar şeklinde ve tamamen özerk yapılara işaret etmektedir. Diğer yandan, sosyal güvenlik sistemi içinde en çok sorun yaşanan (hizmetlerin birleştirilmesi yönünden) iki kurum, SSK ve Bağ-Kur’dur. Bu iki kurum

¹⁶² TOBB, (1994), *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu*, 2. Baskı, TOBB Yayınları, No: Genel: 264 BÖM: 17 Ankara, s. 273.

¹⁶³ a.g.k., s. 273-274.

kuruluşlarından bu yana aynı bakanlığın bağlı kuruluşlarıdır. 2000 yılından bu yana ise Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşlarıdır. Aynı bakanlığa bağlı olmaları ve aynı kurumda birleşmeleri sorunları gidermekten çok arttırmıştır. Sorunun çözümü, üç kurumun mevcut durumu ile kalmaları ve her kurumun yasasında diğer kurumla ilgili yaşanan ortak sorunların giderilmesi yönünde düzenlemeler yapmaktadır.

Tek çatı altında birleştirme yaklaşımı ile amaçlanan, sosyal güvenlik kurumlarının veya tüm sistemin sorunlarına kalıcı çözüm aramak değildir. Serbest piyasa ekonomisi içerisinde, devletin küçültülmesi amacıyla, kurumları basit bir yapıya dönüştürerek tasfiye etmektir. Kurumların tasfiyesini kolaylaştırmak amacıyla, sağlık ve emeklilik yardımları daraltılarak, sermayeye açılımı sağlamak istenmektedir. Yaptıkları sigorta yardımları daraltılan kurumlar, zaten işlevsiz bir duruma getirilmiştir. Kurumların ilk yapılanmalarında olduğu gibi yönetsel ve mali açıdan özerk, siyasi baskılardan uzak, düzenli devlet katkısı ile güçlendirilmiş, belirli konularda (emeklilik yaş ve süresi, sağlık yardımları) standart ve norm birliği sağlanarak mevcut kurumsal yapılarının korunması gerekmektedir.

Çalışmanın temel varsayımı, sosyal devlet anlayışında yaşanan dönüşümle birlikte, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi sürecine girildiği ve mevcut kurumların küçültülerek tek çatı altında birleştirilmesi yaklaşımının ortaya atılmasının yeni liberal politikaların devletin küçültülmesi ilkesi ile eşanlamlı olduğudur. Tek çatı altında birleşmeyi radikal şekilde savunmak mevcut kurumların tasfiye edilerek yerine tek bir kurumsal yapının oluşturulmasını amaçlarken, yeni iktisat politikalarının uygulanmasının zorunlu gereği olan devletin küçültülmesi ilkesinin yerine getirilmesi anlamını da taşımaktadır.

1.6.2.2.2. Çok Ayaklı Sosyal Güvenlik Yaklaşımı

Çok ayaklı sosyal güvenlik yaklaşımı, kamu sosyal güvenlik sisteminin

yanında, özel sigorta şirketlerinin de sisteme dahil edilmesidir. Bu yaklaşımın daha çok işveren kuruluşları tarafından hazırlanan raporlar ve 8. BYKP ile savunulduğu görülmektedir. 1980 sonrasında sosyal sigorta ve sosyal yardımların piyasa koşullarında ele alınması ve mümkün olduğunca piyasaya açılması düşüncesinin bir sonucudur. Sosyal sigortaların özel sektör tarafından ve sosyal yardımların da sivil toplum örgütleri tarafından yerine getirilmesi esastan hareket etmektedir.

TÜSİAD, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak hazırladığı raporlarda sürekli olarak, çok ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi önermektedir. Bu model için kamu sosyal güvenlik kurumlarının (Bağ-Kur, SSK ve ES) birinci ayak kurumları oluşturacağı ve dağıtım (pay-as-you-go) sistemi esasına bağılı olarak çalışacakları varsayılmaktadır. İkinci ayak kurumlar olarak, bireysel tasarruf hesabı sistemidir. Sistem fon esasına göre işlemektedir. Çalışanlar ve işverenlerden zorunlu olarak kesilen kesintilerle finanse edilen, özel fon yönetim şirketleri olması gerektiği ileri sürülmektedir.¹⁶⁵ TÜSİAD'ın önerisi, özel sermayenin teşviki amacıyla, bireysel tasarrufçuların özel sigortalara ilgisinin artırılması amacını taşımaktadır. Ayrıca, sağlık hizmetlerinin ikinci ayak kuruluşlar, yani özel şirketler tarafından sunulması öngörülmektedir.¹⁶⁶

Yine işveren kuruluşlarından TOBB ve TİSK de ikinci ayak sosyal güvenlik kuruluşlarına önem verilmesini ve desteklenmesini, bireysel sigortacılığın teşvik edilmesini önermektedir. Çok ayaklı sistemin önerilmesindeki amaç, Şili özelleştirme modelinin yavaş yavaş gündeme getirilmesinin ön hazırlığıdır. Devletin sosyal rolünün tamamen dışlandığı, sermayeye yeni pazar açılmasının hedeflendiği görülmektedir. Özellikle sağlık sigortası üzerinde durulmaktadır. Kar payının yüksek olması nedeniyle, sağlık hizmetlerinin özel şirketler tarafından yerine getirilmesi ısrarla savunulmaktadır.

¹⁶⁵ TÜSİAD, (1996), *Emekli ve Mutlu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi*, Yayın No. TÜSİAD-T/96-1/193, İstanbul, s. 15-16.

¹⁶⁶ TÜSİAD, (2004), *Türk Emeklilik Sisteminde Reform*, Yayın No:2004-11/382, İstanbul, s. 55-56.

Çok ayaklı sistemi savunmak, özelleştirme öncesi için zemin hazırlamak demektir. Doğal olarak bu sistemi savunanlarda işveren kuruluşları ve büyük yatırımcılardır.

II. BÖLÜM: TÜRKİYE’NİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Çalışmanın bu bölümünde, sosyal güvenlik sistemi incelenerek, sistemin genel özelliklerinin yanı sıra, mevcut yapısından kaynaklanan sorunlarının tespiti yapılacaktır. Mevcut sistem öncelikle primli ve primsiz olmak üzere ele alınacaktır. Primli ve primsiz sistem içerisinde çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmakla beraber, her iki sistemin nüfusu kapsama oranına göre öncelikli olan kurumları incelenerek, genel bir çerçeve oluşturulacaktır.

Daha sonra sistemde oluşan dışsal etkiler bağlamında, uluslararası kuruluşların hazırlamış bulunduğu rapor ve projeler ile yine uluslararası kuruluşlarla olan ilişkilerin sisteme yansımalarına yer verilecektir.

II.1. Primli Sistem

Primli sistem, “sosyal sigorta” tekniği ile çalışan kurumlardan oluşmaktadır. Bu kurumlar aracılığıyla, korunması düşünülen toplum kesimleri, henüz ekonomik ve sosyal tehlike ortaya çıkmadan, sigortalı, işveren ve devletten alınacak mali katkılarla bir kaynağın oluşturulmasını öngörür. Söz konusu mali katkılar, sosyal güvenlik hukukunda, kural olarak prim olarak adlandırıldığından, bu şekilde kurulan sosyal güvenlik sistemi primli sistem (contributory scheme) olarak anılmaktadır.¹⁶⁷

Türkiye’de primli sistem içinde, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ve Emekli Sandığı (ES) ile şu anda 20 civarında bulunan özel banka ve sigorta şirketleri sosyal güvenlik sandıkları ile Türkiye İş Kurumu (İş-Kur) bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarından söz edildiğinde genel anlamda primli sistem

¹⁶⁷ Şakar, a.g.e., s. 60.

anlaşılacakla birlikte, primli sistemin içinde de kapsadığı nüfusun genişliği nedeniyle, Sosyal Güvenlik Kurumu' nun (SGK) ilgili kuruluşları olan, SSK ve Bağ-Kur ile Emekli Sandığı düşünülmektedir.

II.1.1. Sosyal Güvenlik Kurumu

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 16.07.2003 tarih ve 4947 sayılı Yasa ile SSK, Bağ-Kur ve İş-Kur arasında koordinasyon ve eşgüdümün sağlanması amacıyla, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın (ÇSGB) bağlı kuruluşu olarak kurulmuştur. SGK, fiili olarak 4.10.2000 tarih ve 618 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin sosyal güvenlik kurumları ile ilgili (SSK, Bağ-Kur ve İş-Kur) bir dizi Kanun Hükmünde Kararname'yi 26.10.2000 tarih ve E. 2000/61, K. 2000/34 sayılı Kararı ile iptal etmiştir. İptal kararı 08.08.2001' de yürürlüğe girmiştir. 08.08.2001 tarihi ile 16.07.2003 tarihi arasında, yasası bulunmamakla birlikte fiili olarak çalışmaya devam etmiştir.

SGK' nın görevi, sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyonu, standart ve norm birliğini sağlamak ve aktüeryal hesapları ile faaliyetleri arasındaki uygunluğu izlemek, ortak bir veri tabanı oluşturmaktır. SSK ve Bağ-Kur, SGK' nın ilgili kuruluşudur.

SGK, “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı” ile “Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu” n dan oluşmaktadır.¹⁶⁸ Kurul, sosyal güvenlik politikalarını belirlemek ve bunların gerçekleştirilmesi için alınması gereken tedbirleri kararlaştırmakla görevlidir.

SGK' nın fiili olarak kurulmasının üzerinden altı yıl geçmesine rağmen, SSK ve

¹⁶⁸ www.calisma.gov.tr/sgk, Erişim Tarihi: 20.10.2005, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, 4947 sayılı Yasa'nın 4. maddesine göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya Müsteşarın başkanlığında, İçişleri Bakanı, Maliye Bakanı, Sağlık Bakanı ile Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıklarının bağlı bulunduğu Devlet Bakanları tarafından görevlendirilecek en az genel müdür seviyesinde birer temsilci, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanı Bağ-Kur Genel Müdürü, İş-Kur Genel Müdürü ve Emekli Sandığı Genel Müdürü ile Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Dış Hekimleri Birliği, Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği, en çok üyeye sahip olan 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 oluşur.

Bağ-Kur açısından, standart ve norm birliğini sağlama ile ortak veri tabanı oluşturma yönünde önemli bir ilerleme sağlanamamıştır. Ters yönde, bürokratik işlemlerin artmasına sebep olmuştur.

II.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı

Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), 1945 yılında, “İşçi Sigortaları Kurumu” adıyla kurulmuştur. SSK, 1964 tarihli 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu” sonrasında “Sosyal Sigortalar Kurumu” ve 04.10.2000 tarih ve 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı” olarak unvanı ve kurumsal yapısı değiştirilmiştir.¹⁶⁹ SSK, ÇSGB’ nin bağlı kuruluşu olan SGK’ nin ilgili kuruluşu olup, yönetsel ve mali açıdan özerktir. ¹⁷⁰ SSK’nın denetimi, TBMM ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmaktadır.

Kurumun organları; genel kurul, yönetim kurulu ve başkanlıktır. Genel Kurul kırk dokuz kişiden oluşmaktadır.¹⁷¹ Genel Kurul’un görevleri arasında, raporlar ve hesaplar hakkında görüş bildirmek, seçimle gelen yönetim kurulu üyelerini seçmek, kurumun faaliyetleri hakkında görüş bildirmek ve teklifte bulunmak yer almaktadır. Genel Kurul’un Yönetim Kurulu’nun seçimle gelen üyelerini seçmek dışında (iki kişi) karar almak, denetlemek ve ibra etmek gibi bağlayıcı özellik gösteren görevleri yoktur. Genel Kurul’un görevleri danışma niteliğindedir. SSK’ nin denetiminin Genel Kurul veya

¹⁶⁹ 616 sayılı KHK’ nin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ve iptal kararının 08.08.2001’ de yürürlüğe girmesi ile 06.08.2003’ de yürürlüğe giren 4958 sayılı Yasa ile, “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı” statüsü yeniden düzenlenmiştir.

¹⁷⁰ 4958 sayılı Yasa., 1. md., www.ssk.gov.tr/mevzuat/ Erişim Tarihi: 20.10.2005

¹⁷¹ 4958 sayılı Yasa’nın 5. maddesine göre, genel kurulda bulunan üyeler şunlardır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’ndan birer temsilci olmak üzere yedi kişiden, Kurum memurlarının en fazla temsil edildiği sendika tarafından, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü personellerinden seçilecek birer kişiden olmak üzere iki kişiden, Yükseköğretim Kurulu tarafından görevlendirilecek sosyal politika, iş hukuku, aktüerya, istatistik veya sağlık bilimleri alanlarında uzman iki öğretim üyesinden, en fazla üyeye sahip üç işçi konfederasyonu tarafından belirlenecek on beş temsilciden, Kurumdan yaşlılık, malullük, ölüm aylığı ile sürekli iş göremezlik geliri almakta olanlardan, Bakanlıkça tespit edilecek en fazla üyeye sahip iki kuruluş tarafından üye sayıları itibariyle belirlenecek beş temsilciden, yurt dışında çalışan Türk işçilerini temsilen, Bakanlıkça belirlenecek beş temsilciden oluşmaktadır. Üç yılda bir Bakanın çağırısı ile toplanır. www.ssk.gov.tr, Erişim Tarihi: 23.04.2005

oluşturulacak Denetim Kurulu tarafından yapılması gerekmektedir. Kurum'un denetiminin işçilerin ağırlıklı olarak temsil edildiği Genel Kurul ve Denetim Kurulu tarafından yapılması, sigortalıların Kurum'un yönetiminde doğrudan etkili bir konuma gelmesini sağlayacaktır.

Yönetim Kurulu, Kurum'un en yüksek karar organıdır. Başkan ve yedi üye olmak üzere toplam sekiz kişiden oluşmaktadır.¹⁷² Yönetim Kurulu'nun sekiz üyesinin sadece ikisi seçilmişlerden, diğerleri atama ile gelen bürokratlardan oluşmaktadır. Yönetim Kurulu'nun geniş yetkileri bulunsa da, atamayla gelen bürokratların çoğunlukta bulunması bağımsız karar alma sürecini etkilemektedir. Atama ile gelen üyelerin siyasi irade tarafından belirlenmesi nedeniyle, alınacak kararlarda iktidarların etkisi olmaktadır.

Başkanlık, Başkan, Danışma-Denetim ve Destek Birimleri ile Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü, Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Başkanlık statüsünün getirilmesi, zaten hantal ve ağır işleyen Kurum'un, daha da ağırlaşmasına ve önceden tek genel müdürlük iken, iki ayrı genel müdürlüğe ayrılmasına ve giderek daha çok bürokratikleşmesine sebep olmuştur. Bu düzenlemenin amacı, önce büyük bir görüntü vermek, daha sonra sigorta ve sağlık işlerinin birbirinden ayrılması ile sağlığın piyasa koşullarına açılmasının ilk aşamasını gerçekleştirmektir. Belirttiğimiz gibi, Kurum önce iki genel müdürlüğe bölünmüş, daha sonra SSK Sağlık tesisleri Sağlık Bakanlığı'na devrettirilmişdir.

SSK, işçilerin primleri ile kurulan ve bugüne kadar onların katkısı ile Türkiye nüfusunun yaklaşık % 50'den fazlasına hizmet vererek, tüm ekonomik ve sosyal kriz

¹⁷² Yönetim Kurulu üyeleri, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakanlığın, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının önerisi ile bir üye olmak üzere müşterek kararname ile atanan iki kişi, en çok temsil edilen işçi, işveren ve kurumdan aylık almakta olanları temsil eden kurumdan birer asil ve yedek üye seçilir ve yönetim kurulunun iki doğal üyesi olan Sigorta İşleri Genel Müdürü ile Sağlık İşleri Genel Müdüründen oluşmaktadır. Kurum Başkanı aynı zamanda yönetim kurulu üyesidir ve yönetim kurulunun başkanıdır. En fazla beş üye ile toplantı yapılır ve eşitlik halinde başkanın tarafı üstün sayılır.

dönemlerinin düzenleyicisi olmuştur. SSK sağlık tesisleri, gerçek sahiplerine sorulmadan, zaman içerisinde yatırım yaptırılmayarak zor durumda bırakılmış ve Sağlık Bakanlığı'na devrettirilmiştir.

II.1.2.1. SSK Kapsamında Yer Alanlar

SSK, 506 sayılı Yasa'nın belirlediği, hizmet akdi ile bir işverene bağlı olarak çalışanları ve Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanuna göre çalıştırılan koruma bekçilerini sosyal sigorta kapsamına almıştır. Ancak, 1978'den itibaren çeşitli yasalarla kapsam genişletilmiştir. Tüm düzenlemelerden sonra, bir işverene bağlı olarak tarım ve orman işlerinde süreksiz çalışanlar, hizmet akdi ile çalışan tüm sanatçı, düşünür, edebiyatla uğraşanlar, genel kadınlar kapsama alınmıştır. SSK içinde kurulan topluluk sigortaları ile avukatlar ve noterler, ayrıca sadece iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık sigortası kapsamında olmak üzere çıraklar ve mesleki kursiyerler kapsama girmiştir.

Tarım ve orman alanında bir işverene bağlı olarak çalışan işçilerin primlerinde işveren katkısı bulunmamaktadır. Bu durum, zorunlu sigorta ve primlerin işveren ve sigortalı tarafından bölüşülerek ödenmesi ilkesine aykırıdır.

SSK kapsamında, 2005 yılı itibariyle, 6.671.645 zorunlu sigortalı, 7.391.503 çırak, isteğe bağlı, tarım ve topluluk sigortalısı, 4.302.301 yaşlılık aylığı alan, 28.700.424 aile bireyi, olmak üzere toplam 40.394.228 kişi bulunmaktadır.¹⁷³ SSK bütçesi büyüklük açısından, devlet bütçesinden sonra en büyük ikinci bütçedir.

SSK kapsamında bulunanlar, genel olarak bağımlı çalışanlardır. Bununla birlikte zamanla kapsamda bulunanlar çeşitlenerek farklı mesleklerde, SSK içerisinde kurulan topluluk sigortaları ile SSK' lı olmuştur. SSK'nın farklı kesimleri kapsaması, işçilerin kurumu olma özelliğinden uzaklaştırmamıştır. Bu çeşitlilik zamanla halkla bütünleşmiş bir yapı ortaya çıkarmıştır.

¹⁷³ www.ssk.gov.tr/ISTATISTIK/, Erişim Tarihi: 15.06.2006.

II.1.2.2. Sigorta Yardımları

İş kazası ve meslek hastalığı sigortası kapsamında, sağlık yardımı ve nakdi yardım olarak geçici iş göremezlik ve sürekli iş göremezlik geliri bağlanmaktadır. İş kazası ve meslek hastalığı sonucunda ölüm halinde cenaze yardımı yapılarak ölüm aylığı bağlanmaktadır.

Hastalık sigortası kapsamında, sigortalının kendisine, eşine, çocuklarına ve muhtaç durumda bulunan ana ve babasına sağlık yardımı yapılmaktadır. En son hali ile 4958 sayılı Yasa ile getirilen yeni düzenlemede sigortalının kendisi için viziteye çıkıldığı veya hastalığın tespit edildiği tarihten önceki bir yıl içerisinde doksan gün prim ödeme şartı getirilmiş iken , sigortalının bağımlıları kapsamında ana, baba, eş ve çocuklara son bir yıl içerisinde 120 gün prim ödeme şartı getirilmiştir.

Kurum sağlık hizmetlerini öncelikli olarak, ilk basamakta kendi hastaneleri ile vermekte iken, 1.1.2005'den itibaren "Kamu Kurum ve Kuruluşlarına ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı'na Devredilmesine Dair Kanun" ile hastane ve her türlü sağlık tesisi Sağlık Bakanlığı'na devrettirilmiştir. Şu anda sağlık hizmetlerini dışarıdan satın almaktadır. Artık sağlık tesisi bulunmayan SSK, devlet hastaneleri ile araştırma hastanelerinden ve bazı teşhis ve tedavilerde özel hastanelerden hizmet satın alarak, sağlık giderlerini karşılamaktadır.

Sağlık hizmetlerinin satın alınmasından önce 2004 yılında dışarıdan alınan sağlık hizmetinin, toplam sağlık hizmetine oranı % 39 iken, hastanelerin devrinden sonra, 2005 yılında, % 79 ve 2006 yılı tahminlerine göre % 95 olarak gerçekleşmiştir. Hastanelerin devri ile SSK fonlarının sermayeye açılımı amaçlanmıştır. Sonuçta sağlık harcamalarında, 4.2 milyar artış olmuştur.¹⁷⁴

SSK' nın sağlık hizmeti üretmemesi ve sağlık hizmetlerini diğer kamu kurumu

¹⁷⁴ Tıp Dünyası, (2006), SSK Özel Sayısı, Nisan, s. 1.

ile özel sektörden hizmet satın alma yoluyla yerine getirmesi, Kurum'un sağlık harcamalarını yüksek oranlarda arttırmıştır. SSK, dünyada kamusal sağlık hizmeti üretimi ve sunumunu birlikte gerçekleştiren tek örnektir. Amaç bu büyük pazarın özel sermayeye açılmasıdır. Uzun yıllardır SSK'nın ilaç fabrikasının ve hastanelerinin çok ucuz sağlık malzeme, ilaç ve hizmet üretimi yapması, büyük ilaç firmaları açısından tehdit oluşturmuştur. Uygulanan yeni liberal politikalara göre, kamu kurumlarının bir çok hizmeti, çeşitli yöntemlerle sermayeye açılabilir. Sermayenin daraldığı sektörlerde bu yönde değişikliklerle kamusal işlevler terk ettirilmektedir. Sermayenin yeni kar alanı olarak sağlık sektörünü seçmesi, SSK'nın sağlık hizmetlerinin durdurulmasını gerektirmiştir.

II.1.3. Bağ-Kur

Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur), 1479 sayılı Kanun'un 02.09.1971' de kabul edilerek 14.09.1971' de ve 13956 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesi ile kurulmuştur.

Kurum, ÇSGB'nin bağlı kuruluşu iken, 24.08.2000 tarih ve 619 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "bağlı" ibaresi metinden çıkarılmış ve KHK'nin Anayasa Mahkemesi'nce iptalinden sonra yapılan son düzenleme ile SGK'nın ilgili kuruluşu olmuştur.¹⁷⁵ Kurum yönetsel ve mali özerkliğe sahiptir.

Kurumun organları, Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu ve Genel Kurul'dan oluşmaktadır.¹⁷⁶ Yönetim Kurulu bir karar organı olup, Kurum'un en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşır.¹⁷⁷ Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkileri arasında, yıllık bütçeyi

¹⁷⁵ *Bağ-Kur Kanunu*, (2004), Yayın No: 3, Ankara, s. 7.

¹⁷⁶ a.g.k., s. 7.

¹⁷⁷ a.g.k., s. 16-17, Yönetim Kurulu genel müdür başkanlığında biri Kurum genel müdür yardımcılarında olmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından belirlenen iki üye, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Devlet Bakanı tarafından belirlenen bir üye ile, 1479 sayılı Yasa'ya tabi sigortalıların bağlı oldukları kanunla kurulmuş en yüksek meslek kuruluşlarından bir üye, 2926 sayılı Yasaya tabi sigortalıları temsil eden meslek kuruluşlarından bir üye olmak üzere, toplam altı üyeden oluşur. Yönetim Kurulu üyelerinin en az dört yıllık bir yüksek öğrenim kurumundan mezun olması şartı aranır. Genel

hazırlamak ve Bakanlığın onayına sunmak, bazı atamaları yapmak, aktüeryal hesapları kontrol etmek ve bazı konularda görüş bildirmek bulunmaktadır. Yönetim Kurulu, ağırlıklı olarak atama ile gelen bürokratlardan oluşmaktadır. Bu nedenle idari yönden özerklik gerçekleştirilememektedir. Diğer yandan, mali açıdan özerkliğin yazılı metinlerde kalmasının nedeni, Kurum bütçesinin Yönetim Kurulu tarafından hazırlanmasına rağmen, Bakanlıkça onaylanması şartı aranmasıdır. Oysa ki bütçe, Genel Kurul tarafından onaylanmalıdır. Kurum sigortalılarının isteği yönünde yönetsel kararlar alınmalıdır. Yönetsel özerkliğin olmadığı yerde mali özerklikte sözde kalmaktadır. Atama ile gelen üyeler, siyasi irade karşısında direnç gösterememektedir.

Kurumun genel kurulu altmış bir üyeden oluşmaktadır.¹⁷⁸ Genel Kurul, ağırlıklı olarak sigortalıların üye olarak bulunduğu meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Ancak, Genel Kurul'un karar alma, denetleme ve ibra yetkisi bulunmadığı için sigortalıların fazla olmasının, önemi yoktur. Çalışanları temsil etmek üzere bir kişinin seçilmesi, ayrıca en güçlü sendikanın üyeleri arasından seçilmesi, bu üyeliğin tamamen sembolik olarak düşünüldüğünü göstermektedir. Sadece görüş bildirmek ve tavsiyede

müdür ve genel müdür yardımcısı dışındaki Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır.

¹⁷⁸ a.g.k., s.23-24 Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'ndan iştirak edecek birer temsilciden,

1) Yüksek Öğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal politika, iş hukuku, sağlık bilimleri alanlarında uzman bir öğretim üyesinden,

2) Kurumun kapsamında bulunduğu sigortalıların bağlı oldukları kanunla kurulu en yüksek meslek kuruluşlarından (konfederasyonlardan) 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 ve diğer meslek kuruluşlarından birer temsilciden,

3) 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa tabi sigortalıların bağlı oldukları kanunla kurulu meslek kuruluşlarıncı üye sayılarının oranları korunarak seçilecek en fazla beş temsilciden,

4) Kurum çalışanlarının en fazla temsil edildiği kamu görevlileri sendikasına kayıtlı kurum personeli arasından seçilecek bir temsilciden,

5) Kurumdan aylık alanlardan, Bakanlıkça en fazla üyeyi temsil ettiği belirlenen dernek tarafından seçilecek iki temsilciden oluşur.

Genel Kurul üç yılda bir en geç Mayıs ayı sonuna kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının çağrısı üzerine toplanır. Bakanlıklar, DPT, Hazine Müsteşarlığı ile Başbakanlık Yüksek denetleme Kurulu tarafından gönderilen üyelerin üyelik süresi 3 yıldır. Yani bu üyeler olağanüstü genel kurulun olmadığı bir dönemde sadece bir kez genel kurul üyeliği yapabilmektedirler.

bulunmak görevi bulunan genel kurulun, bir baskı unsuru olmadığı görülmektedir. Bu durumda en azından görüşlerinden yararlanmak amacıyla sağlık, iş hukuku ve sosyal politika alanlarında birden çok akademisyene yer verilmesi yararlı olacaktır. Genel Kurul'da bürokratlardan çok esnaf ve sanatkarların bulunması gerekir. Zira, Bağ-Kur'un sahibi özellikle küçük esnaf ve sanatkardır. Bu nedenle öncelikle, kurum yönetiminde esnaf ve sanatkarların söz sahibi olması gerekir.

II.1.3.1. Bağ-Kur Kapsamında Yer Alanlar

Kurum esas itibariyle bağımsız çalışanların zorunlu, ev kadınlarının ise isteğe bağlı sigortalı olarak kapsaması amacıyla kurulmuştur. Daha sonra, tarımda bağımsız çalışanlar ve muhtarlarda kapsama alınmıştır.

Bağ-Kur kapsamında bulunma şartı olarak, bağımsız çalışma esas alınmaktadır. Bu nedenle sigortalılar içinde, serbest çalışan doktor, mühendis, mimar, eczacı, terzi ve ayakkabı tamircisi gibi farklı gelir grupları bulunmaktadır. Ancak, ayakkabı tamircileri ile uzman doktorların veya bir holding sahibinin ödemesi gereken aylık prim aynı miktarda tutulmaktadır. Sigortalılar arasında prim açısından eşitsizlik bulunması nedeniyle, primini ödeyemeyen milyonlarca sigortalı, hizmet alamamaktadır. Ancak istatistiklerde sosyal güvenlik kapsamında görünmektedir. Bu nedenle sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanması da güçleşmektedir.

Bağ-Kur kapsamında bulunan aktif sigortalı, pasif (emekli) sigortalı ve hak sahipleri, 2005 yılı sonuna göre toplam, 16.118.766 kişidir. Bu kişilerden 9.780.000 tanesi sağlık sigortasından yararlanabilirken, prim borcu nedeniyle 6.276.333 kişi sağlık sigortası kapsamı dışında kalmıştır.¹⁷⁹ Borcunu ödeyemeyen sigortalılar, genel sağlık sigortası uygulamasında da prim ödeyemeyecekleri için, sağlık sigortasından yararlanamayacaktır.

Sağlık sigortasından yararlanamayanlar, resmi işlemlerde Bağ-Kur sigortalısı

¹⁷⁹ www.bagkur.gov.tr Erişim Tarihi: 20.04.2006.

olarak görünmeleri nedeniyle, Yeşil Kart kapsamında da sağlık hizmeti alamamaktadır. Bu anlamda, sosyal sigorta esasının yeniden düşünülerek planlanması gerekmektedir.

Nüfusun büyük çoğunluğu sigortalı olarak görüldüğü halde, bir çoğu sigorta hizmetlerinden yararlanamamaktadır. Bu durumda, düzenli devlet katkısı sağlanarak veya prim ödeme gücü bulunmayan ancak geçimini temin edebilen sigortalıların tüm sigorta primlerinin devletçe karşılanması yoluyla, hizmetlerden yararlandırılmaları gerekmektedir. Bu önlemler işsizlik ve yoksulluk oranının artmasını engelleyecektir. Aynı zamanda güvencesiz insanların toplumsal yaşam içerisinde kendilerini güvende hissetmelerini sağlayacaktır.

II.1.3.2. Sigorta Yardımları

Kurum, sigortalılarına, malullük aylığı, yaşlılık aylığı, sağlık yardımı, sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine ölüm aylığı bağlamak ve cenaze yardımı ödemektedir.

Kurumun kendine ait sağlık tesisi bulunmadığından sağlık yardımını devlet hastaneleri, üniversite hastaneleri ile özel hastanelerden satın almak şeklinde sunmaktadır.

Bağ-Kur sağlık hizmetlerini ağırlıklı olarak devlet hastanelerinden almaktadır. Yıllar içerisinde özel hastanelerden alınan hizmetlerde artış olmuştur. 2006 yılına kadar sadece kalp, kanser, börek yetmezliği ve diyabet gibi hastalıklar için özel hastanelerle anlaşması bulunmaktadır. Ancak, 2006 yılında tüm sağlık hizmetleri için özel hastanelerle anlaşma yapılmaya başlanmıştır.

Tablo: 2

Bağ-Kur Sağlık Sigortası Giderlerinin Dağılımı (Bin YTL)

	Devlet Hastanesi	Özel Hastane	Üniversite
2002	561.700	70.000	61.000

2003	797.600	86.600	81.500
2004	1.028.300	113.400	126.800
2005	1.125.705	141.896	96.436

Kaynak: www.bagkur.gov.tr/finansman/zaman, Erişim Tarihi: 13.06.2006

Belirli konulardaki hizmetler için bu kadar yüksek oranda özel hastane gideri oluşması, tüm hizmetler dahil edilmiş haliyle, bu yılın sonunda SSK'da olduğu gibi sağlık harcamalarında üç-dört kat artış olacağını işaretidir. Bağ-Kur üniversite hastaneleri ile anlaşma yapma konusunda çekimse kalmıştır. Fakat aynı hizmeti, aynı bedelle özel hastanelerden satın almıştır. Örneğin, by-pass ameliyatı için üniversite hastaneleri ile özel hastaneler aynı fiyatı istemekte iken, sağlık harcamalarının yönü sermayeye yöneltilmiştir.

Sosyal güvenlik kurumları, sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılması talepleri yoğunlaşınca, bu hizmetleri ağırlıklı olarak, özel hastaneler ve tıp merkezlerinden almaya başlamıştır. Sağlık hizmeti, uluslararası sermayeye yeni pazarlar oluşturulmak adına, aşamalı olarak, kamu hizmeti olmaktan çıkarılmaktadır.

II.1.4. Emekli Sandığı

Emekli Sandığı (ES), kurulmadan önce farklı kurumlarda çalışan kamu personelleri ayrı sandıklarda farklı emekli mevzuatına tabi olarak çalıştırılmıştır. Daha sonra, standart ve norm birliğinin sağlanması amacıyla, tüm emekli sandıkları kaldırılarak, 08.06.1949'da kabul edilen ve 01.01.1950'de yürürlüğe giren 5434 sayılı Yasa ile Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kurulmuştur.¹⁸⁰

ES, Maliye Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur. Kurumun organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kurulu'ndan oluşmaktadır.¹⁸¹ Genel Kurul, Emekli Sandığının en üst karar organıdır. 3460 sayılı Kanuna göre İktisadi Devlet

¹⁸⁰ Resmi Gazete: 17.6.1949 tarih ve 7235 sayılı, ayrıca bkz. memurlara ilişkin emeklilik rejimlerinin tarihi gelişimi için www.emekli.gov.tr.

¹⁸¹ *Emekli Sandığı Kanunu*, (2002), Seçkin Yayınevi, 6. Baskı, Ankara, s. 15-16.

Teşekkülleri Genel Kurulu Emekli Sandığı'nın da genel kuruludur.¹⁸² Yönetim Kurulu, genel müdür ve iki genel müdür yardımcısı ile başbakanın önerisi ile atanan bir ve Maliye Bakanının önerisi ile atanan iki üyeden oluşmaktadır.¹⁸³ Sağlık Kurulu, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Emekli Sandığı tarafından atanan üç uzman doktordan oluşmaktadır. Üyelerin tamamı ile toplanmaktadır ve gerektiğinde dışarıdan uzman atanabilmektedir.¹⁸⁴

ES' nin organları, diğer kamu kurumlarına göre farklı olsa da, esas itibariyle bir sosyal sigorta kurumu özelliği göstermemektedir. Bismarck modeli anlamında, özerk bir yapısı yoktur, böyle bir yapı oluşturulma talebi de bulunmamaktadır. Kurumun organları sembolik olarak yapılandırılmıştır. Yönetim Kurulu'nda iştirakçilerin temsil edilmesine olanak sağlanmamıştır. Kurul, tamamen bürokratlardan oluşmaktadır. Bu nedenle, Sandık esas olarak dışarıdan gelecek (siyasi vb) talepler ile yönlendirilmeye açık bir yapı göstermektedir.

II.1.4.1. ES Kapsamında Yer Alanlar

Sandığın kapsamında, genel olarak kamu çalışanları bulunmaktadır. Daire, kurum ve ortaklıklardan, genel bütçeye giren daireler, katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler, özel kanunlarla kurulmuş ve kurulacak tüzel kişiliği bulunan Devlet kurumları, Ereğli Kömür Bölgesi Amele Birliği, özel kanunlarla kurulmuş bankalar, belediye ve özel idarelere bağlı idare ve müesseseler, ödenmiş sermayesinin yarısı Devlete ait olan ortaklıklar ve Emekli Sandığı Yasası kapsamındaki kurumları ve bu kurumlarda kadrolu ve kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışanlar öncelikle sayılmıştır. Bu

¹⁸² a.g.k., s. 17.

¹⁸³ a.g.k., s. 18-19, Yönetim Kurulunun Görevleri: Yıllık bütçe ve kadroları tespit etmek, yatırım planlarını, kamulaştırma tekliflerini, faaliyet raporunu, aylık bağlama önerilerini, dava açılması konularını, imza yetkisi verilecek kimseleri, sandık gelirlerinin işletilmesi önerilerini, personele ikramiye verilmesini, ve gerekirse yerli ve yabancı sözleşmeli personel çalıştırılmasını, inceleyip öneri haline getirmek ve karara bağlamak, 4. ve daha yüksek derecede bulunan personellerin atama işlemlerini yapmak, kanun tasarıları hakkında görüş bildirmek, tüzük ve yönetmelik tasarılarını incelemek, ve Genel Müdürlüğe öneride bulunmak, gerekirse görevlerinden bir kısmını Genel Müdürlüğe devretmektir.

¹⁸⁴ a.g.k., s. 18.

belirtilenlerin yanında Cumhurbaşkanları, gedikli subaylar ve gedikli erbaşlar ve ordu uzman erbaşları, harp okulu öğrencileri, yedek subaylar ile erlerin görev sırasında malul ve ölümleri halinde, emeklilik hakkı tanınan görevlerden sonra milletvekili seçilenler (seçimlerden sonra 6 ay içerisinde başvurmaları şartı ile), belediye başkanları (seçimlerden itibaren 6 ay içinde başvurmaları şartı ile) ve Devlet Planlama Teşkilatı, Sermaye Piyasası Kurulu ile Devlet Yatırım Bankası'nda sözleşme ile çalışanlar da kapsam içindedir.¹⁸⁵

ES' nin kapsamına girmesi gerekenler konusunda, çok sayıda değişiklik yapılmıştır. Kamuda ortaya çıkan yeni çalışma şekillerine göre kapsamı genişletilmiştir. Seçilmişler kapsama alınmıştır. Seçilmişlerin kapsama girmesinde, Sandığın iştirakçilerine sağladığı sigorta yardımları, diğer kurumlara görece daha iyi olması belirleyici olmuştur. ES kapsamında, 31.03.2006 tarihine göre, 1.606.579 kişi yaşlılık aylığı, 1.263.726 kişi 65 Yaş aylığı, 51.814 kişi madalya aylığı, ve 2.413.558 aktif iştirakçi bulunmaktadır. Hak sahipleri ile birlikte Türkiye nüfusunun % 15'ini kapsama almaktadır.¹⁸⁶

ES, diğer kurumlara göre kapsamı daha dar, ancak sigorta yardımları açısından diğer kurumlara göre daha iyi bir konumdadır. Ancak, sigorta yardımlarında eşitlik yoktur. Birbirinden çok farklı ücret rejimleri uygulanmaktadır. Kişiyeye özel yaşlılık aylığı ödemeleri iştirakçiler arasında huzursuzluk yaratmaktadır.

II.1.4.2. Sigorta Yardımları

ES, iştirakçilerinin durumuna göre yaşlılık, adi malullük ve vazife malullüğü aylıkları bağlamaktadır. Sandık, iştirakçilerine emekli ikramiyelerini daha sonra kurumlarından tahsil edilmek üzere peşin ödemektedir. Ayrıca Sandık iştirakçilerine, düşük faizli, üç maaş tutarında kredi vermektedir.¹⁸⁷ Emekli olmadan ayrılanlara

¹⁸⁵ a.g.k., s. 22 23, 24, 25, 26.

¹⁸⁶ www.emekli.gov.tr/sagist, Erişim Tarihi: 13.06.2006.

¹⁸⁷ a.g.k., s. 40.

keseneklerine göre toptan ödeme yapmaktadır.¹⁸⁸

Emekli Sandığı'nın sağlık yardımı, yaşlılık aylığı almakta olan tüm iştirakçiler ile onların hak sahiplerini kapsamaktadır.¹⁸⁹ ES 'nin kendine ait sağlık tesisi yoktur. Sağlık hizmetlerini, devlet hastaneleri, özel hastaneler ve üniversite hastanelerinden satın alma yolu ile karşılamaktadır. 2002 yılından itibaren özel hastanelerle geniş kapsamlı anlaşmalar yapılmıştır.Yıllar içerisinde devlet hastanelerinden alınan hizmet miktarı azalarak, özel hastanelerden alınan hizmet miktarı artmıştır. 2005 yılında devlet hastanelerinden alınan hizmet bedeli 24.450.753 YTL iken, özel hastanelerden alınan hizmet bedeli 30.768.376 YTL olarak gerçekleşmiştir.¹⁹⁰

Tablo: 3

Emekli Sandığı Sağlık Ödemeleri ve Açığı (Trilyon TL)

	2002	2003	2004	2005
Sağlık Ödemesi	1.840	2.498	2.755	2.917
Sandık Açığı	2.648	3.533	4.465	4.539
Açık(sağlık dışı)	808	1.035	1.710	1.622
Sağlık Ödemeleri/Açık (%)	69	71	62	64

Kaynak: www.emekli.gov.tr/sagist, Erişim Tarihi: 13.06.2006

Tablo 3 de görüldüğü üzere ES, 2002 yılından itibaren sağlık hizmetlerinin özel sektörden alınması sonucunda, sağlık ödemelerinde açık vermeye başlamıştır. Bu açığın başlıca nedeni, özel sağlık kuruluşlarının kar amacıyla maliyetleri yüksek tutmalarıdır. Özel sağlık kuruluşları, yüksek oranlı kar hedefi ile çalışmaktadır. İnsan sağlığı gibi bir konuda kar amacı güdülmemelidir. Bu nedenle, sağlık hizmeti özünde kamu hizmetidir ve devlet tarafından üretilmeli ve sunulmalıdır.

Yapılan yardımlar, diğer sosyal güvenlik kurumları ile karşılaştırıldığında

¹⁸⁸ a.g.k., s. 88.

¹⁸⁹ Aktif iştirakçilerden, genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler ve birlikleri ile bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışanlar ile 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 226 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu kapsamında çalışanlar özel kanunlarında bulunan atıf sebebiyle Sandık'tan sağlık yardımı almaktadır.

¹⁹⁰ www.emekli.gov.tr/sagist, Erişim Tarihi: 13.06.2006.

yüksek görünmekle birlikte, Sandığın gelirleri ile orantılı değildir. Aşağıda incelenecek olan Amele Birliği ve Ordu Yardımlaşma Kurumu'nun üyelerine sağladığı gelirlere göre ise çok düşük seviyede kalmaktadır. Sandığın sosyal yardım kapsamındaki görevler ile emekli ikramiyesini peşin ödemesi, gelirlerinde düşüğe sebep olmaktadır. Bu yardımları önce ödemekte, daha sonra Maliye Bakanlığı'ndan almaktadır. Ödemenin yapılması ile Maliye Bakanlığı'ndan geri alınması arasında geçen sürede gelir kaybı oluşmaktadır.

II.1.5. Diğer Sandıklar

II.1.5.1. Vakıf Statüsündeki Sandıklar

Vakıf statüsündeki sandıklar, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın geçici 20. maddesine göre kurulmuş bulunan sosyal sigorta sandıklarıdır. Bankalar, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar, sigorta şirketleri ve birliklerinin bünyesinde çalışanların sosyal sigortalarını, 506 sayılı Yasa'da belirtilen haklardan aşağı olmamak üzere, hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı, yaşlılık, ölüm ve malullük aylığı sigortası sağlamaktadır.

Sandıkların idari yapısı, vakıf statüsünde olup, Medeni Kanun'un 73. ve 77/a maddelerine göre hazırlanmış olan tüzük hükümlerine tabidir. Vakıflardaki açıklık ilkesi gereği, tüm bilgi ve belgeler ilgililere açıktır.

Bu sandıkların, denetimleri, Vakıflar Genel Müdürlüğü, ÇSGB ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından ortak olarak yapılmaktadır.¹⁹¹ Vakıf statüsündeki sandıklar,

¹⁹¹506 sayılı Yasa'nın geçici 20. maddesi, www.ssk.gov.tr/mevzuat Erişim Tarihi: 12.02.2005 "Bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların teşkil ettikleri birlikler personelinin malullük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere, bu kanunun yayımı tarihine kadar tesis veya dernek olarak kurulmuş bulunan sandıklar, bu kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içerisinde;

a) İlgili buldukları banka, sigorta şirketi, reasürans şirketi, ticaret odası, borsa veya bunların teşkil ettikleri birliklerin bütün personelini kapsayacak,

b) Bu personelin iş kazasıyla, meslek hastalıkları hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm; eşlerinin analık ve çocuklarının hastalık hallerinde en az bu kanunda belirtilen yardımları sağlayacak,

c) Sandıkların statülerine tabi personelin bu madde şumulüne giren banka, sigorta şirketi, reasürans şirketi, ticaret odası, sanayi odası, borsa veya bunların birliklerinden birbirinden diğerine geçmesi halinde bu gibi personelin kendi sandıklarındaki halinde bu gibi personelin kendi sandıklarındaki müktesep haklarının da diğer ilgili sandığa veya aralarında kuracakları müşterek bir sandığa intikalini temin edecek, Birer tesis haline getirildiği ve bunu teşvik eden statüleri, bu kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde, Çalışma Bakanlığına verdikleri takdirde, bu teşekküllerin ve sandıkların personeli iş bu kanunun

5502 sayılı Yasa ile SGK'ya devredilmiştir.¹⁹² Bu sandıklar nüfusun % 1-2'sinin sosyal güvenliğini sağlamaktaydı.

Sandıklar, kamu sosyal güvenlik kurumlarınca bağlanan aylıkların düşük kalması nedeniyle oluşturulmuştur. Bu nedenle, üyelerine diğer sosyal güvenlik kurumlarına oranla daha iyi bir gelir sağlamıştır. Bu tür sandıkların oluşturulması, zamanla kamu sosyal güvenlik kurumlarının işlevsizleşmesine neden olabilir. Ayrıca kapsamda bulunmayanlar açısından eşitsiz bir uygulamadır.

II.1.5.2. Tamamlayıcı Sosyal Sigorta Kurumları

II.1.5.2.1. Ordu Yardımlaşma Kurumu:OYAK

205 sayılı Yasa ile 01.03.1961'de kurulan ve kısa adı OYAK olan Ordu Yardımlaşma Kurumu, silahlı kuvvetler mensuplarının katılımının zorunlu olduğu, özel hukuk hükümlerine tabi, ikinci ayak sosyal güvenlik kuruluşudur.

OYAK üyelikleri geçici ve sürekli üyelikler olmak üzere iki çeşittir. Sürekli üye olarak Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında bulunan tüm subay, astsubay, uzman erbaş, sözleşmeli personel ve memurlar ile asli üyenin ölümü halinde sisteme devam etmek isteyen eşleri ile OYAK'ın sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerde çalışanlar bulunmaktadır. Yedek subaylar ise geçici üye olarak katılabilmektedir. İsteğe bağlı olarak üyelikten çıkılamamaktadır. Ancak, emeklilik, maluliyet ve ölüm ile meslekten istifa halinde üyelikten ayrılmak mümkündür.

OYAK sürekli üyelerinin emekliliğe esas aylığının % 10'u oranında, geçici üyenin ise % 5'i oranında kesinti yaparak aidat toplamaktadır. Diğer gelirleri arasında ise konut ön biriktirme fonu adı altında yine aylığın % 10'u oranında yapılan kesinti, bağış ve OYAK'a ait işletmelerin gelirleri sayılmaktadır. Çeşitli sektörlerde olmak üzere 28 adet

uygulanmasında sigortalı sayılmazlar”.

¹⁹² 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası'nın Geçici 6. maddesi, 20 Mayıs 2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazete.

iştiraki bulunmaktadır. Kurumsal yapısı içinde Genel Müdürlük, Temsilciler Kurulu, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetleme Kurulu bulunmaktadır.

OYAK tarafından sağlanan başlıca yardımlar arasında, tam maluliyet yardımı, kısmi maluliyet yardımı, emeklilik yardımı, emeklilik aylığı, ölüm yardımı ve konut kredisidir. OYAK'ta ölüm yardımı ve tam maluliyet yardımı, üyenin maaşının albay maaşından düşük olması halinde albay maaşı veya albay maaşından yüksek ise kendi maaşı esas alınarak maaşın yirmi katı tutarındadır.¹⁹³

OYAK'a üyeliğin zorunlu oluşu, bağımsız ve özerk bir yapı oluşturulması, denetimin ayrı bir kurul tarafından yapılması tam anlamıyla bir sosyal sigorta kuruluşu özelliği göstermektedir. Aynı zamanda yardımların yüksekliği çok caziptir. OYAK, bugün ülke ekonomisinde (banka sahibi olan) belirli bir konumda bulunmaktadır. Bağımsız, özerk sosyal sigorta kuruluşlarının bu şekilde olabilmemesinin en çarpıcı örneğidir.

Böyle bir yapının, diğer kamu çalışanları için oluşturulmamış olması ve bu yapının sadece ordu mensuplarını kapsaması düşündürücüdür. Ordunun, seçkinci, ayrıcalıklı görüntüsünün bir yansıması olabilir. Fakat ciddi boyutlarda gelir farklılığına sebep olması açısından, tüm çalışanlar için bu tür uygulamaların yapılması olumlu olmakla birlikte, kamu sosyal güvenlik kurumlarının yardımlarını düşürmek şeklinde, sistemden çekilmesine neden olabilir.

II.1.5.2.2. Amele Birliği

Kısaca Amele Birliği olarak bilinen, Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı yine OYAK gibi katılımı çalışanlar açısından zorunlu olan, ikinci ayak bir sosyal güvenlik kuruluşudur.

Zonguldak kömür madenleri 1848 yılında işletilmeye başlanmıştır. 1867

¹⁹³ www.oyak.com.tr erişim tarihi 29.09.2005.

yılında Zonguldak kömür madenleri için çıkartılan Dilaver Paşa Nizamnamesi, havzada iş yaşamını düzenleyen iş hukukuna ilişkin ilk mevzuattır. İşçi haklarının korunması, işçi sağlığı ve güvenliği açısından yetersiz kalan Dilaver Paşa Nizamnamesi 1921 yılında 151 sayılı Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun'un çıkması ile yürürlükten kaldırılmıştır. 22.07.1923' de Bakanlar Kurulu kararı ile Amele Birliği Talimatnamesi'nin onaylanması ile ilk sosyal sigorta kurumu kurulmuş olmaktadır.

1921 yılına kadar yakın köylerden getirilen işçiler, hiçbir sosyal hak ve güvenceye sahip olmaksızın, çok düşük ücretlerle, genelde bir gün için bir ekmek parası karşılığında çalıştırılmıştır. Genel olarak ocak işletmecileri, yabancı şirketlerdi. Bu şirketler işletmecilik ile ilgili geniş yetkilere sahip olmuşlar, bu yetkilerini olabildiğince işçileri sömürerek kullanmışlardır. İş kazasında yaralanan veya sakat kalan işçiler, hiçbir hak talep edemedi köylerine döner, ocaklarda ölenler ise etrafında yakını yoksa ortada kalırdı.¹⁹⁴

151 sayılı Yasa, toplam 15 maddeden oluşmaktadır. Yasa'nın 4. maddesi ile her maden ocağı işletmesinde bir ihtiyat ve teavün sandığı kurulması gerekmektedir.

Amele Birliği, üyelerine geçici iş göremezlik yardımı, tedavi yardımı, son yardım, öğrenim yardımı, cenaze yardımı, kredi yardımı, iş kazası yardımı ve konaklama yardımı sağlamaktadır.

Amele Birliği'nin kurumsal yapısı danışma kurulu, merkez yönetim kurulu, şube yönetim kurulu ve denetleme kurulundan oluşmaktadır.

Amele Birliği'nin üye sayısı 20.000 civarındadır ve 2004 yılı gelirleri toplamı 6.693.834,6 YTL'dir. 2004 yılı içerisinde üyelerine yaptığı yardım toplamı 18.537.500 YTL'dir.¹⁹⁵

Amele Birliği'nin yönetimi, OYAK gibi, tam bir sosyal sigorta kurumu

¹⁹⁴ Şakar, a.g.e., s. 75.

¹⁹⁵ www.amelebirligi.gov.tr Erişim Tarihi: 02.10.2005.

özelliğindedir. Bağımsız ve özerk olarak oluşturulmuştur. Yönetimde çalışanlar bulunmaktadır. Çalışanların yönetimde olması, kendileri ile ilgili bağımsız karar almalarını sağlamaktadır. Bu yönetim anlayışı, gelirlerin iyi değerlendirilerek, üyelere yüksek oranda yardım yapılmasına neden olmaktadır.

II.1.5.2.3. Bireysel Emeklilik Sistemi

4632 sayılı ve 07.04.2001' de yayınlanıp 07.10.2001' de yürürlüğe giren, "Bireysel Emeklilik, Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu" ile sosyal güvenlik sistemine özel emeklilik şirketleri de girmiş olmaktadır. Bireysel emeklilik sistemi ile kamusal sosyal güvenlik kurumları dışında, özel şirketler tarafından emeklilik aylığı bağlanması yolu açılmıştır.

Bireysel emeklilik sisteminin topluma benimsetilmek istenmesi nedeniyle, asıl yasanın yürürlük tarihinden önce 10.07.2001' de 4697 sayılı Yasa ile bu konuda faaliyet gösterecek olan özel şirketler teşvik kapsamına alınarak ayrıca vergi indirimi vb gibi öncelikler tanınmıştır.¹⁹⁶

Bireysel emeklilik istemine katılabilmek için katılımcının 18 yaşını doldurmuş olması gerekmektedir. Katılımcının çalışıp çalışmadığı önemli değildir. Primlerin işveren tarafından ödenmesi ile ilgili olarak bir düzenlenme yer almamaktadır. Bununla birlikte, bireysel emeklilik şirketlerinin, katılımcıların birikimlerinden giriş aidatı ve yönetim giderleri adı altında kesinti yapabileceği düzenlenmiştir. Katılımcı bir yıldan önce başka bir şirkete fonunu taşıyamamaktadır. En az on yıl sistemde kalanlar, 56 yaşını doldurmak koşulu ile emekli aylığını hak edebilmektedir. Bireysel emeklilik hizmeti vermek isteyen şirketin, anonim şirket olması ve sermayesinin yirmi trilyondan az olmaması gerekmektedir. Bu tür şirketlerin bağımsız denetim organlarınca denetlenmesi yeterli

¹⁹⁶ Yusuf Alper, (2002), "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik", *Çimento İşveren Dergisi*, Mart, s. 12.

görülmektedir. Ayrıca bir kamusal denetim mekanizması öngörülmemektedir.¹⁹⁷ Şu anda faaliyet gösteren on bir bireysel emeklilik şirketi bulunmaktadır. Bunlar genel olarak bankaların sigorta şirketleridir.¹⁹⁸

Bireysel emeklilik sisteminde 2004 yılı içerisinde 334.557 katılımcı bulunmaktayken, 2005 yılında bu sayı büyük bir artışla 714.146 katılımcıya yükselmiştir. Bu artışın en büyük sebebi, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile emeklilik yaşının ve süresinin yükseltilmesi ve aylık bağlama oranlarının düşürülmesidir.

Bireysel emeklilik sistemi, sosyal sigortaları sermayeye açma çalışmalarının sonucudur. Sosyal sigortalar, sermayeye açılacak yeni bir pazar olarak görülmektedir. Bu pazara destek olmak amacıyla, kamu sosyal güvenlik kurumları işlevlerinden uzaklaştırılarak, piyasayı düzenleyici konuma getirilmek istenmektedir.

II.2. Primsiz Sistem

Primsiz rejimin esası, yardım ve hizmetlerden yararlananların sisteme maddi anlamda katkıda bulunma zorunluluğunun olmayışdır. Sosyal riskle karşılaşan ve korunmaya muhtaç olanlara, sigortalı olma ve prim ödeme koşulu aranmaksızın, devletin genel vergi gelirleri ile finanse ettiği sosyal güvenlik programları olarak tanımlayacağımız bu sistem (primsiz sistem=non-contributory scheme) toplumun örgütlenmesini gerektirmeyen ve bütün topluma devletin genel gelirlerinden ayrılan paylarla sosyal güvenlik hizmeti sunulmasını amaç edinmektedir. Primsiz sistemdeki kurumlar, kamu hizmeti yapan kamu kurumu niteliğindedirler.¹⁹⁹ Tamamen bütçeden karşılanan primsiz sosyal güvenlik rejimleri “sosyal yardım” ve “sosyal hizmetler” olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır.

¹⁹⁷ www.emg.org.tr/bes2005, Erişim Tarihi: 15.05.2006.

¹⁹⁸ Vakıf Emeklilik, Ak Emeklilik, Anadolu Emeklilik, Ankara Emeklilik, Oyak Emeklilik, Yapı Kredi Emeklilik, Koç Allianz Hayat ve Emeklilik, Başak Emeklilik, Doğan Emeklilik, Garanti Emeklilik, Aviva Hayat ve Emeklilik olmak üzeredir.

¹⁹⁹ Turan Yazgan, (1977), *Sosyal Sigorta*, İstanbul, s. 116.

II.2.1. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar, yardıma muhtaç durumda bulunan kimselere devlet bütçesinden yapılan maddi yardımdır. Bu yardımların bir kısmı tazminat özelliği gösterirken , diğer bir kısmı ise koruma özelliği göstermektedir.²⁰⁰

Sosyal yardım kapsamında yapılan yardımları düzenleyen yasalar şunlardır.

1) 11.08.1941 tarih ve 4109 sayılı “Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun” kapsamında askere giden kişinin geçimini sağladığı kişilerin muhtaç durumda kalması halinde, şehirlerde belediye encümeni, köylerde ihtiyar meclislerince gereken yardımın yapılmasını öngörmektedir. Nakdi ödeme, yiyecek ve eşya temin etmek şeklindeki yardımlar yapılmaktadır.²⁰¹

2) Madalya aylıkları şeklinde adlandırılan, 24.02.1968 tarih ve 1005 sayılı “İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun” a göre İstiklal Savaşı, Kore ve Kıbrıs gazilerine Emekli Sandığı tarafından bağlanan çok düşük miktardaki aylıklardır. Emekli Sandığı yaptığı ödemeleri daha sonra Hazineden tahsil etmektedir.

3) Yaşlılık aylıkları olarak bilinen, 01.07.1976 tarih ve 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” gereğince bakmakla yükümlü bir yakını bulunmayan, çalışma gücünü kaybetmiş yine kimsesiz olan kişilere sağlık kurulu raporlarına istinaden halk arasında 65 yaş maaşı olarak bilinen bu yasadan kaynaklanan ve sadece sağlık sigortası kapsamında Devlet Hastanelerinde muayene olabilen ilaç bedeli ödenmeyen aylık bağlanması ve sağlık sigortası Hazineden tahsil edilmek üzere ES tarafından ödenmektedir.²⁰²

4) 03.11.1980 tarih ve 2330 sayılı “Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması

²⁰⁰Güzel-Okur, a.g.e., s. 568.

²⁰¹ Sözer, a.g.k., s. 46.

²⁰² Şakar, a.g.k., s. 349-350.

Hakkında Kanun” gereğince terör olayları nedeniyle yaralanan, sakatlanan veya şehit olan bazı kamu görevlilerine veya ailelerine tazminat ödenmesi düzenlenmiştir.

5) Vatani hizmet aylıkları olarak adlandırılan, 28.05.1986 tarih ve 3292 sayılı “Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun” gereğince üstün hizmet ve başarıları bulunan vatandaşlar ile onların ölümü halinde yakınlarına verilen aylıktır.

6) 29.05.1986 tarih ve 3294 sayılı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu” kapsamında ise yoksul ve muhtaç Türk vatandaşlarına ve göçmen soydaşlara yardım amacıyla Merkez Bankası bünyesinde “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” kurularak, her il ve ilçede “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları” kurulmuştur.²⁰³

Sosyal yardım kapsamında yapılan düzenlemeler, değişik zamanlarda ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçlara veya siyasi iradenin yaklaşımlarına göre şekillenmiş, dağınık, düzensiz ve yetersiz bir görünümündedir. Tüm sosyal yardımların belirli esaslara bağlanarak, toplumun sadece belirli bir kesimi için değil, tümü için ortak bir çalışma yapılması gerekmektedir.

II.2.2.Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler kişi ve ailelerin içsel sorunları ve çevresel koşullardan doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunlukların giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve yaşam şartlarının iyileştirilmesi ile yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünüdür.²⁰⁴ Başka bir görüşe göre sosyal hizmetler, toplumun kendi elinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenen veya ruhen bir

²⁰³ Şakar, a.g.k., s. 351.

²⁰⁴ 2828 sayılı “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu” nun 1. mad. 27.05.1983 tarih ve 18059 sayılı Resmi Gazete.

eksikliğe uğrayan bireyelerine, ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat sürdürmesi için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü özel kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlerdir.²⁰⁵

II.2.2.1. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, 24.05.1983 tarihli ve 2828 sayılı Yasa ile kurulmuştur. Yasa, 27.05.1983' de 18059 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre, korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç aile, çocuk, sakat, yaşlı ve diğer kişilere sosyal hizmet sunması amaçlanan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Başbakanlık' a bağlı, tüzel kişiliğe sahip olarak kurulmuş katma bütçeli bir kamu kurumudur. Kurum aynı zamanda, benzer faaliyetleri amaç edinmiş bulunan gönüllü kuruluşlarla işbirliği sağlamak, bu tür sosyal hizmet kuruluşlarının kurulmasına izin vermek ve denetlemek görevlerine de sahiptir.

Son çeyrek yüzyılda uygulanan politikalar sonucunda, ortaya çıkan yoksul kesimin ve sokak çocuklarının sorunlarını gidermede etkin bir çalışma ortamı yaratılmadığı, bu kesimlerin daha çok sivil toplum örgütlerine (STÖ) yönlendirildiği görülmektedir. Kurum, işlevlerini azaltarak, planlayıcı ve düzenleyici bir konuma getirilmek istenmektedir.

II.2.2.2. Yeşil Kart

Yeşil Kart, 18.06.1992 tarih ve 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” kapsamında yapılan sağlık hizmetidir.²⁰⁶ Kanunun amacı 1. maddesi ile, “Hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık hizmetleri

²⁰⁵ A.Can Tuncay, (2000), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 9. Bası, İstanbul, s. 80.

²⁰⁶ Resmi Gazete: 03.07.1992 tarih ve 21273 sayı.

giderlerini karşılayacak durumda bulunmayan Türk vatandaşlarının bu giderlerinin genel sağlık sigortası uygulamasına geçilinceye kadar devlet tarafından karşılanması” olarak düzenlenmiştir.

Yeşil Kart, bir dizi inceleme sonucunda valilik veya kaymakamlıklarca verilmektedir.²⁰⁷ Yeşil Kart verilecek kişinin aylık geliri, asgari ücretin vergi ve sigorta primi dışında kalan kısmının 1/3’i oranından az olmalıdır. Yasa kapsamına girecek kişinin aylık sınırının da altında olması aranmaktadır. Yeşil Kart kapsamında 2005 yılı itibariyle 11.262.279 kişi bulunmaktadır.²⁰⁸ Açlık sınırının altında yaşayan bu kadar insana devlet sadece kısıtlı oranda sağlık yardımı yapmaktadır.

Yeşil Kart ile ilgili veriler, yoksulluğun toplumsallaştığını göstermektedir. Bu durum, piyasa ekonomisinin getirdiği esnek çalışma koşulları ve kaçak işçilik sonucunda ortaya çıkan işsizlik ve yoksulluğu öncelikli sorun olarak ortaya çıkarmaktadır. Yeni liberalizm, yoksulluğu önlemek için Yeşil Kart gibi yetersiz, insan onurunu zedeleyici uygulamalara başvurmaktadır. Zira sağlık kurumlarında, Yeşil Kart sahipleri ikinci sınıf vatandaş olarak görülmektedir. Sonuçta, yoksulluk, toplum için tehlike oluşturamayacak düzeyde tutularak Yeşil Kart gibi bazı önlemlerle baskılanmış olmaktadır.

II.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Özellikleri

II.3.1. Sigorta Yardımları, Yönetim ve Mevzuat Açısından

Çalışmanın inceleme konusu olan üç sosyal güvenlik kurumunun (ES, Bağ-Kur, SSK), ayrı kuruluş yasaları ve birçok ek sigorta yardımını belirleyen düzenlemeleri bulunmaktadır. Her kurumun kapsamında bulunan sigortalılarından tahsil ettikleri prim oranları ile primin tahsilat şekilleri de farklılık göstermektedir. Prim oranlarına paralel olarak, sağlanan sigorta yardımları da farklı olmaktadır. Emekli Sandığı’nın sağlamış bulunduğu sigorta yardımlarının yüksek olmasının sebebi primlerini kaynaktan tahsil

²⁰⁷ www.sağlık.gov.tr/yeşil, Erişim Tarihi: 15.05.2006.

²⁰⁸ a.g.k., Erişim Tarihi: 15.05.2006.

etmesidir. Bununla beraber, SSK ve Bağ-Kur'un primleri sigortalı veya işveren tarafından yatırıldığı için, tahsilat sorunları üst düzeye çıkmış bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının sunduğu sağlık yardımları da farklılık göstermektedir. Örneğin Emekli Sandığı'nın iştirakçisi, emekli olduğu zaman istediği sağlık kuruluşuna doğrudan gidebilirken, SSK veya Bağ-Kur sigortalıları sevk zincirine uyarak, anlaşmalı yerlere gidebilmektedir.

Kurumlar arasında norm ve standart birliğinin sağlanması amacıyla yapılan düzenlemeler ile bir çok sigorta yardımında eşitlik sağlanmaya başlanmıştır. Bu eşitlik, yardımlara ulaşmadaki sürelerle ilgilidir. Yaşlılık aylığı, maluliyet aylığı ve ölüm aylığı gibi nakdi ödemelerdeki miktar farklılıkları devam etmektedir.

Kurumların yönetim şekilleri de farklıdır. ES, Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur. Maliye Bakanlığı'nın yüklediği bazı görevleri yerine getirmektedir. Aynı zamanda Bakanlık ES' nin bütçe açıklarında destek olmaktadır. Dolayısıyla ES, bu bakanlıktan ayrılmak istememektedir. SSK ve Bağ-Kur daha çok yönetsel ve mali özerklik esası ile kurulmuştur ve ÇSGB' nin bünyesinde.

II.3.2. Prim Ödeme Sistemi Açısından

Sosyal güvenlik kurumları kapsamında bulunan sigortalı ve iştirakçilerin primlerini ödeme sistemleri tamamen farklıdır. SSK' da ödenen primler, çalışan ve işverenin katkılarından oluşmaktadır. Çalışanın ücretinden işveren tarafından kesilerek SSK' ya yatırılmaktadır. İşverenin sigorta primini yatırmaması, kendisine bir maliyet yarattığından dolayı prim ödemekten kaçınmak istemektedir. Bunun sonucunda, sigortasız işçi çalıştırmaktadır.

ES'ye tabi olarak çalışanların kesenekleri ise çalışılan kurum tarafından kesilerek ödenmektedir. Prim tahsilatının kaynaktan yapılması Kurumun prim alacağını olmamasını sağlamaktadır.

Bağ-Kur'da, özel sigortalarda olduğu gibi sigortalı kendisi primini istediği zaman ödemektedir. Prim ödeme yükümlülüğü sadece sigortalıya aittir. Sigortalının ödeme yapması kendi isteğine bırakılmıştır. Prim ödemeleri, vergi beyannamesi gibi zorunlu kaynaklarla birlikte yapılmadığından, ihtiyaç duyulmadığı sürece ödeme yapılmaması eğilimini güçlendirmektedir. Sonuç olarak Bağ-Kur'un alacak miktarının yükselmesine sebep olmaktadır. Sigortalı olduğunu bilmeyen, fakat kapsamda bulunan binlerce kişi, kayıtlarda ve istatistiklerde sigortalı olarak görünmektedir.

Prim ödeme ve tahsilat sistemi yanında, ES kapsamında derece-kademe sisteminin uygulanmakta olması, sandığın keseneklerinin bulunulan derece-kademeye göre ayarlanması ve ayrıca unvana göre kesenek kesilmesini ve yine unvana göre yaşlılık aylığı bağlanması sonucunu doğurmaktadır.

SSK' da prim ödemesinde, taban ve tavan sisteminin uygulanması nedeniyle, sigorta priminin düşük ödenmesi amacıyla, aylık ücretin, asgari ücret olarak gösterilmesine sebep olmaktadır. Gerçekte, alınan ücret ile SSK bordrolarında gösterilen ücret birbirinden tamamen farklılık göstermektedir. Bu durum, Kurumun gelirlerini düşürdüğü gibi, işçi yönünden emeklilik aylığı, kıdem, ihbar ve fazla çalışma ücretlerinin hesaplanmasında büyük gelir kayıplarına yol açmaktadır. İşverenin prim oranını düşük göstermesi hem Kurumu, hem sigortalıyı doğrudan etkilemektedir.

Bağ-Kur'da ise prim oranları sigortalılık süresine paralel olarak 12. basamağa kadar Kurum tarafından yükseltilmektedir. Toplam yirmi dört basamak bulunmaktadır. On ikinci basamaktan sonra yükselebilmek, sigortalının isteğine bırakılmıştır. Basamak yükseldikçe yatırılan prim oranı da yükselmektedir. SSK ve Bağ-Kur'a, ES' de olduğu gibi kaygısız kesintinin olması ve düzenli devlet katkısının bulunması halinde, hem gelirleri artacak, hem de sabit bir gelirleri olacaktır. Ayrıca, SSK ve Bağ-Kur primlerinin vergi beyannameleri ile birlikte beyan edilerek, sonuçta ödenen primin kurumlara

aktarılması yoluyla tahsil edilmesi, prim ödeme sorumluluğunu geliştirecektir.

II.3.3. Kapsamda Bulunan Kişiler Açısından

ES, genel olarak kamu çalışanlarını kapsamaktadır. Kurum kamu çalışanları dışında, şehit, gazi maaşları ve milletvekili, cumhurbaşkanı, bakanları da kapsamında bulundurmaktadır. Kısaca, ES' nin kapsadığı kişiler, hazineden veya özerk bir kurum ise kendi bütçesinden aylık alan çalışanlardan oluşmaktadır.

SSK ise hizmet akdi ile bir işverene bağlı olarak çalışanları kapsamında bulundurmaktadır. Burada işverenin kamu olması bir fark yaratmamaktadır. SSK içerisinde ek görev olarak topluluk sigortaları oluşturularak avukat ve noter gibi meslek grupları da kapsama alınmıştır. Beyan edilen ücret üzerinden prim ödenmektedir

Bağ-Kur kapsamında bulunanlar ise bağımsız çalışanlardır. Yani, esnaf, tüccar, sanayici, şirket ortağı, doktor, eczacı , mühendis, muhasebeci, muhtar ve tarımda kendi namına ve hesabına çalışan kimselerdir. Bu kişilerin sigortalılıkları zorunlu olmakla beraber, hiçbir sosyal güvenlik kurumunda kaydı bulunmayanlar da (ev kadını gibi) isteğe bağlı olarak kapsama alınmaktadırlar. Bağ-Kur kapsamında çok farklı gelir gurubunda insanlar birlikte sigortalıdır. Bağ-Kur primleri tüm meslekler için eşit olarak düzenlenmiştir. Bu durum gerçekte eşitsizlik doğurmaktadır. Örneğin, bir holding sahibi de Bağ-Kur sigortalısıdır, ayakkabı tamircisi de Bağ-Kur sigortalısıdır ve her ikisi de aynı oranda prim yatırmaktadır. Prim oranlarında gelir durumu göz ardı edilmiştir.

Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının ayrı yönetim yapılarının bulunması, ayrı mevzuata sahip olmaları, kapsadıkları meslek gruplarının farklılığı, prim hesaplama ve tahsilat türlerinin farklılığı nedeniyle birlikte aynı kurum çatısı altında birleşmeleri varolan sorunları daha çok arttıracak ve meslek gruplarından birinin lehine olan düzenleme diğerinin aleyhine dönüşeceğinden çok karmaşık bir yapı ortaya çıkacaktır. Bu durum, daha çok kamu çalışanları aleyhine düzenlemeler yapılmasını gerektirecektir.

Bu nedenle kurumların varolan statülerinde karar alma süreçlerinin güçlendirilerek, mevzuatlarının eşitlenmesi şeklinde bir çözüm yolu benimsenerek, elde edilen haklarda özellikle miktar açısından norm ve standart birliği sağlanmalıdır.

II.4. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunları

II.4.1. Yönetimsel ve Mali Özerkliğin Bulunmaması

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde, yirmiye yakın kuruluş bulunmaktadır. Nüfusun büyük oranı ES, SSK ve Bağ-Kur kapsamında bulunmaktadır. Nüfusun % 50' si SSK, % 22' si Bağ-Kur, % 15' i ES ve vakıf statüsünde bulunan sandıkların kapsamında bulunmaktadır.²⁰⁹

ES, yönetim yapısı bakımından bir kamu kurumudur. Yönetim, tamamen atama ile belirlenmektedir. Bu nedenle kurumun yönetiminde iştirakçilerin katılımı bulunmamaktadır. ES' nin karar sürecinde kesenek ödeyen iştirakçilerin temsil edilmemesi nedeniyle sosyal sigorta kurumu niteliği bulunmamaktadır. ES açısından, öncelikle karar alma sürecine iştirakçilerin ağırlıklı olarak katılması gerekmektedir. Alınacak kararlarda, kamu çalışanlarının görüşleri baskın olmalıdır. Zira, kurumun en önemli gelir kaynağı, çalışanlardan alınan keseneklerdir. ES' nin mali anlamda, gelirini temin eden iştirakçiler kurumlarının çalışmalarından habersiz ve ayrık tutulmamalıdır.

SSK ve Bağ-Kur açısından bakıldığında, Bismarck modeli esas alınarak, yönetimsel ve mali açıdan özerklik temelinde kuruldukları görülmektedir. Bu anlayışla kurulan SSK, özellikle merkezi yönetimin, hiyerarşik yapısı ve denetiminin dışında, yasalarla belirlenen sigortacılık hizmetlerini uygulamakla görevli olmuştur.²¹⁰ 4792 sayılı

²⁰⁹ www.tbmm/develop/tutanak, Erişim Tarihi: 20.06.2006.

²¹⁰ Mehmet Zekai Özcan, (2004), "SSK Nereye?", *Türk-İş Sosyal Güvenlik Özel Sayı*, Sayı: 362 Temmuz-Ağustos, s. 24, "Bu dönemde, Yönetim Kurulu Başkanı olan Hirsch ve Genel Müdür Bayru'dan; dönemin Çalışma Bakanı Sadi İrmak, bakanlık hizmetlerinde kullanılmak üzere 1 Milyon TL tutarında bir kaynak talebinde bulunduğu, yanıt olarak "fonların ne amaçla kullanılacağına belli olduğu, bunun için talebin

İşçi Sigorta Kurumu Yasası'na göre, SSK, işçi sigortası olarak kurularak, çağdaş ve özerk bir şekilde yapılandırılmıştır. Kurum yönetiminde işçi, işveren ve bilim adamları yer almıştır. Genel kurula ibra yetkisi tanınmıştır. Kurum Yönetim kurulunda seçimle gelen üyelerin çoğunlukta olması amaçlanmıştır. Ayrıca, Denetim Kurulu da bulunmaktadır.²¹¹ Kurumun fonları dönemin Kalkınma Bankası'nda değerlendirilerek bugünkü KİT'lerin kuruluşunda kullanılmıştır. Bütün bunlar sosyal güvenlik kurumlarında yaşanan dönüşümden önce, ilk sigortaların kurulmasının amacını ve felsefesini göstermektedir. Zamanla yönetimde özerklik unsuru, fonların kullanımının kolaylaştırılması amacıyla baskılanmıştır.

Günümüzde, SSK ve Bağ-Kur yönünden, genel müdürlerinin ve genel müdür yardımcılarının siyasi irade tarafından atandığı görülmektedir. Yönetim kurullarında, seçimle gelenler değil, atamayla gelenler ağırlıktadır. Dolayısıyla kararlar siyasal iktidardan etkilenebilmektedir. Genel kurullar tümüyle sembolik olarak toplanmaktadır. Genel kurulların yönetime katkı açısından tek işlevi, üç yıl için seçimle gelen üyeyi seçmektir. Genel kurulun, yönetim kurulunu aklama yetkisi yoktur. Genel kurul tarafından yapılması gereken aklama görevi, TBMM, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Komisyonu'na verilmiştir.²¹² Her iki kurumda, sigortalıların primleri ile finansmanını sağlamaktadır. Bu yönüyle, yönetim kurullarında sigortalıların çoğunlukta olması, hatta genel müdür dışındaki tüm üyelerin sigortalılardan oluşması, idari ve mali açıdan özerk bir yapının ön koşuludur. Bu şekilde sigortalılar kendileri ile ilgili kararları kendileri alabilecektir.

herhalde yanlış yazıldığı" vurgulanarak talep Yönetim Kurulu Başkanı tarafından reddedilmiştir. Gösterilen tepki sadece talebin reddi ile kalmayıp, bu anlayıştaki bakanlıkla çalışmanın doğru olmadığı düşüncesiyle o günün yönetimi birlikte görevden ayrılmıştır".

²¹¹ Özcan Kesgeç., (2002), "Siyasal İktidarların Kısıtlıdan Kurtulamayan Sosyal Güvenlik", *2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemleri*, BASİSEN Yayınları: 30, İstanbul, s. 90-91

²¹² Kemal Kılıçdaroğlu., (2004), "Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılanması", *Türk-İş Sosyal Güvenlik Özel Sayısı*, Sayı: 362, Temmuz-Ağustos, s. 27-28

Kurumların yatırım programları, çalışmalarıyla ilgili yönetmelikleri ve bütçeleri, bakan tarafından onaylanmadan geçerli olamamaktadır. Bu nedenle, sosyal sigorta kuruluşlarının bağlı oldukları bakanlıkların, denetim ve gözetim yetkisi genellikle siyasal baskı amacıyla kullanılabilir. ²¹³

Kılıçdaroğlu'na göre, kurumların, “yönetimsel ve mali özerkliği” bağlı bakanlıklarca sindirilememektedir. Bu nedenle üst yönetimler, bürokraside en hızlı değişimi yaşayan birimler olmuşlardır. Örneğin, SSK’da bir genel müdürün ortalama görev süresi, bir yıl yedi aydır. ²¹³

Bu nedenle sosyal güvenlik kurumlarının en büyük sorunlarından biri yönetimle ilgilidir. Karar organlarından, yürütme birimlerine kadar modern yönetim ilkelerinin uygulanmasına imkan verecek özerklik, personel rejimi, ücret politikası ve bilgi işlem konuları üzerinde önemle durulması gerekmektedir. Anayasa’da 60. madde ile devlete sosyal güvenliği sağlayacak teşkilatı kurma yanında, kurumların modernleştirilmesi sorumluluğu da verilmiştir. 60. maddenin gerekçesinde, sosyal güvenlik hakkı, çalışanların yarını ve güvencesi olarak düzenlenmiştir. Devlet sosyal güvenlik teşkilatını kurmuştur ancak, teşkilatın modernleştirilerek, rasyonel çalışmasını sağlamak sorumluluğunu yerine getirmemiştir. ²¹⁴

Özellikle yönetim kadrolarına, liyakat ilkeleri göz ardı edilerek sadece siyasi tercihlerle atanan ve görevin gerektirdiği özelliklerden yoksun yöneticilerin, kötü ve siyasi güdümlü kararları, kurum kaynaklarının israf edilmesine neden olmuştur. Kurum kaynakları, ihtiyaca göre yatırımlar yerine siyasi tercihlere uygun yatırımlara yönlendirilmiştir. Etkin kurum kültürü ve ahlaki oluşturulmamıştır. Kurumu asıl amacına

²¹³ a.g.m., s. 28.

²¹⁴ Gönencan, a.g.m., s. 18-19.

uygun yönetemeyen bazı yöneticiler, yolsuzlukların yaygınlaşmasının da nedeni olmuştur. Bu nedenle, kurumsallaşma gerçekleşmemiştir.²¹⁵

Kurum kültürünün oluşması ve kurumsallaşma, çalışanların ve sigortalıların kurum kaynaklarının sağlıklı kullanımını için özel çaba harcamalarını sağlamak açısından çok önemlidir. Kılıçdaroğlu, kurum kültürünün başlangıçta var olduğunu, ancak süratle yok edildiğini, çalışanların kendi kurumlarının statülerini dahi bilmediklerini belirtmektedir.²¹⁶

Sosyal güvenlik kurumlarının özerk yapıya sahip olmaması, yönetim kurullarında sigortalıların yeterince bulunmaması, genel kurulların denetim, ibra ve bağlayıcı karar alma yetkisinin olmaması, kurumları ihtiyaçlarına uygun akıllı yönetimden uzaklaştırmış, siyasi iktidarların istek ve çıkarları doğrultusunda yönetilmesine neden olmuştur.

II.4.2. Aktüeryal Dengelerin Gözetilmemesi

Sosyal sigortacılık temelinde yapılan bir örgütlenmede aktüeryal dengelerin iyi korunması gerekmektedir. Özellikle primlerle finanse edilemeyecek ödemelerin, kurumlar tarafından yapılması yönündeki uygulamalar, yani karşılıksız ödemeler, kurumları hem finansal anlamda, hem de aktüeryal anlamda zorluklarla karşılaştırmaktadır.

Bu uygulamalara verilecek örnek olarak, SSK ve Bağ-Kur'un ödemekte olduğu "Sosyal Yardım Zammı" ile ES'nin ödemekte olduğu 2022 sayılı Yasa'dan kaynaklanan kısa adı 65 yaş maaşları ve emekli ikramiyelerini sayabiliriz. Emekli ikramiyeleri, kıdem tazminatı anlamında çalışılan ve emek sunulan işverenin karşılaması gerektiği bir çeşit hizmet borcudur. Bu nedenle, ES'nin en büyük sorunlarından biri, emekli ikramiye

²¹⁵ Harb-İş, (2005), "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi Taslak Metni" Hakkındaki Görüş ve Önerilerimizi İçeren Rapor., s. 6, www.harbis.com.tr, Erişim Tarihi: 11.03.2005.

²¹⁶ Kemal Kılıçdaroğlu, (2002), "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Sorunlar, Aksaklıklar ve Yanlışlıklar Yumağı", *2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemler*, BASİSEN Yayınları: 30, İstanbul, s. 36, ayrıca 16.09.2005 tarihli Görüşme.

ödemeleridir. İkramiyeler, doğrudan çalışılan kurumlar tarafından karşılanmalıdır.

Ayrıca, süper emeklilik yasaları ve milletvekili emeklilikleri nedeniyle yüksek miktarlarda yaşlılık aylığı ödemesi yapılması, tamamen aktüeryal hesap yapılmaksızın siyasi kaygılarla yapılan düzenlemelerdir.

Bir çok sigortalı, kısa süreli aralıklar ile çıkartılan prim ve gecikme zammı afları ve borçlanmalar sonucunda, çok düşük primlerle yaşlılık aylığı hakkı kazanmıştır. Aktüeryal hesaplama yapılmadan, siyasi amaçlarla yapılan bu işlemler kurumların mali yapısını bozmaktadır. SSK ve Bağ-Kur, siyasi irade tarafından, seçim yatırımı olarak rahatlıkla kullanılabilir. 1992 yılında çıkartılan gecikme zammı affında, 1.000.000 TL yatırarak, geriye dönük on beş yıllık hizmet karşılığında emekli olunabilmiştir. Bağ-Kur sigortalısı, bugün 400.000.000.TL civarında aylık ve geniş kapsamlı sağlık yardımı almaktadır. Sosyal devlet, daha çok aylık gelirle birlikte, daha kapsamlı sağlık yardımı yapmakla yükümlüdür. Ancak, geliri olanlarla olmayanları eşit şekilde değerlendirmek, sonuçta yoksulların aleyhine bir durum ortaya çıkarmaktadır.

1950'lerden 1986 yılına gelinceye kadar emeklilik haklarından yararlandırma koşullarını kolaylaştırma yönünde bir eğilim olmuştur.²¹⁷ 1999 yılından itibaren sürekli olarak çalışılacak gün sayısı ve yaş sınırının artırıldığı görülmektedir.²¹⁸

Aktüeryal yapının bozulmasının nedenlerinin başında, kaçak işçilik nedeniyle ödenmeyen primler oluşturmaktadır. Kaçak işçilik nedeniyle SSK'nın prim zararı,

²¹⁷Tülay Arın, (2004), "Refah Devleti Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu", *Neoliberalizmin Tahribatı*, Metis Yayınları, İstanbul, s.78.

²¹⁸1950 yılında çıkartılan 5417 sayılı Yasa'da emeklilik yaşı kadın ve erkekte 60 olarak belirlenmiştir. Yasanın çıktığı dönemde ortalama ömür kadınlarda 39, erkeklerde ise 41 yaştır. 1969 yılında çıkarılan 1186 sayılı yasa ile yaş sınırı kaldırılarak, erkeklerde 25 ve kadınlarda 20 yılda 5000 iş gününü tamamlamak şartı aranmıştır. Bu dönemde yıllar itibariyle bakıldığında ortalama ömür erkeklerde 54 ve kadında 57 yaştır. 1 Ocak 1990'da yaş sınırı erkeklerde 60, kadınlarda 55 yaşa çıkarıldı ve kadınlarda 20, erkeklerde 25 hizmet yılı şartı aranmaya başlandı. 20 Şubat 1992'de prim erkeklerde 5000, kadınlarda 3500 güne indirilerek yaş sınırı da erkeklerde 55, kadınlarda ise 50 olarak belirlenmiştir. 1999 yılında yapılan düzenleme ile emeklilik yaşı erkeklerde 60, kadınlarda 58 olarak belirlenmiş ve prim gün sayısı tekrar yükseltılarak 7000 iş gününe çıkartılmıştır. SSGSS Yasası ile prim gün sayısı 9000 ve yaş şartı, kademeli olarak 65 yaşına kadar yükseltilmektedir.

6.882.014.880 YTL ve Bağ-Kur'un prim zararı 8.820.000.000 YTL'dir. Kaçak işçiliğin yanında, çalışılan gün sayısı eksik gösterilerek eksik prim ödenmesi prim gelirlerini azaltmaktadır. Sigorta fonlarının, uygun şartlarda değerlendirilmemesi ile fonların amacı dışında kullanılması da aktüeryal dengelerin bozulmasını etkileyen önemli konular arasındadır.

II.4.3. Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ile İlgili Sorunlar

Sosyal güvenlik kurumları içerisinde sağlık tesisi bulunan tek kurum SSK idi. SSK, 1980 yılına kadar iyi yönetilen hastane ve dispanserlere ve ilaç fabrikasına sahip iken, yıllar içerisinde işçi ve emekli sayısı artarken, zorunlu olarak yapılması gereken yatırımlar yapılmayarak, kurumun sağlık işlevi göz ardı edilmiştir. Sonuçta gerektiğinde, tomografi ve benzeri tetkikler için bile, cihaz almaksızın özel hastanelerden hizmet satın alınmaya başlanmıştır. Malzeme alımlarının ve yatırımlarının durdurulması sonucunda, zamanla özerklik ve yönetim problemleri ile birlikte ilaç ve tıbbi malzeme alımlarında yaşanan yolsuzluklar ortaya çıkmıştır.

Sağlık hizmetlerinin yarısından fazlası, SSK sağlık tesisleri ile karşılanmaktaydı. SSK kapsamındaki nüfus, 2005 yılı itibariyle 40.975.000 kişidir. Ülke nüfusuna oranı ise % 57.4 'tür. Ayrıca SSK sağlık tesislerinden sadece SSK'lılar yararlanmamaktadır. Bağ-Kur sigortalıları ile hiçbir sosyal güvencesi bulunmayanlarda SSK sağlık tesislerinden yararlanmaktadır. Aşağıda, SSK'nın sağlıkla ilgili yatırımlarından vazgeçerek kurum dışından²¹⁹ hizmet satın alma yoluyla sağlık giderlerinin artışı gösterilmektedir. Yıllar içerisinde hizmet alımı artarak sonuçta % 95 oranına yükselmiştir.

SSK hastanelerinde, sağlık hizmetlerinin yeterince yerine getirilemediği yönündeki temel eleştiriler, Kurum'un sağlık hizmetlerinin, özel sektöre devrinin yolunun açılması çabalarıdır. Bu hastanelerde, 2005 yılı içerisinde, 69.511.063 poliklinik,

²¹⁹ Kurum dışı sağlık hizmetleri, özel hastaneler, üniversite hastaneleri ve devlet hastanelerinden alınmaktadır.

1.506.933 yatan hasta, 611.822 ameliyat, 174.191 doğum, 55.749.814 reçete yazımı şeklinde sağlık hizmeti verilmiştir.²²⁰

Dünya Sağlık Örgütü'nün yaptığı bir araştırmada, SSK'nın sunduğu hemodiyaliz hizmetinin kalitesi, dünya standartlarında olmasına karşın, maliyetinin çok düşük olduğu belirtilmiştir. Bu araştırmanın sonucu, kurum hastanelerinin yüksek maliyetle çalıştığını ileri sürenlerin tezlerini çürütmektedir.²²¹

Tablo: 4

SSK'nın Dışarıdan Satın Aldığı Sağlık Hizmetleri (YTL)

Yıllar	Dışarıdan Satın Alınan Sağlık Hizmeti	%	Kurum Tarafından Verilen Sağlık Hizmetleri	%
1995	10.007.683	21.2	34.746.8	8.8
1996	21.907.673	23.4	66.029.5	6.6
1997	52.716.648	24.9	146.513.7	5.1
1998	111.167.174	25.9	295.013.3	4.1
1999	223.073.327	28.4	525.626.2	1.6
2000	407.232.562	30.2	872.956.2	9.8
2001	730.294.800	32.3	1.527.662.8	7.7
2002	1.062.279.000	29.6	2.532.071.1	0.4
2003	1.495.563.200	30.0	3.485.630.5	0.0
2004	2.611.461.900	39.4	4.024.229.1	0.6
2005	6.101.899.000	79.4	1.575.206.0	0.6
2006*	10.810.130.000	95.0	573.580.0	5.0

Kaynak: www.ssk.gov.tr/ISTATISTIK/ , Erişim Tarihi: 11.03.2005, Tıp Dünyası, Nisan 2006 sayısından alınarak düzenlenmiştir.

(*) SSK 2006 yılı tahmini.

²²⁰ Tıp Dünyası, (2006), Nisan sayısı, s. 3.

²²¹ www.harbis.com.tr s. 27, Erişim Tarihi : 11.03.2005.

Tablo 4 de görüldüğü gibi, SSK sağlık üretimi 2000 yılından sonra hızla azaltılmıştır. Aynı zamanda, SSK hastanelerine yatırım yapılmayarak,²²² sağlık üretimi bırakılmıştır. SSK hastanelerine, özel sektörden hizmet satın aldığı miktarın % 5 ile % 10'u arasında yatırım yapılması durumunda, SSK Hastanelerinin bugün devri ve satışı gündeme getirilemeyebilirdi.

SSK hastanelerinde, sağlık hizmetlerinin yeterince yerine getirilemediği yönündeki temel eleştiriler, Kurumun sağlık hizmetlerinin, özel sektöre devrinin yolunun açılması çabalarıdır. Bu hastanelerde, 2005 yılı içerisinde, 69.511.063 poliklinik, 1.506.933 yatan hasta, 611.822 ameliyat, 174.191 doğum, 55.749.814 reçete yazımı şeklinde sağlık hizmeti verilmiştir.²²³

Dünya Sağlık Örgütü'nün yaptığı bir araştırmada, SSK'nın sunduğu hemodiyaliz hizmetinin kalitesi, dünya standartlarında olmasına karşın maliyetinin çok düşük olduğu belirtilmiştir. Bu araştırmanın sonucu, SSK hastanelerinin yüksek maliyetle çalıştığını ileri sürenlerin tezlerini çürütmektedir.²²⁴

SSK'nın sağlık hizmeti satın alması sonucunda zor günler geçirmesinin benzeri uygulama bu kez Emekli Sandığı için de geçerlidir. “Devlet Memurlarının Özel Sağlık Kurumlarında Tedavi Görmelerine İlişkin Protokol” ile “Teşhis ve Tedavi Amacıyla Özel Sağlık Kurum ve Kuruluşlarına Hasta Sevkine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ”, 30.05.2003 tarih ve 25123 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak, 01.06.2003’ den itibaren yürürlüğe girmiştir. Tebliğin amacı, devlet memurlarının özel sağlık kuruluşlarından yararlanmasının usul ve esaslarının belirlenmesi olup, toplam 4 maddeden oluşmaktadır. Tebliğ’de özel sağlık kuruluşlarının karşılayacağı sağlık giderleri arasında, *teşhis ve tedavi*

²²² SSK hastanelerine 1999 yılından itibaren azalan oranda yatırım yapılmıştır. Özellikle 2003 yılında, 2001-2002 yıllarında yapılan yatırımın bile çok altında kaynak ayrılmıştır. SSK hastanelerine, 1999’da 18.796 milyar lira, 2000’de 32.926 milyar lira, 2001’de 68.868 milyar lira, 2002’de 65.491 milyar lira, 2003’de 51.941 milyar lira yatırım yapılmıştır. www.ssk.gov.tr Erişim Tarihi: 23.03.2005.

²²³ Tıp Dünyası, (2006) Nisan sayısı, s. 3.

²²⁴ www.harbis.com.tr, s. 27, Erişim Tarihi: 11.03.2005.

için yapılması gereken tetkikler belirlenmektedir. Bu tetkik ve tedavilerin bedellerinin, Bütçe Uygulama Talimatı ile belirlenen birim fiyatlarla ödeneceği düzenlenmiştir. Ancak anlaşma yapılan bir çok özel hastanede, hizmet verilebilmesi için fark ücretleri alınmaktadır.²²⁵ Özel hastanelere gitmek isteyenler öncelikle muayene ve tetkiklerin farklarını ödemek zorundadır. Böylece, özel hastaneler, yaptıkları sağlık harcamasının gerçek bedelini Kurum'dan alırken, kar payını da hastadan almaktadır. Sağlık hizmetlerinin özel sermayeye açılımının bedelini hem sigortalı, hem de Kurum ödemektedir.

SSK ve ES' nin yanında, kurulduğu günden bu yana, sağlık tesisi kurdurulmayan Bağ-Kur, ilk sağlık sigortası uygulaması başladığı günden bu yana özel sektör ve kamu sağlık tesislerinden sağlık hizmeti satın almaktadır. Kurum tarafından sağlık tesisi kurulmamış olması yüksek oranda sağlık giderinin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. SSK kapsamında sağlık hizmeti alanlar 27.795.128 kişidir. SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devrinden önce toplam sağlık harcaması 6.405.528 milyar lira iken, Bağ-Kur sağlık sigortasından yararlanan 9.780.672 kişinin toplam sağlık gideri 3.660.100 milyar liradır.²²⁶ Bağ-Kur son yıllarda, sağlık hizmetlerini üniversite hastanelerinden satın almak yerine, özel hastanelerden almayı tercih etmektedir. Ancak, yolsuzluk iddiaları ile karşı karşıya kalan doktorların hastaneleri ile anlaşmalar yapıldığı türünden haberlere basında sık sık rastlanması, göz ardı edilmemesi gereken bir durumdur.

Dışarıdan malzeme ve hizmet satın alımları nedeniyle, 2001 yılında, " Beyaz Önlük Operasyonu", 2003 yılında "Neşter Operasyonu", ve 2004 yılında "Roche Operasyonu" kurumların ne şekilde zarara uğratıldığını göstermektedir. En son yöntem olarak, İstanbul İl Sağlık Müdürlüğü müfettişlerince, tüp bebek için ödeme yapılmaya

²²⁵Mersin Sistem Tıp Merkezi'nde muayene fark ücreti 20 YTL, Özel Mersin Hastanesi'nde 10 YTL olarak istenmektedir.

²²⁶ www.emekli.gov.tr/sagist, Erişim Tarihi: 16.06.2006.

başlanmasından sonra, “Zeynep Kamil Hastanesi” nin tüp bebek ünitesinin geçici olarak tadilata alındığı ve hastane çalışanı olan doktorlar tarafından açılan, özel tüp bebek merkezine 300 tane hastaya yüksek dozda (aynı zamanda yüksek fiyatta) reçete yazılarak, dışarıdaki özel üniteye sevklerinin yapıldığı ve hasta başına 2000 Dolar tutarında faturanın, SSK İstanbul Bölge Müdürlüğü’ne fatura edildiği tespit edilmiştir.²²⁷

Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü kontrolörleri tarafından yapılan incelemeler sonucunda, sosyal güvenlik kurumlarının diğer kuruluşlardan sağlık hizmeti alımı sırasında, toplam 27 milyon 760 bin 330 YTL tutarında fazla ödeme yapıldığı tespit edilmiştir. Kurumları zarara uğratma yöntemleri şöyle sıralanmaktadır.

1) Kamu personeli ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler adına, çeşitli sağlık kurumlarından alınan tedavi hizmetlerinin karşılığı ödenirken, KDV mükellefi olmayan sağlık kuruluşlarına ait fatura bedellerine KDV eklenerek fazla para tahsil edilmesi,

2) Hastanelerde trafik kazası nedeniyle tedavi olan hastaların tedavi giderlerinin, sigorta şirketleri veya Trafik Sigortası Garanti Fonu yerine sosyal güvenlik kurumlarından tahsil edilmesi,

3) Ağız ve diş sağlık merkezlerinde, aynı hasta sevk kağıdına dayanılarak, birden fazla muayene ücreti fatura edilmesi,

4) Özel hastanelerde yapılan tedavilere ait ödeme evraklarında ismi bulunan doktorların, bazılarının kamuda çalışması ve bazılarının da tam gün sözleşmesinin bulunmaması,

5) Özel hastanelerde paket fiyata dahil muayene ve tetkiklere ayrı fatura kesilmesi,

6) Özel hastanelerde ayakta tedavi gören hastalar için de ilaç bedeli fatura edilmesi,

²²⁷ 07.12.2005 tarihli Sabah Gazetesi, s. 4.

7) Estetik bakım müdahale ücretlerinin, kişilerden alınmayıp resmi kurumlara fatura edilmesi,

8) Hastaların katılım payı ödememesi için, ayakta tedavi olan hastaların, yatan hasta şeklinde gösterilerek kurumlara yatan hasta ücreti fatura edilmesi yöntemleri ile sağlık hizmetlerinin ticarileştirilmesi sağlanmıştır.²²⁸

Sosyal güvenlik kurumları, kamu sağlık sigortası kapsamındaki yardımlarını kendi sağlık tesislerinde daha ucuz ve kaliteli olarak üretebileceklerdir. Özel sektörden hizmet satın alınması sonucunda büyük kayıplar ortaya çıkmaktadır. Ancak, kurumların sağlık sektörüne yatırım yapması, özel sektör için tehlike oluşturmaktadır. Zira sağlık hizmetleri büyük bir pazarı oluşturmaktadır ve devletin yeni rolü içerisinde sağlık hizmetlerini sunmak olmamalıdır.

II.4.4. Kayıt Dışı İstihdamın Yaygınlığı ve Denetim Hizmetlerinin

Yetersizliği

Sosyal güvence sisteminin finansmanının sürdürülebilirliği için, en önemli konu kayıt altına alınmış bulunan sigortalı sayısıdır. Kayıt altına alınan aktif sigortalılardan elde edilecek sosyal güvenlik primleri, sistemin devamı için gerekli olan, yeniden dağıtım esasının döngüsünü sağlamaktadır. Bu nedenle üzerinde önemle durulan devlet katkısının bulunmamasının yanında, işverenin ödemesi gereken prim açısından da kayıt altına alınan çalışanlar finansman için zorunlu öğelerdendir.

Kayıt dışı istihdama yol açan nedenlerin başında, işsizlik ve dolayısıyla yoksulluk bulunmaktadır. Bu iki temel sorunu etkileyen nedenler ise sosyal güvenlik yardımlarının yetersizliği veya olmayışı, işgücünün örgütlü olmaması, etkin denetimin yapılamaması belirtilebilir.

Kayıt dışı istihdama sıcak bakan işverenler, işgücü maliyetlerinin yüksekliğini

²²⁸ 06.02.2006 Tarihli Cumhuriyet Gazetesi, s. 12.

ve bürokratik işlemlerin fazlalığını ileri sürmektedirler.

Kayıt dışı çalışmanın önlenmesi sadece sosyal sigortalar yönünden değil, ekonomi açısından da önemlidir. Kayıt dışılığı önleme çalışmalarının temel amacı, yoksulluğu önlemek olmalıdır. Yoksulluğun toplumsallaştığı, dolayısıyla insanların çaresizce her işi yaptığı bir dönemde, kayıt dışı çalışma teşvik ediliyor demektir. Kayıt dışı çalışma, işveren açısından işgücü maliyetini ortadan kaldırmaktadır. Emeğin ucuzlaması işverenin kar oranının artmasına sebep olduğu için, kayıt dışılık genel olarak işverenlerin desteklediği bir durumdur.

Kayıt dışı istihdamı önlemek amacıyla, Danimarka, Hollanda, İrlanda, Almanya, İspanya, Belçika, Fransa ve İngiltere finansman açısından istihdamı kısıtlamayacak çözümlere yönelmişlerdir. Bu ülkelerde özellikle düşük gelirli iş gücünün ve uzun süreli işsizlerin istihdamında, işverenlerin sosyal güvenlik sistemine katkı payı azaltılarak ve vergi yükü hafifletilerek istihdam etme eğilimleri güçlendirilmektedir.²²⁹

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) 2004 yılı Ücretlerin Vergilendirilmesi Raporu'na göre, Türkiye, iki çocuklu bir ailenin, ortalama ücret kazanan bir ebeveyninden, en fazla vergi ve sosyal güvenlik kesintisi yapan ülke konumunda bulunmaktadır. Nakit yapılan yardımlar çıkarıldıktan sonra gelir vergisi ile işçi ve işverenin ödediği sosyal güvenlik primlerinin dikkate alındığı hesaplamada, otuz ülke içinde Türkiye'nin % 41.8'lik oranla, ücretler üzerinde en fazla kesintinin yapıldığı ülke konumuna geldiği vurgulanmaktadır.²³⁰

Uluslararası Para Fonu' nun (IMF) kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam konusundaki raporuna göre, göreceli olarak vergi oranlarının düşük, yasal düzenlemelerin

²²⁹ M.Ferrera; A. Hemerijck; M.Rhodes, (2001), "The Future of the European 'Social Model' in the Global Economy"; Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice; vol: 3, Pp. 163-190, aktaran Ahmet Selamoğlu, "İstihdam Politikaları ve Esneklik Anlayışı ve Etkileri" 2000-2003 Petrol- İş Yıllığı, s. 140.

²³⁰ 11.03.2005 tarihli, Birgün Gazetesi, s. 7.

ve bürokrasinin az olduğu ülkelerde, kayıt dışı ekonominin boyutu da daha küçük olmaktadır.²³¹ Yine belirtmek gerekir ki, bürokratik işlemler azaltılarak gelir vergisi ile birlikte tahsil edilen sosyal güvenlik primlerinde tahsilat kolaylığının yanı sıra denetimde kolayca yapılacaktır.

Birçok ülkedeki verilerden hareketle yapılan makro ekonomik ve mikro ekonomik model çalışmaları, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın boyutunu ve gelişimini belirleyen temel etkenlerin, artan vergi yükü, sosyal güvenlik katkıları ve kayıtlı işgücü piyasasındaki katılımlar olduğunu göstermektedir. Ayrıca, kayıtlı ekonomideki ücret düzeylerinin etkisinin de bulunduğunu ortaya koymaktadır. Vergiler ve sosyal güvenlik katkıları, kayıtlı ekonomideki işgücü maliyetini yükselttiğinden kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın büyümesinde rol oynayan temel faktörler olarak görülmektedir. Kayıtlı ekonomide toplam işgücü maliyeti ile vergi sonrası kazanç arasındaki farkın artması, işverenleri ve çalışanları kayıt dışı ekonomide yer almaya teşvik etmektedir. Bu fark, bazı ülkelerde çok büyük olabilmektedir. Örneğin, Almanya ve Avusturya'da işçi ve işverenlerin ödedikleri vergi ve sosyal güvenlik katkıları net kazanç kadardır.²³² Ancak, unutmamak gerekir ki, rekabet gücü yüksek ekonomi yaratmak kaygısı da kayıt dışı ekonomiyi özendirmekte ve yaygınlaştırmaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 2003 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre; SSK kapsamında halen 3 milyon 224 bin kişi, Bağ-Kur kapsamına alınabilecek ise 3 milyon 675 bin kişinin kayıt dışı çalışması bulunmaktadır. Ücretsiz aile işçisi sayılan 3 milyon 836 bin kişi olmak üzere toplam, 10 milyon 735 bin kişi kayıt dışı çalışmaktadır. Bu rakam 2003 yılı sonu itibariyle toplam istihdamın yüzde 52'sini ifade etmektedir. 2004 ve 2005 yılı Hane Halkı İşgücü Anketlerinin sonuçları da benzerlik göstermektedir.²³³

²³¹ TİSK, (2003), *Kayıtdışı İstihdam*, 40.Yıl, Yayın No: 233, Ankara, s. 10.

²³² a.g.k., s. 11.

²³³ www.die.gov.tr, Erişim Tarihi: 26.05.2006.

SSK ve Bağ-Kur açısından, kayıt dışının maliyeti ile verdiği zarar Tablo 5 ve Tablo 6’ de ayrıntılı olarak görülmektedir.

Tablo: 5

SSK Yönünden Prim Zararının Tutarı

Kayıt dışı çalışanların sayısı	Asgari prim oranı işçi ve işveren hissesi toplamı	Ay	SSK’nın yıllık prim zarar toplamı
3.224.000	X 177,885 YTL	X 12	= 6.882.014.880 YTL

Kaynak: www.die.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.05.2006, www.ssk.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.01.2006 verilerine göre düzenlenmiştir.

Tablo: 6

Bağ-Kur Yönünden Prim Zararının Tutarı

Kayıt dışı çalışanların sayısı	Ortalama prim tutarı	Ay	SSK’nın yıllık prim zarar toplamı
3.675.000	X 200 YTL	X 12	= 8.820.000.000 YTL

Kaynak: www.die.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.01.2006 verilerine göre düzenlenmiştir.

SSK ve Bağ-Kur’un 15.702.014.880.YTL kayıt dışılık nedeni ile prim kaybı olmaktadır. İş-Kur açısından işsizlik sigortası prim zararı ise, 616.299.840 YTL’dir.

Diğer yandan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı’nın 15 Mart 2004 tarih ve APK/320-923 sayılı olarak bir soru önergesine vermiş bulunduğu yanıtta “ ülkemizde istihdam edilen 22 milyon 441 bin kişiden, 5 milyon 599 bini SSK’ya kayıtlı olarak çalışıyor. Bu arada bir milyon civarında olduğu iddia edilen yabancı kaçak işçiden de, 4000 kişi çalışma izni için başvurmuş ve bunlardan 1.500’üne çalışma izni verilmiştir.²³⁴ Diyerek, kayıt dışılığın boyutunu ortaya koymaktadır. Buradan hareketle yabancı kaçak

²³⁴ Şükrü Kızılot, (2004), “Kayıtdışı Ekonomi Nedeniyle Büyük Vergi Kayıpları Oluşuyor”, *Türk-İş Dergisi*, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Sayı: 360, Mart-Nisan, s. 50.

işçilerden dolayı olan prim zararı, 2.134.620.000 YTL olmakta,²³⁵ İşsizlik sigortası prim alacağı ise 191.160.000 YTL'dir.²³⁶

Tablo: 7

Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri (Trilyon TL)

	2002	2003	2004	2005
Emekli Sandığı (Brüt)	4.676	6.145	7.800	8.889
(Faturalı Ödemeler)	1.803	2.669	3.248	3.994
Emekli Sandığı Net Açık	2.648	3.533	4.465	4.539
SSK	2.386	4.809	5.757	7.507
Bağ-Kur	2.622	4.930	5.273	6.926

Kaynak: www.emekli.gov.tr/sagist, Erişim Tarihi: 18.06.2006.

2005 yılı bütçesi ile, 8.9 milyar Emekli Sandığı'na, 7.5 milyar SSK'ya ve 6.9 milyar ise Bağ-Kur'a olmak üzere toplam 23,3 milyar YTL, sosyal güvenlik kurumlarına transfer yapılmıştır.²³⁷ Zaten, SSK ve Bağ-Kur'a ayrılan kısım, toplam almaları gereken kayıt dışı primden daha azdır. Ayrıca tahsil edilecek olan toplam alacaklarının da 30 katrilyon olduğu düşünülürse, kurumların bir *kara delik* olmadığı, aksine hala fazla verdikleri, sadece kötü yönetildiklerini ve siyasi nedenlerle oluşan kayıt dışılığın önlenemediğini göstermektedir.

Yukarıdaki tüm verilerin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, özellikle sosyal güvenlik kurumlarının kayıt dışı istihdam nedeniyle olan gelir kayıpları, toplam alacakları ve devlet katkısının birbiri ile karşılaştırılması sonucunda, çalışmanın sosyal güvenlik

²³⁵ SSK'na yatırılması gereken prim 177.885.000 TL'dir. Kaçak işçi sayısı bir milyon olduğunda $177.885.000.TL \times 1.000.000.kişi = 177.885.000.000.000.TL$, 177.885.000 YTL aylık prim kaybı yıllık bazda $177.885.000 \times 12 ay = 2.134.620.000 YTL$ 'dir.

²³⁶ İşsizlik sigortası prim kaybı, aylık $1.000.000 \times (\%3) \times 15.930.000 TL = 15.930.000.000.000 TL$ yani 15.930.000 YTL'dir. Yıllık bazda $12 \times 15.930.000 YTL = 191.160.000 YTL$ 'dir.

²³⁷ www.emekli.gov.tr/sagist, Erişim Tarihi: 15.05.2006.

kurumlarının aktüeryal dengelerinin sağlanamamasında en büyük etkenin kayıt dışı istihdam olduğu yönündeki varsayımımız bu bölüm içerisinde doğrulanmıştır.

Kayıt dışı çalışma işveren yönünden maliyetleri düşürmektedir. Ancak işçi yönünden zorunluluğa dönüşmektedir. Çünkü, işsizlik ve yoksulluk karşısında, çaresiz tüm çalışma koşullarını kabul etmek zorundadır. Kayıt dışılığın önlenmesi için öncelikle gelir dağılımındaki eşitsizlikler giderilerek, yoksulluğun önlenmesi gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi için alınacak diğer önlemler arasında, denetim faaliyetlerinin gerçekçi bir şekilde yapılması gelmektedir. Ancak gerek SSK bünyesinde, gerekse Bağ-Kur bünyesinde yeterli elemanın bulunmaması denetimlerin yapılmasını engellemektedir.

Kayıt dışının önlenmesi durumunda, sosyal güvenlik kurumlarının prim gelirleri artarak güçlü bir sistem kurulabilecektir. Kayıtlı işgücünün artması ile birlikte işçilerin ve işletmelerin ödedikleri sosyal güvenlik prim oranları giderek düşürülebilecektir. Sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan sağlık ve sosyal sigorta hizmetlerinde artış sağlanabilecektir.²³⁸

En önemlisi, kayıt dışı çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınarak yoksulluğun toplumsallaşmasının önüne geçilebilecek olmasıdır. Çocuk işçiliği azaltılarak, yabancı kaçak işçi istihdamının önlenmesi, yerli işgücünün istihdamını arttırabilecektir. Kayıtlı işçilerin sendikalaşmasını sağlayarak toplumun örgütlenerek gelişmesini sağlayacaktır. Sonuç olarak sosyal devlet anlayışı ile tam istihdamı gerçekleştirmek ve sosyal güvence sistemini bu anlayış içerisinde etkin kılmak gerekmektedir.

II.4.5. Devlet Katkısının Bulunmaması

Primli sistem içinde bulunan SSK ve Bağ-Kur'un sigortalılarından tahsil ettiği primlerinde düzenli bir devlet katkısı bulunmamaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının

²³⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı., (2005), 9. Çalışma Meclisi, Yayın No: 120, Ankara, s. 59-60.

yıllık bazda açıklarının bütçeden karşılanması yoluyla yapılan transferle katkıda bulunmaktadır. Bu katkı yasal anlamda kurumların özel yasalarında düzenlenmediği için sürekli olarak bütçe açığı şeklinde yorumlanmaktadır.

Devlet, sosyal güvenliğin finansmanına sistemli bir biçimde katılmalıdır. Sosyal devlet ve sosyal dayanışma ilkeleri titizlikle korunarak, hayata geçirilmeli ve yasada yapılacak değişikliklerle, devletin yükümlülükleri açıkça belirlenmelidir. Sosyal güvenlik sistemlerine devlet katkısı birçok ülke için bir norm olarak değerlendirilmekte²³⁹ iken, Türkiye’de bütçe açığı olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının açıkları oldukça kapanmalıdır, yönünde bir eğilim söz konusudur. Oysa ki, sosyal güvenlik açıklarının nedeni, primlerin sadece çalışan ve işveren tarafından ödenmesidir. Bu şekilde sistemin sürekliliği sağlanamamaktadır. Devlet katkısı, açık olmasa da sürekli olarak, sigortalı sayısı ve prim oranları dikkate alınarak, toplam prim tutarına, sigortalı, işveren ve devlet birlikte katılmalıdır.

Tablo: 8

OECD Ülkelerinde Devletin Sosyal Güvenlik Sistemine Katkı Oranları

²³⁹ Erinç Yeldan-Haşim Köse, (1999), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: XXIII, Temmuz-Ağustos, s. 93.

Ülkeler	Devlet Katkısı %	Ülkeler	Devlet Katkısı %
ABD	29.48	İsveç	49.25
Avustralya	25.66	İsviçre	26.30
Avusturya	17.41	İzlanda	88.36
Belçika	31.11	Japonya	22.78
Danimarka	85.70	Kanada	61.17
Finlandiya	44.66	Lüksemburg	32.45
Fransa	19.63	Norveç	55.55
Hollanda	14.95	Portekiz	15.44
İngiltere	55.06	Y.Zelanda	92.47
İrlanda	61.43	Yunanistan	12.41

Kaynak:www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 31.03.2004.

Tablo 8 de görüldüğü üzere devlet sosyal güvenliğin finansmanına, ABD’de % 29.48, İngiltere’de %55.06, Norveç’te % 55.55, İrlanda ‘da % 61.43 ve Yeni Zelanda’da % 92.47 oranında katkıda bulunmaktadır.

Devlet, sosyal güvenliğin finansmanı için gerekli kaynakları, sosyal adalet gereğince gelir durumu iyi olanlardan sağladığı ölçüde, sosyal güvenliği gerçek anlamda sağlayacaktır.²⁴⁰

Primli sosyal güvenlik sistemine devlet katkısının bulunmaması, toplumsal çözülmeyi ve bireyciliği ön plana çıkarmaktadır. Herkesin kendinden ve sosyal güvenliğinden sorumlu olması durumu ortaya çıkar. Devletin, yurttaşları arasında, toplumsal dayanışmayı güçlü tutabilmesi için, yeniden dağıtım sistemini iyi işletmesi gerekmektedir. Devlet katkısının sağlanması, yoksullukla mücadelenin de en etkin yöntemidir. Ülkedeki gelir farklılıkları arasındaki uçurumu önler, eşit emeklilik ve eşit

²⁴⁰ Alpaslan Işıklı, (2004), “Sosyal Güvenliğin Sonu mu?”, *Türk-İş Sosyal Güvenlik Özel Sayısı*, Sayı: 362, s. 47.

sağlık koşullarının sağlanmasını gerçekleştirir.

II.4.6. Sıkça Yapılan Mevzuat Değişiklikleri ile Norm ve Standart

Birliğin Sağlanamaması

Sosyal güvenlik sisteminin üç büyük kurumu olan, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur, en temel konularda bile farklı uygulamalarda bulunmaktadır. Üç kurum sigortalılarına farklı haklar ve farklı hizmetler sunmaktadır.

Bu farklılıklar toplumun bazı kesimlerinin değişik biçim ve şartlar altında sosyal güvenliklerinin sağlanmasına yol açmaktadır. Kurumlar arasındaki eşitsiz uygulamalar, sigortalılar arasında sorun olmaktadır. Bu durum kurumların birbirlerini örnek göstermek suretiyle giderek daha fazla mevzuat değişikliğine gitmelerini adeta teşvik etmektedir.²⁴¹

Kurumlar arasındaki, farklı norm ve standartlar, sosyal güvenlik kuruluşlarının temelde kusurlu bir yapılanma içerisinde olduğunu göstermektedir. Bu farklılıklar, sosyal güvenlik sisteminin asıl amaçlarından olan, finansal yeniden dağıtım esasının gerçekleştirilmesini ve sosyal risklerin eşitlenmesini güçleştirmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının tümü farklı dönemlerde ve ayrı yasalarla kurulmuşlardır. Dolayısıyla sosyal güvenliğe ilişkin sorunların çoğunluğu bir ölçüde yasalardan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, hangi sorunların yasal, hangilerinin yapısal olduğunun ayrımını yapmak güçleşmektedir. Ancak yasalarla ilgili en önemli sorun, çok sık değişmeleridir. Farklı kurumların, farklı zamanlarda faaliyete geçerek, farklı kapsamlar ile faaliyetlerini sürdürmeleri²⁴² nedeniyle, yasa değişiklikleri de gerektiği gibi yapılamamıştır.

²⁴¹ DPT, (2001), a.g.k., s. 55-56.

²⁴² Ufuk Aydın, (1999), *Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar*, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1117, Eskişehir, s. 66.

Sosyal Sigortalar Kanunu, 1965 yılından itibaren yaklaşık otuz defa, Bağ-Kur Kanunu ise 1971 yılından itibaren yaklaşık yirmi defa değiştirilmiştir. Yapılan değişikliklerin günün şartlarına uygun olması ve baskı gruplarının taleplerine cevap vermesi yeterli bulunmuş ve sürekliliği olan düzenlemelerden kaçınılmıştır. Özellikle 1479 sayılı Yasa ile kimlerin sigortalı olması gerektiği yönünde, ortalama olarak iki yılda bir değişiklik yapıldığı ve hiçbir değişikliğinde tüm kesimleri mutlu ettiği görülmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarından, SSK ve Bağ-Kur'un hizmet tespiti davaları incelendiğinde, yasalarında bulunan bir çok maddenin uygulanmamakta olduğu görülmektedir. Bazı maddelerin yerini, zamanla oluşan içtihatların aldığı, fakat kurumların yargı kararları doğrultusunda yasal değişiklik yapmamaları sorunları büyütmektedir. Bu nedenle, bazı dönemlerde binlerce sigortalının birlikte dava açtığı görülmektedir. Özellikle, hangi sigortalının, hangi kurumdan emekli olacağı, baskın çalışmanın hangi kurumda geçtiği yönündeki sorunlar ancak, dava yolu ile çözümlenebilmektedir.

Sosyal güvenlik alanında bir takım düzenlemelerin yapılması tek başına yeterli olmayıp, mahkeme kararları ile uyumlu olması da artık bir zorunluluktur. Aksi halde uygulanmayan sembolik mevzuat değişiklikleri kağıt üzerinde kalmaya devam edecektir.²⁴³ Süper emeklilik ile ilgili düzenlemelerin yedi kez Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi gibi.²⁴⁴

Emekli Sandığı, bir çok iştirakçi için sağlık sigortası primi almamakta, aktif iştirakçilere herhangi bir sağlık yardımı yapmamaktadır. Bu kişiler çalıştığı kurumdan sağlık yardımı almaktadır. Buradan hareketle, SSK sigortalılarının da, kendi çalıştıkları iş yerlerinden sağlık sigortalarının sağlanmasını isteme haklarının olması gerekmektedir. Ayrıca aylığa hak kazanma oranları, şartları, prim yükümlülükleri ve sigorta türlerinde

²⁴³ Mustafa Topak, Mersin İş Mahkemesi Hakimi, 05.12.2005 tarihli görüşme, Mersin.

²⁴⁴ www.anayasa.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.07.2005.

karşılanan yardımların arasında da farklılık vardır. Özellikle yaşlılık aylığı ile sağlık yardımları arasındaki farklılıklar sigortalılar arasında eşitlik ilkesini gölgelemektedir.

Sosyal güvenliğin temel finansmanı, prim ve keseneklerden sağlanmaktadır. Ancak prim ve kesenek oranları bir kurumdan diğerine farklılık göstermektedir. Emekli Sandığı keseneği % 15 iştirakçi ve % 20 kurum olmak üzere toplam % 35 oranında, SSK, toplam prim oranı, iş kazası ve meslek hastalığı prim oranının % 1.5 olduğu işyerleri için % 33,5 oranında ve Bağ-Kur'da ise % 32 oranında prim tahsil edilmektedir. Bağ-Kur'da primin tamamı sigortalı tarafından ödenmektedir. SSK'da işçi ve işverence paylaşılmaktadır.

Her üç kurum, emekli aylığını bağlarken gösterge ve katsayı hesabı yaptığı halde, göstergeler her kurumda farklı olarak düzenlenmiştir. Emekli aylıkları da her kurumda birbirinden farklıdır. Hatta aynı kurum içerisinde, sistemden kaynaklanan maaş farklılıkları vardır. Özellikle Emekli Sandığı'nın kendi iştirakçileri arasında da, belirli bir standart bulunmamaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının farklı standart ve normlara sahip bulunması, beraberinde bir çok yönetsel sorunu da getirmektedir. Ancak tüm bu sorunlara rağmen, tek çatı altında toplanması rasyonel değildir. Böyle olduğu için, son sosyal güvenlik yasalarının topluma sunulmuş tarzı tamamen yanıltıcıdır. Yasal düzenlemelerle, tüm kurumların birleştirilerek tek kurum olacağı, tüm sağlanan haklarda eşitlik sağlanacağı, genel sağlık sigortasının kurulacağı ve herkese sağlık hizmeti verileceği yönündeki söylemler ilk duyulduğunda olumlu çağrışımlar yaratmaktadır. Ancak incelendiğinde, kurumların birleştirilmesi ile hedeflenenin, sigortalıların haklarının artırılması veya standart ve norm birliğinin sağlanması olmadığı görülmektedir. Aksine sigorta yardımlarının daraltılacağı, genel sağlık sigortası ile kurumların sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi ve sigortalı olmayanlardan bile sağlık primi tahsil edilmesi olduğu ortaya

çıkılmaktadır. Bu nedenle sorunun çözümü için daha gerçekçi ve rasyonel yaklaşımlara ihtiyaç vardır.

II.4.7. Prim Tahsilatının Yapılamaması , Aflar ve Fon Yönetiminin

Yetersizliği

SSK ve Bağ-Kur açısından, öncelikle çözülmesi gereken sorunların başında, prim alacaklarının tahsil edilmesi bulunmaktadır. Primlerin zamanında ve yeterince tahsil edilememesi nedeniyle büyük oranlarda maddi kayıplar oluşmaktadır.

Kurumların gecikme zammı ve faiz alacakları, belirli dönemlerde, özellikle siyasiler tarafından seçim öncesinde verilen sözler nedeniyle, tamamen affedildiği veya gecikme zammı affedilerek, prim aslının uzun bir vadeye yayılarak ödenmesi şeklinde düzenlemeler yapılmaktadır. Bu durum bir yandan, primlerini düzenli ödeyen sigortalıların ödeme eğilimini olumsuz etkilerken, diğer yandan kurumların alacaklarının ortalama olarak yarısının bir defada silinmesine sebep olmaktadır. 1991 seçimlerinin ardından 1992 yılında 3780 sayılı Yasa ile Bağ-Kur sigortalılarının 31.12.1991' e kadar olan tüm gecikme zammı borçları affedilmiştir. Daha sonra yine 1997 yılında bir seçim sonrasında 4247 sayılı Yasa ile prim borçlarının 10 taksitte ödenmesi koşulu ile gecikme zammının % 50'si affedilmiştir.²⁴⁵ 2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile de SSK Hastanelerinin tüm kamu kurumlarından olan alacakları ödenmiş sayılarak affedilmiştir.²⁴⁶ En son olarak yeniden prim ve gecikme zammı alacaklarının yaklaşık % 20'si affedilmiştir.²⁴⁷

Yine belirli dönemlerde ve düzenli aralıklarla çıkartılan yurt dışı ve geçmiş hizmet borçlanmaları ve süper emeklilik gibi uygulamalarla da düşük primlerle hizmet satıldığı görülmektedir. Günlüğü 5 Dolar olan yurt dışı hizmetlerinin borçlanması, 3.5

²⁴⁵ www.bagkur.gov.tr Erişim Tarihi: 23.07.2004.

²⁴⁶ 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 32/c maddesi, 31.12.2005 tarih ve 26040 Mükerrer sayılı Resmi Gazete.

²⁴⁷ 5438 sayılı SSK ve Bağ-Kur Prim Alacaklarının Yapılandırılması Hakkında Kanun, www.calisma.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.04.2006.

Dolara indirilerek yeni bir olanak daha tanınmıştır.²⁴⁸ Hizmet satılmasının zararları uzun vadede aktüeryal dengenin bozulması ile sonuçlanmaktadır.

SSK tarafından yapılan bir araştırmada, SSK'nın yalnız özel sektör prim alacakları ile on üç yıllık sağlık tesisi yatırımını, iki yıllık SSK ilaç masraflarını ve on bir yıllık tıbbi malzeme masraflarını karşılayabileceği gibi oldukça çarpıcı bir sonuç ortaya çıkmıştır. SSK'nın bankalarda düşük faizle yatırdığı mevduatını, enflasyon oranına eşit bir faize yatırılması halinde elde edeceği ek gelir ile on yıllık sağlık tesisi yatırımını, bir yıllık sağlık tesisi ilaç masraflarını ve sekiz yıllık sağlık tesisi tıbbi malzeme ihtiyaçlarını karşılayabileceği tespit edilmiştir.²⁴⁹

SSK'nın özel sektörden, 2005 yılı Mart ayına göre 2,10 milyar YTL (2,10 katrilyon lira) gecikme zammı olmak üzere toplam 4.14 milyar YTL (4.14 katrilyon TL) alacağı bulunmaktadır. SSK'nın alacağının % 63.7'si özel sektörden olmak üzere kalan alacakları kamu kurumlarından alacağı, toplam alacağın % 36.3 oranında olup, 2.6 milyar YTL (2.6 katrilyon TL) tutarındadır.²⁵⁰

Tablo: 9

SSK'nın Prim, Gecikme Zammı ve Sosyal Yardım Zammı Alacakları (YTL)

	Kamu Kurumları	Özel Sektör
Prim	1.052.695.915	2.034.401.842
Gecikme faizi	1.384.393.924	2.109.940.887
Sosyal yardım zammı	187.402.421	Yok
Toplam	2.624.492.261	4.144.342.730

Kaynak: www.calisma.gov.tr/istatistik, Erişim Tarihi: 16.05.2006.

Bağ-Kur'un, 2005 yılı Mart ayına göre, 3.385.806 aktif sigortalıdan, 2.187.540 borçlu durumdadır. Toplam alacak tutarı 16,7 milyar YTL' dir.²⁵¹ Bağ-Kur sigortalılarının

²⁴⁸ www.calisma.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.04.2006.

²⁴⁹ Gönencan, a.g.k., s. 22-23.

²⁵⁰ www.calisma.gov.tr/istatistik/, Erişim Tarihi: 16.05.2006.

²⁵¹ www.tbmm.gov.tr, Sosyal Güvenlik Kurumu Yasa Tasarısı Genel Gerekeşi, Erişim Tarihi: 15.1.2006.

yaklaşık 1/3'i prim ödemektedir ve dolayısıyla bu kesim ve hak sahipleri sosyal güvenlik yardımlarından yararlanmaktadır. Büyük bir kesim kapsamında görünmekte, ancak yardım alamamaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının, en temel sorunları arasında kayıt dışı istihdamın yüksekliği, yönetsel ve mali özerkliğin sağlanamaması, prim tahsilatının yapılamaması ve mevzuat değişiklikleri bulunmaktadır. Kurumların, bu sorunları yaşamasında etken olan sebepler sadece içsel olmayıp, genellikle dışsal özellik göstermektedir. Küreselleşen dünyada, dışa bağımlı ekonomileri yönlendiren baş aktörler olan WTO, IMF ve WB , tüm alanlarda olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında da bir çok talepte bulunarak, sistemi etkileri altında tutmaktadır.

II.5. Sosyal Güvenlik Sistemini Etkileyen Uluslararası Belgeler

II.5.1. Anlaşmalar

Sosyal güvenlik sisteminde 1980 sonrasında yaşanan dönüşümün ardında, yeni liberal politikaların uygulama alanını belirleyen küresel kuruluşlarla yapılan anlaşmalar yer almaktadır. Yeni dünya düzenine uyum çalışmaları sırasında daha önce devletin asli görevi ve kamusal niteliği bulunan bir çok hizmet ticarileştirilerek, sermayeye açılımı sağlanmak istenmektedir.

Bu tür bağlayıcı özelliği bulunan, sosyal güvenlik sistemini doğrudan ilgilendiren anlaşmalardan, 25.02.1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) 'nün kuruluş anlaşmalarından biridir ve uluslararası hizmet ticaretine ilişkin, temel kavram, kural ve ilkeleri küresel düzeyde belirleyen, tüm hizmet sektörlerini ve bu hizmetlerin üretilmesi için gerekli olan tüm metaların üretimini de kapsayan ilk çok taraflı yatırım ve ticaret anlaşmasıdır. Sadece ulus ötesi ticaretle sınırlı olmayan bu anlaşma, doğrudan yatırımlar yoluyla gerçekleştirilen hizmet ihracı da dahil olmak üzere hizmet sunumunun

her türlü biçimini kapsamaktadır.²⁵²

Bu anlaşmayı imzalayan her ülke, taahhüt ettiği hizmet sektörlerinde diğer bir üye ülkenin şirketlerinin serbestçe faaliyet göstermesine, şube açmasına, tröstler oluşturmaya, ortaklık kurma veya temsilcilik açmasına izin vermekle kalmayıp, bu konuda ulusal engellerin tamamının ortadan kaldırılmasını da taahhüt etmektedir.

Türkiye serbestleşme, yani liberalizasyon için, GATS içinde belirlenmiş bulunan 155 hizmet faaliyetinden, 72 tanesi için taahhütte bulunmuştur. Serbestleşmenin yasallaşmasını sağlayan bu anlaşma, bir takım kamusal alanlar için verilen taahhütleri de kapsamaktadır. Türkiye'nin ilk önce taahhüt ettiği sektörler arasında, mesleki hizmetler, haberleşme, müteahhitlik ve mühendislik hizmetleri, çevre, mali hizmetler, turizm, ulaştırma hizmetleri, eğitim, *sağlık ve sosyal hizmetlerde* bulunmaktadır. Ayrıca, devam etmekte olan görüşmeler ile belirtilen bu sektörlerin alt sektörleri de ele alınmaktadır. Bu sektörler arasında eğitim, sağlık, sosyal güvenlik açıkça vurgulanmaktadır. GATS ile tüm yerli ve yabancı sermaye şirketleri eşit haklara sahip bulunmakta ve uyuşmazlıkların çözümü DTÖ' ne bırakılmaktadır.²⁵³

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilerek sağlık hizmetlerinin özel sektöre açılması planlarının, ardında bu anlaşma bulunmaktadır. Anlaşmanın kabulü ile, özel sektöre açılacak sektörlerle ilgili yasal düzenlemelerin yapılmasından itibaren, ulus ötesi şirketlerin ülkemizde sağlık sektörüne yatırım yapmakta olduğu gözlenmiştir.

14.06.2000' de imzalanan "Ekonomik Reform Kredisi İkraz Anlaşması"nda yine bir çok sektörde taahhütler yer almakla birlikte, sosyal güvenlik açısından ekonomik merkezli köklü bir dönüşümün yer aldığı; yeniden yapılandırılmış emeklilik sisteminin dağıtım sistemine dönüşmesi yani pay-as-you-go uygulamasına geçilmesi, kurumsal

²⁵² Selime Güzelsarı, (2005), "Küresel Kapitalizmin 'Anayasası' GATS", *Praksis: Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü*, 9-Kış-Bahar, Ankara, s. 120.

²⁵³ www.antimai.org/dag/gatsegentema.htm, Erişim Tarihi: 20.06.2005.

yapının değiştirilmesi, yeni bir gelir getirici fon oluşturmak amacıyla işsizlik sigortası ve özel sektöre açılımı düzenleyen bireysel emeklilik sisteminin desteklenmesi için yasal zeminin hazırlanması gerektiği yer almıştır.²⁵⁴

Ekonomik Reform Kredisi İkras Anlaşması, 2000 yılından günümüze kadar IMF ile yapılan tüm stand-by anlaşmalarına temel olmuştur. Yapılan tüm anlaşmalarda, sosyal güvenlik sisteminin ekonomiye yük olduğu yönündeki beyanlarla, sürekli olarak sigorta yardımları ve kurumsal yapının daraltılması ön planda tutulmuştur.

GATS Anlaşması ile taahhüt edilen sektörlerde, yabancı şirketlerin yatırım yapmasının kolaylaştırılması amacıyla, kabul edilen 4875 sayılı, “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu’nun amacı şu şekilde belirtilmektedir.²⁵⁵ Doğrudan yabancı yatırımların özendirilmesine, yabancı yatırımcıların haklarının korunması ile yatırım ve yatırımcı tanımlarında uluslararası standartlara uyulmasına, doğrudan yabancı yatırımların gerçekleştirilmesinde izin ve onay sisteminin bilgilendirme sistemine dönüştürülmesi ve tespit edilen politikalar yoluyla yabancı yatırımların özendirilmesidir.

Yasa’ya göre, “yatırım serbestisi” ve “milli muamele” adı altında, uluslararası anlaşmalar ve özel kanun hükümleri tarafından Türkiye’de doğrudan yabancı yatırım yapılması serbesttir. Yabancı yatırımcılar tarafından Türkiye’de doğrudan yatırım yapılması serbest olduğu gibi, yabancı yatırımcı ile yerli yatırımcılar eşit işleme tabidir. Ayrıca, uyuşmazlık halinde, ilgili mevzuatta yer alan koşulların oluşması ve tarafların anlaşması kaydı ile ulusal ve uluslararası tahkim ya da diğer uyuşmazlık çözüm yollarına başvurulabileceği düzenlenmektedir.²⁵⁶

“Doğrudan Yabancı Yatırımcılar Kanunu” ile bireysel emeklilik sistemi nedeniyle yabancı özel sigorta şirketleri ve genel sağlık sigortası nedeniyle de yabancı

²⁵⁴ 14.06. 2000 tarih ve 24079 sayılı Resmi Gazete.

²⁵⁵ 17.06.2003 tarih ve 25141 sayılı Resmi Gazete.

²⁵⁶ www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.10.2004

sağlık şirketlerine yeni yatırım alanı açılmaktadır. Sağlık ve sigorta hizmetleri, yabancı yatırımcının istediği şekilde, Türkiye’de taşınmaz sahibi olması yönündeki engeller kaldırılarak kolaylaştırılmıştır. Ayrıca, uyuşmazlık durumunda uluslararası tahkim uygulanacağından, sağlık ve sigortacılık hizmetleri uluslararası sermayeye, doğrudan açılmış olmaktadır.

GATS Anlaşması, sermayenin dünya ölçeğinde yayılma çabalarının en önemli noktasını oluşturmaktadır. Sermayenin uluslararası boyuttaki çıkarlarının, ön planda tutulması ve sermayenin önündeki ulusal engellerin kaldırılması amacını taşımaktadır. Sermayenin önündeki en büyük engel ulus devlettir. Bu nedenle, özellikle ekonomisi dışa bağımlı ülkelere dayatılan bu anlaşma ile bir çok kamu hizmeti ticarileştirilerek uluslararası sermayeye sunulmaktadır. Sigorta yardımlarının daraltılması ile özel emeklilik şirketlerinin özendirilmesi, genel sağlık sigortası ile de özel sağlık kuruluşlarının öne çıkarılması çalışmalarının ardında GATS ile verilen taahhütler bulunmaktadır. Bu süreç sonunda herkes kendi gelecek korkusu ile baş başa kalacaktır. Geliri olanlar özel sigortalarla geleceğini güvence altına alırken, geliri olmayanlar kendi kaderleri ile baş başa kalacaktır.

II.5.2. Proje ve Raporlar

Sosyal güvenlik sistemini doğrudan ilgilendiren taahhüt, rapor ve projelerin genelde yabancı kuruluş ve araştırmacılara yaptırıldığı görülmektedir. Sistemin özellikleri bilmeyen, bu kurum ve kuruluşlar ile araştırmacıların hazırlamış bulunduğu rapor ve projelerin sistemin dönüştürülmesinde temel alındıkları görülmektedir. Bu durumun başlıca sebebi, uluslararası kuruluşlarla olan dışa bağımlı ekonomik ilişkiler sonucunda gelen, karşı taleplerdir.

1996 yılında Hükümet ile UÇÖ, sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve çözüm önerileri hakkında bir çalışma yapmak üzere anlaşmışlardır. Rapor, Dünya Bankası kredisi

ile finanse edilmiştir. “TC Hükümeti İçin Sosyal Güvenlik Nihai Raporu” sonucunda beklenildiği gibi, sistemin düzenlenmesi için acilen radikal önlemler alınması gerektiği, aksi halde sosyal güvenlik harcamalarının, 2050 yılında çok yüksek oranda artacağı bildirilmiştir.

Raporun, emeklilik sistemini düzenleyen bölümünde, sigorta prim oranlarının yüksek, matrahının ise düşük olduğu, bu programların orta yaşlılara yönelik olduğu, bu nedenle emekli aylıklarının uluslararası standartlara göre düşük olduğu da belirtilmektedir. Sistemin düzenlenmesi için sunulan dört seçenektan birincisi; mevcut sosyal sigorta sisteminin düzenlenerek devamının sağlanması, ikinci seçenek olarak; mevcut düzenin yerine özel emeklilik fonlarınca yürütülecek bir tasarruf sisteminin kurulması, üçüncü seçenekte; yine mevcut sisteme ek olarak özel emeklilik fonlarının kurulması ve son seçenekte ise; mevcut sistemin yanında isteğe bağlı özel emeklilik fonlarının kurulması önerilmektedir.²⁵⁷

Öncelikle, reform yapılmasının zorlukları üzerinde durularak, reformla birlikte, emekli aylıklarının düşebileceği, kapsamlı yasal değişikliklerin yapılması ile devletin sosyal güvenlik kurumlarından uzaklaşmasının gerekebileceği, ancak bunun oldukça güç olacağı ve en önemlisinin değişimin ne ölçüde sosyal kabul göreceğinin belli olmadığı, şeklinde tespitler yapılmıştır.

UÇÖ, sosyal güvenlikte reform yapmanın gerekli koşulu olarak, neyin, ne zaman, gerçekleşeceğini belirleyen yasal değişikliklerin, reform için gerekli kaynağın bulunması ve reformdan sorumlu ve yetkili merciin belirlenmesi gerektiğini belirtmektedir.²⁵⁸

Raporun birinci seçeneğinde, on beş yıl hizmeti bulunanların aylıklarının % 25’ inin ödenmesi koşulu ile yaşlılık aylığı bağlanabileceği, bunun için yaşam boyu

²⁵⁷ ILO, (1996), *TC Hükümeti İçin Sosyal Güvenlik Raporu*, s. 4-5.

²⁵⁸ a.g.k., s. 11.

kazancın yeniden yapılandırılmış, Yıllık Ortalama X 1,5 X Çalışılan Yıl = Yaşlılık Aylığı, şeklinde, (son yasa ile düzenlenen) ortalama kazanç kavramının yer alması gerektiği önerilmektedir. Yaş sınırı olarak, başlangıçta kadınlar için 53, erkekler için 55 , daha sonra kadınlar için 58 ve erkekler için 60 yaş olması gerektiği öne sürülmüştür. Bu öneri, 4447 sayılı Yasa ile 1999 yılında gerçekleştirilmiştir.

İkinci seçenikle, köklü bir değişiklik önerilmektedir. Mevcut sosyal sigorta kurumlarının işlevlerini üstlenmek üzere, özel emeklilik fonlarının kurulması, primin işçi ve işveren tarafından eşit olarak paylaşılması, prim matrahının asgari ücretin beş katına çıkarılması, kesinti oranının ise % 17 olarak belirlenmesi ile devlet garantisinin otuz yıl çalışanlara aylıklarının % 40' ı oranında bağlanması önerilmektedir.²⁵⁹ İkinci ve sonraki seçeneklere ortak çözüm olarak 2001 yılında 4632 sayılı Yasa ile bireysel emeklilik - sistemi kurulmuştur.²⁶⁰

UÇÖ' nün devletin sosyal güvenlik kurumlarından uzaklaşması gerekebileceği, özel sigortaların seçenek olarak gösterilmesi önerisi ve emekli aylıklarının düşürülmesi yönündeki söylemleri yeni olmayıp, Dünya Bankası ve IMF uzmanlarının söylemleriyle benzerlik göstermektedir. Bu yönüyle kendi içinde araştırmayı yapan kuruluşun amacı ve felsefesi yönünden dikkat edilmesi gerektiği ortadadır.

Raporun sağlık sistemi ile ilgili bölümünün hazırlanmasında, yine Dünya Bankası tarafından finanse edilerek, Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu görevlendirilmiştir. Raporda, sağlık sisteminde özel sigortaların öncelikli olması konusunda, yeterli alt yapıya sahip bulunulmadığı belirtilmiştir. Komisyon, tüm hastane yataklarının ancak % 6'sının özel sektöre ait olması nedeniyle, sağlıkta özel sigortaların yeterli olamayacağını, bu yüzden Bağ-Kur'un sağlık sigortası sağlamaya devam etmesi,

²⁵⁹ Ali Nazım Sözer, (1996), "Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Konusunda Tarafların Görüşleri", *Sosyal Politika Tartışmaları-1 Sosyal Devlet ve sosyal Güvenlik Kuruluşları*, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Cemiyet Yayınları, No: 4, İzmir, s. 85.

²⁶⁰ Yusuf Alper, (2002), "Bireysel Emeklilik", *İşveren Dergisi*, Şubat, s. 13-14.

SSK'nın doğrudan sağlık hizmeti sunmayı sürdürmesi önerilmektedir. Aynı zamanda, genel sağlık sigortası kabul edilerek, sağlık ve emeklilik fonlarının ayrılması da öneriler arasında yer almaktadır. "Mevcut sağlık sisteminin çalışanlar bakımından ıslah edilerek sürdürülmesini öneren raporlarda sosyal sigortalar sisteminin dışında kalanlar için genel sağlık sigortası kurulması tavsiye edilmektedir."²⁶¹

UÇÖ, Dünya Bankası uzmanlarını önemli araştırmalarında ve departmanlarında yetkili olarak istihdam etmektedir. Bu yönüyle gerek araştırmaları, gerekse yayınlarında beyaz bayrak çektiği, Dünya Bankası'nın taşeronluğunu yaptığı yönünde eleştirilmektedir.²⁶²

Bu bağlamda, 2002 yılı içerisinde, Dünya Bankası'nın hazırladığı, "Sağlık Reformu Projesi" ni incelemek yararlı olacaktır. Raporunda,

- 1) Sağlık hizmetlerinin finansmanı ve sunumunun birbirinden ayrılması,
- 2) Sağlık harcamalarının genel sağlık sigortası aracılığıyla finanse edilmesi,
- 3) Genel sağlık sigortasının kapsamını, koruyucu sağlık hizmetleri

oluşturacağından, temel teminat paketi dışındaki sağlık hizmetlerinin kapsam dışında bırakılması,

- 4) SSK sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'na devredilmesi,

5) Birinci basamak sağlık kuruluşu olan sağlık ocaklarının kapatılarak yerine "aile hekimliği" modelinin benimsenmesi,

6) Sağlık Bakanlığı, sağlık hizmeti sunumundan çekilerek, sadece piyasayı denetleyici ve planlayıcı görev üstlenmesi, sağlık kurumlarından hastanelerin, il özel idarelerine ve diğer sağlık kurumlarının da belediyelere devredilmesi, gerektiği ileri

²⁶¹ ILO, (1996), *Avusturya Sağlık Sigortası Komisyonu Türkiye'de Sağlık Finansmanı, Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reformu, Ortak Rapor*, s. 2 vd., aktaran Sözer, a.g.k., s. 84.

²⁶² Petrol-İş, (1995), '95-96' Petrol-İş Yıllığı, Yayın No: 44, İstanbul, s. 117.

sürülmüştür ve bu yönde yasal düzenlemeler yapılmıştır.²⁶³

Dünya Bankası'nın sağlık reformu için yukarıda önerdiği konular, "Sağlıkta Dönüşüm Projesi"²⁶⁴ olarak başlatılmıştır. Dünya Bankası, proje için, Türkiye'ye 49.42 Milyon EURO, (60.61 Milyon Amerikan Doları) kredi vermiştir. Kredinin geri dönüşü 2004-2007 yılları arasındadır. Kredinin verilmiş nedeni olarak, Türkiye'nin sağlık hizmetlerinde AB ülkelerinin çok gerisinde olması, hayat beklentisinde OECD ülkelerinin yaklaşık 10 yıl gerisinde bulunması, anne-bebek ölümlerinde yine çok gerilerde kalması ve sosyo-ekonomik gelişmenin geriliği ile AB üyelik sürecinde performans düşüklüğü gösterilerek, bu durumların 2015 yılına kadar düzeltilmesi istenmektedir.²⁶⁵

Sağlıkta Dönüşüm Projesi, Dünya Bankası'nın talebi ile Sağlık Bakanlığı'nın hizmet sunumundan çekilmesi, kamu hastanelerinin önce özelleştirilip sonra özelleştirilmesi, aile hekimliği sistemine geçerek sağlık ocaklarının tasfiye edilmesi ve son olarak genel sağlık sigortası ile kamu sağlık sisteminin piyasalaştırılmasının sağlanması amaçlanmaktadır.

Dünya Bankası, "Gelişen Ülkelerde Sağlık Hizmetleri: Bir Reform Gündemi" adlı Raporu ile, gelişmekte olan ülkelerdeki hastalık ve ölüm oranlarının azaltılmasında önemli başarıların elde edildiğini ileri sürmektedir. Önerileri, üç ana başlık altında toplanmaktadır.

Birinci öneri olarak, hastalığın önlenmesinin kamu hizmeti olarak yapılması, hastalığın tedavisinin ise özel sektör tarafından yapılması önerilmektedir. Rapora göre, "devletin toplumu doğrudan ilgilendirmeyen konularda masraf yapmasının önlenmesi" gerekmektedir. Bireyler kendilerini ve ailelerini doğrudan ilgilendiren konularda masraf

²⁶³ Tıp Dünyası, (2005), Sosyal Güvenlik Özel Sayısı , Kasım, s. 4-5, ayrıca, 58. ve 59. Hükümet Programları, www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.01.2006.

²⁶⁴ www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/05/2003/.

²⁶⁵ DPT, (2005), *2005 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi*, Ankara, s. 99, Belirtilen konular AB üyeliği için yapısal kriter olarak, aynı zamanda IMF kredileri için, şart olarak gösterilmiştir. Ayrıca, 2005 Yılı 1. ve 2. Gözden Geçirme Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.04.2006.

yapmak için gönüllü davranırlar. Bu nedenle tedavi edici hizmetler, ister kamu kurumları, ister özel sektör tarafından yapılsın mutlaka ücret karşılığında yapılmalıdır.²⁶⁶

Türkiye için düzenlenen “Genel Sağlık Sigortası” Dünya Bankası’nın bu Raporuna göre hazırlanmıştır. Genel Sağlık Sigortası ile Rapor’da belirtildiği gibi özellikle ilaç ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin ücret karşılığında verilmesi, aşı, kamu sağlığı ve doğum kontrol ilaçları gibi, koruyucu sağlık hizmetleri kapsamı dışındaki tüm ilaçların ücretinin, bireyler tarafından ödenmesi istenmektedir. Ancak, yine de herkes sağlık primi ödemeye devam edecektir. Bu durumda, doğal olarak devletin sağlık harcamasına ayırmış bulunduğu pay giderek düşecektir. Kamu hizmetleri arasında bulunan sağlık hizmetleri, artık devletin görevi olmaktan çıkacaktır. Çok ciddi hastalıklarda, insanlar kendi kaderleri ile baş başa kalarak, gelir durumuna göre tedavi olabilecektir.

İkinci öneri olarak, sağlık hizmeti satın alınan özel kurumların, tüketicinin fiyatını ödemeyi kabul ettiği sağlık hizmetlerini vermek yönünde teşvik edilmesi önerilmektedir. Sigortalılar, tüketici olarak görülmektedir. Bedeli ödenemeyen sağlık hizmetinin insan sağlığı açısından zorunlu olsa da, yapılmaması önerilmektedir. Bu sistem içerisinde, parası olmayanlar, sağlık açısından korumasız bırakılmak istenmektedir.

Üçüncü öneri, sağlık hizmeti konusunda, sigorta ya da başka bir risk giderici faktörün sağlanması gerektiği yönündedir. Fiyatların en azda tutulabilmesi için rekabet ortamının yaratılması gerekmektedir. Bu nedenle özel sigortaların, birey için yıkım olabilecek sağlık masraflarını kapsamak üzere teşvik edilmesi önerilmektedir.²⁶⁷

Dünya Bankası’nın sağlık sigortasının yanında yaşlılık sigortası ve yardımlarının değerlendirildiği, “21. Yüzyılda Yaşlılıkta Gelir Desteği: Emekli Maaşları ve Reformlar Hakkında Uluslararası Bir Perspektif” Raporu da bulunmaktadır. Dünya

²⁶⁶ World Bank, (1987), *Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform*, Washington, DC, s. 2-6.

²⁶⁷ Martin, a.g.e., s.158.

Bankası'nın bu raporunda şu konular üzerinde ısrarla durulmaktadır.

- 1) Demografik ve ekonomik baskılar tüm dünyada emeklilik sistemlerini sürdürülemez hale getirmiştir.
- 2) Bütün ülkelerin, emeklilik sistemlerinde reforma gitmesi şarttır.
- 3) Gerekli reformlar bir an önce yapılmadığı takdirde, gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde emekli maaşları ödenemez hale gelecektir.

Dünya Bankası, Sosyal Koruma Birimi sorumlusu Holzmann, emeklilik ve sosyal güvence sistemindeki reformların şimdiye kadar, daha çok kısa vadeli mali denge kaygıları gözetilerek yapıldığını, oysa dünya nüfusunun yaşlanması ve dünya ekonomisindeki değişime paralel gerçekleşen toplumsal değişiklikler gibi uzun vadeli etmenlerin, daha büyük önem taşıdığını ileri sürmektedir.²⁶⁸

Dünya Bankası'nın 1994 yılında hazırladığı bir raporda, Şili sosyal güvenlik özelleştirmesinin sonucunda, kabul edilebilir oranda rekabetçi bir bankacılık sisteminin oluştuğu, iyi işleyen bir borç sermayesi piyasasına ve orta düzeyde makro ekonomik istikrarın ortaya çıktığı şeklinde tespitler yapılmaktadır.²⁶⁹ Dünya Bankası'nın bu önerisi, sosyal sigortalar, yardımlar ve yoksullukla mücadelede gelişmiş ülkeler arasında yaptığı bir değerlendirmede Arjantin ve Şili'nin karlı olarak gösterilmesi,²⁷⁰ Dünya Bankası'nın temelde sosyal güvenlik sisteminin özel sigortalara devrini önerdiğini belgelemektedir.

Dünya Bankası, sermayenin konumuna uygun olarak, yeni dinamiklerin oluşturulması yönünde projelerin üretildiği uluslararası bir kuruluştur. DB' sı hazırladığı projeler sonunda, yapısal uyum politikaları ile az gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin süratle serbestleştirilmesini amaçlamaktadır.

²⁶⁸ www.worldbank.org/indeks/countries, Erişim Tarihi: 25.05.2005.

²⁶⁹ Birgül Ayman Güler, (2005), *Devlette Reform Yazıları*, YAYED Paragraf Yayınevi, Ankara, s. 17, Güler, Dünya Bankası anlaşmalarında, bir kurum ve sistem için geliştirmek, iyileştirmek gibi ifadelere yer veriliyorsa "bir kurum daha elden gidiyor" şeklinde düşünmek gerektiğini belirtmektedir.

²⁷⁰ World Bank, (1997), World Development Report, *The State In A Changing World*, Published For The World Bank Oxford University Press, New York, s. 56.

Yukarıda incelenen proje ve raporlarda, bireyin ön planda tutulduğu görülmektedir. Devletin sosyal sigortalar ve sağlık hizmetleri alanındaki görevlerinin minimuma indirilmesi amaçlanırken, geliri olanların özel sigortalardan yararlanması önerilmektedir. Gelir durumu kötü olanlar açısından, uygulama sonucunda ortaya çıkacak olan eşitsizlikler ile yoksulluk göz ardı edilmiştir. Bu noktada, DB' nin sermayeye yeni pazar oluşturma hedefi öne çıkmaktadır.

II.5.3. IMF' e Sunulan Kalkınma Politikası ve Niyet Mektupları

Sosyal güvenlik sistemi her ekonomik kriz sonrasında, Türkiye'nin uluslararası finans kuruluşları tarafından ek gelir kaynağı olarak görülmüştür. Bu konuda belirleyici özellik gösteren ve sistemi dönüştürmeyi amaçlayan yasal sürecin başlangıcını hazırlayan IMF ile ilişkilerin değerlendirilmesinde, şu konulara değinmek gerekmektedir.

IMF tarafından istenen, sözde sosyal güvenlik sisteminin mali yönden güçlendirilmesi amacıyla uygulamaya konulan 4447 sayılı Yasa sonrasında, Türkiye Ekonomik Reform Kredisi bağlamında, "10 Mart 2000 Tarihli Kalkınma Politikası Mektubu" nda şu taahhütlere yer verilmiştir.

-Hükümet, Türkiye için mali açıdan sağlıklı ve adil bir sosyal güvenlik sisteminin sağlanması konusunda taahhüde girmiştir.[F.E.] Sosyal güvenlik reform programının,(i) kamu 'Pay-As-You-Go-PAYG' (Dağıtım) sosyal güvenlik sisteminin mali güvenilirliğini sağlamak için politika reformları, (ii) üç sosyal güvenlik kuruluşunun güçlendirilmesi ve birbiriyle uyumlu hale getirilmesi yolu ile kapsam ve uyumu geliştirmeye yönelik idari ve örgütsel reformlar ve (iii) isteğe bağlı özel emeklilik sistemini desteklemek için yasal ve düzenleyici çerçevenin oluşturulmasından oluşan üç aşaması bulunmaktadır. Hükümet, sosyal güvenlik reform programının uygulanmasında yardım etmek üzere Dünya Bankası'ndan yatırım finansmanı şeklinde destek talep etmiştir.²⁷¹

Yukarıda, sigorta yardımları ile ilgili kısımdan sonra, kurumsal yapının dönüşümü ile, bireysel emeklilik sisteminin oluşturulması taahhütlerinde bulunmaktadır. "10 Mart 2000 Tarihli Kalkınma Politikası Mektubu" ile, 4447 sayılı Yasa ile başlayan

²⁷¹ 10 Mart 2000 Tarihli Kalkınma Politikası Mektubu, www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 22.12.2004.

reform sürecinin devam edeceği, sonuçta GSMH' nin % 0.5'i oranında tasarruf sağlanacağı ve gerektiğinde reformları yöneten Dünya Bankası ile politika değişikliği yapılabileceği bildirilmektedir. IMF ve Dünya Bankası'na ayrıca reformların devam edeceği ve sosyal güvenlik yardımlarının sunumunun, özel sektöre açılacağı yönünde de taahhütlerde bulunulmuştur.²⁷²

Hükümet, IMF'e sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan güçlendirilmesi taahhüdünde bulunmuştur. Bu taahhütlerde ön planda tutulan mali hesaplar, IMF' den alınan kredilerin ödemesinin güvence altına alınmasını amaçlamaktadır. Hükümet, sosyal güvenlik sisteminin salt mali açıdan değerlendirilmesi sonucunda oluşacak, toplumsal eşitsizlikler ile ilgili herhangi bir taahhütte bulunmamaktadır.

IMF'e verilen taahhütler doğrultusunda, 2000 yılında, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi süreci başlatılmıştır. Üç ayrı KHK ile başlayan dönem sonunda, Anayasa Mahkemesi kararnamele usul yönünden iptal etmiştir. Yeni kurumsal yapının yasal kimliğinin sağlanması amacıyla, "5 Nisan 2003 Tarihli Dördüncü Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu" ile IMF ve Dünya Bankası'ndan alınacak krediler için sosyal güvenlik kurumlarının yönetsel ve kurumsal olarak gözden geçirileceği ve tek çatı altında birleştirileceği taahhüdü verilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin yönetimine ilişkin olarak idari ve kurumsal çerçeve gözden geçirilecektir. Daha önceden gerçekleştirilen reformların uygulanabilmesi için idari mekanizmalar oluşturmak ve 2003 yılı sosyal güvenlik tedbirlerimizin uygulanması için yasal zemin sağlamak amacıyla SSK, İş-Kur ve Bağ-Kur'a ilişkin kanuni düzenleme 2003 yılı Nisan ayı sonuna kadar yürürlüğe girecektir.(yeni bir yapısal kriter). Üç sosyal güvenlik kuruluşunun tek bir çatı altında toplanması amacıyla hazırlanacak yeni çerçeve kanun 2003 yılı sonuna

²⁷² Taahhütler, "Kanun kapsamında özel emeklilik fonlarına izin veren ve bu fonları düzenleyen bir koordinasyon kurulu oluşturulacaktır. Koordinasyon kurulu, bu fonlar tarafından yapılan yatırımları denetleyen Sermaye Piyasası ile yakın işbirliği içerisinde olacaktır. Eşanlı olarak çıkartılacak bir Kanun, yeni planların adil ve yeterli bir şekilde vergilendirilmesini sağlayacaktır. Özel emeklilik kanunu ve vergilendirmeye ilişkin söz konusu Kanun, 2000 yılı sonundan önce istihlal edilecektir." Şeklinde belirtilmektedir. 5 Nisan 2003 Tarihli Dördüncü Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/niyet, Erişim Tarihi: 22.12.2004.

kadar yürürlüğe alınacaktır.²⁷³

“5 Nisan 2003 Tarihli Dördüncü Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu” ile verilen sözlerin yerine getirilmesi sürecinde, “25 Temmuz 2003 Tarihli Beşinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu” nda kurumların birleştirilmesi taahhüdünün bir yapısal kriter olduğu, aynı zamanda “Beşinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu” nun ön koşulu olduğu tekrarlanarak, bu dönem içerisinde yasaların çıkarılacağı, aynı zamanda prim borçlarının düşük faizle yapılandırılacağı, (ön izin olarak) sunulmaktadır. Bu niyet mektubunda, sosyal güvenlik kurumlarının küçültülerek, özerkliğinin tamamen kaldırılmak istendiği görülmektedir. Bu dönem içerisinde, Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. SSK ve Bağ-Kur yeniden düzenlenerek, bağlı kuruluş statüsünden, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun bünyesinde birleştirilerek, ilgili kuruluş olarak yapılandırılmıştır.

Mektubun, kamu bankalarının reformunu düzenleyen bölümünde, Vakıflar Bankası’nın bir kısmının Emekli Sandığı’na satışının uygun görülmediği, Dünya Bankası ile görüşmeler sonucunda özelleştirilmesine ilişkin alternatifin üzerinde durulduğu açıkça yazılı olarak belgelenmektedir. Bu durum kamu sosyal güvenlik kurumlarının, özerk bir yapı içerisinde kendi taşınır ve taşınmaz malları ile ayrıca gelir elde etmesinin engellenmesidir. Emekli Sandığı’nın Vakıflar Bankası’ndan hisse almasının önlenmesinin anlamı, mali açıdan güçlü bir yapının bölünerek, küçültülmesi ve ardından özelleştirilmesinin zor olacağı kaygısından ibarettir. Daha önce incelenen OYAK, bir çok çimento fabrikası ile bir banka sahibidir. Buradan sosyal güvenlik kurumları dışsal etkilerle yönetilmektedir ve mali açıdan büyümeleri engellenmektedir, sonucuna ulaşılmaktadır. Mali yapısı güçlü bir kurum dışsal etkilere direnç gösterebilir.

“31 Ekim 2003 Tarihli Altıncı Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu” nda

²⁷³ 5 Nisan 2003 Tarihli Dördüncü Gözden geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/niyet Erişim Tarihi: 30.10.2004.

yine sosyal güvenlik reformunun mali etkileri üzerinde durulmuştur. IMF ile ilişkilerin tamamen ekonomik eksenli olduğu burada da görülmektedir.²⁷⁴

“2 Nisan 2004 Tarihli Yedinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu” nda yine, sosyal güvenlik açıklarına dikkat çekilerek, ek önlemler alınacağı, emeklilik yardımlarının yeniden daraltılacağı ve sistemin kurumsal olarak yeniden yapılandırılacağı yönündeki taahhütlere yer verilmiştir.

2004 yılı Haziran ayı sonuna kadar bir dizi kapsamlı reform alternatifleri geliştirilecek, ilgili simülasyonlar yapılarak sonuçları Bakanlar Kurulu’na sunulacaktır (...) Genel sağlık sigortasının planlanan uygulamasına ilişkin olarak, sigortanın kapsamının genişlemesinden kaynaklanacak maliyetlerin telafi edilmesini öngören kendi içinde tutarlı ve uygulanabilir bir reform paketi 2004 yılı Temmuz ayı sonuna kadar hazırlanacaktır (...) sosyal güvenlik reformuna ilişkin kanun taslağının, reformun getireceği maliyetleri telafi edici önlemlere ilişkin ayrı bir yasal düzenleme ile beraber TBMM’ye sunulması 8. Gözden Geçirme sırasında yeni bir performans kriteri olarak belirlenecektir.²⁷⁵

2003 yılında yapılan yasal düzenlemelerle, emeklilik sisteminin değiştirilmesinin ardından kısa bir süre geçmesine rağmen, yeniden emeklilik sisteminin düzenleneceği ve genel sağlık sigortasının çıkartılacağı, kısaca yeniden sosyal güvenlik reformu yapılacağı taahhüt edilmektedir.

“15 Temmuz 2004 Tarihli Sekizinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu”nda, ÇSGB, sosyal güvenlik reformlarını analiz eden bir çerçeve geliştirildiğini ifade etmektedir.

2004 yılı Eylül ayı sonuna kadar, tercih edilen emeklilik sistemi reform stratejisine karar verilecektir (yeni yapısal kriter). Bu strateji, halihazırda faaliyet gösteren üç emeklilik kurumunun birleştirilmesini, emeklilik sistemine ilişkin açıkların 2007 yılına kadar sürekli azalan bir seyir izler hale getirilmesini ve bu açıkların uzun dönemde GSMH’ nin %1’i

²⁷⁴ Yedinci Gözden Geçirmeye ilişkin Niyet Mektubu’ nda, “Sosyal güvenlik reformlarının bir sonraki aşamasının genel kamu maliyesi hedefleriyle çelişmemesini sağlamak için gerekli adımlar atılmaktadır. Bu amaca yönelik olarak, sosyal güvenlik reformu için öngörülen değişik seçeneklerin mali etkilerini konu alan detaylı bir değerlendirme 2003 yılı Aralık ayı sonuna kadar tamamlanacaktır (yeni yapısal kriter). Söz konusu reformlar kabul edilmeden önce bu reformların kamu maliyesine getireceği maliyetlerin karşılanması için de tedbirler alınacaktır” taahhüdü ile yine sosyal güvenlik sisteminin mali etkileri üzerinde durulmuştur. www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/niyet, Erişim Tarihi: 25.12.2004.

²⁷⁵ 2 Nisan 2004 Tarihli Yedince Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/ Erişim Tarihi: 25.12.2004.

seviyesine düşürülmesi amaçlarını içerecektir. Sağlık sigortası alanında, ortaya çıkabilecek ek harcamaları telafi edici tedbirlerle karşılanması suretiyle, aşamalı olarak genel sağlık sigortasına geçilmesi planlanmaktadır. Söz konusu reform paketi, tasarımın 2005 yılı Ocak ayında TBMM’ce kabul edilmesi ve 2005-07 yıllarında aşamalı olarak uygulanması amaçlarına paralel olarak, 2004 yılı Aralık ayı ortasında TBMM’ye sunulacaktır (performans kriteri).²⁷⁶

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi yapısal kriter, genel sağlık sigortasına geçilmesi ise performans kriteri olarak gösterilmektedir.

“24 Kasım 2005 Tarihli, Birinci ve İkinci Gözden Geçirmelere İlişkin Niyet Mektubu” ile Hükümet tarafından uzun bir süre önce popülist bir yaklaşımla kamuoyuna duyurulan, ancak IMF’ den izin almadan gerçekleştirilemeyen, prim affı ve taksitlendirme yasası ile ilgili olarak ve prim tahsilatının artık özel sektöre yaptırılmak istendiği yönünde taahhütler verilmiştir. Mektup ile sosyal güvenlik prim tahsilatının güçlendirilmesi ve birikmiş alacakların tahsiline ilişkin reformların oluşturulduğu bildirilmektedir.

(i)tüm alacaklar için zamanaşımı süresinin beş yıl olarak standart hale getirilmesi;(ii) kamu destek ve sübvansiyonlarından yararlananlara vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerini zamanında yerine getirme koşulunun getirilmesi; (iii) tahsilatın, gecikmiş alacakların yaş ve miktara göre önceliklendirilmesi ile Bağ-Kur ve SSK’da tahsilata yönelik olarak çalışan personel sayısının önemli ölçüde artırılması suretiyle iyileştirilmesi; (iv) *alacak tahsilatı hizmetinin, 2006 yılı Haziran ayından geç olmamak kaydıyla, ücret karşılığında devredilmeye başlanması*;[F.E.] (v) geç beyan ve ödemenin azaltılması için ceza ve faizlere ilişkin mevzuatın yeniden düzenlenmesi ve (vi) mevcut prim alacaklarının temizlenebilmesi için taksitli ödeme imkanının oluşturulması (...) Destekleyici mahiyetteki yasal ve düzenleyici çerçeveler TBMM’ye kısa bir süre önce sunulmuştur.²⁷⁷

Bağ-Kur ve SSK prim tahsilat işlemlerinin, özel şahıslara devredilmesi öngörülmektedir. Benzer uygulama, Telekom’ un satışından önce, telefon ücretlerinin özel şahıslarca tahsil edilmeye başlanmasında görülmüştür. Taahhütler doğrultusunda, prim alacaklarının yapılandırılması ve zamanaşımı konusunda gerekli yasal düzenleme

²⁷⁶ 15 Temmuz 2004 Tarihli Sekizinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/niyet, Erişim Tarihi: 25.5.2005.

²⁷⁷ 24 Kasım 2005 Tarihli Birinci ve İkinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/niyet, Erişim Tarihi: 15.02.2006.

yapılmıştır. Yukarıdaki taahhütler açısından bakıldığında, sosyal güvenlik sisteminin IMF ile birlikte yönlendirilmekte olduğu görülmektedir.

Yukarıda belirtilen süreçte, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ve sigorta yardımlarının daraltılması uygulamalarında, uluslararası kuruluşların etkisi olduğu açıktır.

IMF ve Dünya Bankası, Genel Sağlık Sigortası uygulaması için ısrarlı bir tutum göstermiştir. Uygulamanın kısmi olarak başlamasından bir süre sonra ortaya çıkan tablo karşısında, IMF' in tutumu, "Üçüncü Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu" nda, sağlık harcamalarının aşırı derecede arttığını, bu artışın durdurularak sağlık kapsamındaki ödemelerin azaltılması gerektiği yönünde olmuştur.²⁷⁸ Genel Sağlık Sigortası, Dünya Bankası'nca önerilen ve desteklenen bir projedir. Aynı zamanda, IMF kredilerinin yukarıda belirttiğimiz gibi yıllardır ön koşuludur. Genel Sağlık Sigortası ile sağlık hizmetlerinin özel sektörden satın alınması sonucunda ortaya çıkan yüksek sağlık harcamaları, tekrar bir kısır döngü şeklinde, yeni alınacak kredilerin ön koşulu olmuştur.

IMF ile ilişkiler, 1958 yılından günümüze kadar devam ettirilmiştir. Sonuçta hiçbir başarı elde edilememiştir. IMF, sosyal güvenlik sistemini mali yönüyle değerlendirmeye almaktadır. Faiz ödemeleri için alınan kredilerin ödenmesi için sosyal güvenlik sistemini olabildiğince daraltarak küçültmeye çalışmaktadır. Bu durum, geçmişin bir tekrarı olmasının yanında, ayrıca ahlaki bir tehlike de oluşturmaktadır.

IMF programları bireyi neo-liberal politikalar çerçevesinde ele almaktadır. Diğer bir deyişle küreselleşmenin gerektirdiği liberal politikalar sayesinde ülkenin refah seviyesinin artacağını ve bireylerin bu durumdan faydalanacağını savunmaktadır. Oysa ülkenin refah seviyesi artarken toplumdaki tüm kesimlerin bundan eşit olarak faydalanacağı söylenemez. Dolayısıyla IMF bölüşüm ve istihdam konuları hakkında hiçbir politika önerisinde bulunmamaktadır. IMF'nin önerdiği neo-liberal politikalar sonucunda bireyler, emek piyasasının esnekleşmesi nedeniyle fakirleşmektedir. Programların sonuçlarını bire bir ödeyen bireyler, paradoksal bir biçimde seçtikleri yöneticiler ile bu kısır döngünün devamını sağlamış

²⁷⁸ a.g.k., Erişim Tarihi: 26.05.2006.

ahlaki tehlike probleminin büyümesine hizmet etmiştir. Neo-liberal politikaların savunucusu haline gelen IMF sorunlu ülkelerin hükümetlerine, öne sürdükleri şartları yerine getirmeseler bile, fon sağlamaya devam etmekte ve ahlaki tehlikeye yol açmaktadır.²⁷⁹

IMF ile ilişkilerde sürekli olarak belirtilen yapısal veya performans kriterlerinin yerine getirilmemesi durumlarında bile anlaşmaların yenilendiği ve bağımlılığın sürdürüldüğü görülmektedir.²⁸⁰ Sosyal güvenlik reformu, 2003 yılından günümüze kadar sürekli olarak tüm niyet mektubu ve anlaşmalarda, yapısal kriter olarak gösterilmiştir. Zamanla oluşan toplumsal tepkiler nedeniyle, yasaların TBMM’nde kabulü 2006 yılına kalmıştır. 2005 yılında yapılan “Birinci” ve “İkinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu” döneminde, bu kez IMF daha ılımlı bir tavır sergilemek durumunda kalmıştır. IMF, bu kez hükümete inandığını vurgulayarak, sosyal güvenlik reformunun, 2006 yılı başına kadar yasalaşmasını yeterli görmüştür. IMF icra direktörleri, üç yasa tasarısının TBMM’ne sunulmasının ardından, aralık ayında toplanarak, 1.7 milyar dolarlık kredinin kullanıma açılacağını bildirmiştir.²⁸¹ IMF, ne şekilde olursa olsun, bu kredileri vererek bağımlılığı devam ettirme kararlılığını göstermektedir

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümde, AB üyelik sürecinde benzer şekilde dışsal etki göstermektedir. Bu nedenle, uzun yıllardır süre gelen AB-Türkiye ilişkilerinin incelenmesi, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi sorununun değerlendirilmesinde yol gösterici olacaktır.

II.5.4. AB Üyelik Süreci ve Sosyal Güvenlik Sorunu

Sosyal güvenlik sistemi uygulamaları açısından, Avrupa Birliği (AB) üye ülkeleri dört gruba ayrılmaktadır. Birinci grupta, Bismarck modeli olarak adlandırılan

²⁷⁹ Yaprak Gülcan-Yeşim Kuştepe, (2006), “Türkiye’de IMF Programları Ahlaki Tehlike Yaratıyor Mu?: Bir Tartışma” Dokuz Eylül Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:8, Sayı:1, s. 253.

²⁸⁰ a.g.k., s. 253.

²⁸¹ Haberde, “IMF Yumuşadı İki Gözden Geçirme Birden” başlığı altında, IMF Türkiye masası şefi Lorenzo Giorgianni, Meclis gündeminde olan sosyal güvenlik yasaları için, sürecin kendi mecrasında devamı açısından daha fazla zamana ihtiyaç duyulduğunu net olarak görüldüğünü belirterek, bu itibarla gözden geçirmelerde ilerlemeye ve yasanın yeni yıl başlarında geçirilmesini beklemeye karar verildiğini söylemiştir. www.ntvmsnbc.com, Erişim Tarihi: 26.10.2005.

sosyal sigorta esasına dayanan sigorta ilkelerinin ve güvencelerinin baskın olduğu, büyük oranda sigortalı, devlet ve işveren katkılarına bağlı olan ülkeler (Almanya, Fransa, Belçika, İtalya ve İspanya) bulunmaktadır. İkinci grupta, Beveridge modelinin uygulandığı, güvencelerin büyük oranda ihtiyaçlarla belirlenerek finansmanının tamamen vergilerden karşılandığı ülkeler (İngiltere ve İskandinav ülkeleri) toplanmaktadır. Üçüncü grupta, her iki ilkenin de karma olarak uygulandığı ülkeler yer alırken, dördüncü grubu, sistemin henüz kurulmaya başlandığı ülkeler (Polonya, Romanya, Macaristan) oluşturmaktadır.²⁸²

AB ülkeleri arasında farklı uygulamaların bulunması, ortak bir sistemin kurulmasını güçleştirmektedir. Bu nedenle, Avrupa Birliği sosyal alanda, üye ülkelere belirli bir modeli uygulama zorunluluğu getirmemektedir. Her üye ülke, kendi sosyo-ekonomik yapısına uygun sistemi uygulamakta serbesttir.²⁸³ Fakat ulusal sistemler için, bazı sosyal standartlar bulunmaktadır. Topluluğun kuruluşundan bu yana, sosyal politika alanında yapılan iki yüz kadar hukuki düzenleme ile belirli standartların uyumlaştırılmasına, yaşama ve çalışma şartlarının geliştirilerek ana kurallarının belirlenmesine, çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı ile düzenlenen Avrupa Sosyal Alanı'nın gerçekleştirilmesine çalışılmaktadır.²⁸⁴

Diğer yandan, 1989 yılında, Strasbourg'da yapılan toplantıda, Topluluk Sosyal Şartı'nın görüşmeleri sırasında, sosyal politika konusunda müdahaleci düzenleyici olunması gerektiğini savunanlar ile serbest piyasanın üstünlüğünü savunanlar arasında bir bölünme yaşanmıştır. Topluluğu oluşturan ülkeler, Euro-korporatist düzenleme koalisyonu ile Euro-liberalist serbest piyasa koalisyonu olarak ayrılmışlardır. Bu ayrılık, sonraki dönemde Topluluk Sosyal Şartı'nı İngiltere tarafından imzalanmaması ile belirginleşmiştir.

²⁸² Ali Güzel, (1997), "Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Hukuku", Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, 15-16 Mayıs, Ölüdeniz-Fethiye, s. 118.

²⁸³ *Avrupa Birliği Anayasası.*, (2005), İlbiz Yayınevi, 1.Basım, Mart, s. 133-134.

²⁸⁴ Nesrin Demir, (2004), "Avrupa Birliği Sosyal Politikaları Çerçevesinde Sosyal Güvenlik" *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 26, Temmuz-Ağustos, s. 87-88.

Topluluk Sosyal Şartı ile on iki temel hakka yer verilmiştir. Bunlar, serbest dolaşım hakkı, istihdam ve ücret hakkı, yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi hakkı, her topluluk yurttaşının sosyal güvenlik hakkının olması gerektiğini içeren sosyal koruma hakkı ve işçi sağlığı ile iş güvenliği hakkıdır. AB Temel Haklar Şartı'nda aile ve meslek yaşamı,²⁸⁵ sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanı da belirlenmiştir.²⁸⁶

AB, Topluluk Hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalarda belirtilen usullere göre analık, hastalık, iş kazaları, bakıma muhtaç olma veya yaşlılık gibi durumlarda ve işsiz kalma durumunda koruma sağlayan sosyal güvenlik yardımları ve sosyal hizmetlerden yararlanma hakkı tanımaktadır. Ayrıca, Avrupa Birliği'nde yasal olarak ikamet eden ve dolaşan herkes, sosyal güvenlik yardımlarından ve sosyal kolaylıklardan yararlanma hakkına sahiptir. AB, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadeleyi de tanımaktadır. Ancak, Türkiye'den üyelik sürecinde, bu konuda yasal düzenleme yapması istenmemesi, salt ekonomik dengelerle ilgili taleplerde bulunulması, bir çok vaatlerin kağıt üzerinde kaldığını göstermektedir.

Topluluk sosyal güvenlik mevzuatı dört grupta toplanmaktadır. Temel sosyal güvenlik yasası olarak bilinen 1408/71 sayılı AET (Avrupa Ekonomik Topluluğu) Konsey Tüzüğü, bu Tüzüğün uygulama esaslarını gösteren 574/72 sayılı AET Konsey Tüzüğü ve bunların ek ve değişiklikleri, Topluluk Sosyal Şartı (TSS), sosyal güvenliğin işlenmesini sağlayan Topluluk serbest dolaşım hukukunu düzenleyen 1612/68 sayılı AET Konsey Tüzüğü, direktifler, Adalet Divanı Kararları olmak üzeredir.²⁸⁷

²⁸⁵ Council of the EU, (2001), *Charter of Fundamental Rights of the European Union Explanations Relating to the complete text of the Charter*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Çeviren: DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Kasım, Madde: 33-Aile ve Meslek Yaşamı, "1. Aile, yasal, ekonomik ve sosyal korumadan yararlanır. 2. Aile ve meslek yaşamının bağdaştırılması için herkes, analıkla bağlantılı bir nedenle işten çıkarmaya karşı korunma hakkına ve bir çocuğun doğumu veya evlat edinilmesinden sonra, ücretli analık ve ebeveyn izni alma hakkına sahiptir".

²⁸⁶ a.g.k., madde 34.

²⁸⁷ H. Şadi Ekdemir, (2005), *Avrupa Birliği-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları*, TİSK Yayın No: 257 Ankara, s. 248.

Göçmen işçilerin sorunlarını düzenleyen, 1408/71 sayılı Tüzük içerisinde, serbest dolaşım hakkı da düzenlenmiştir. Tüzüğe göre, üye ülkelerde çalışan, üye ülkelerin vatandaşı olan işçilere, bir işte çalışmaya başlamadan önce veya başlaması için yerine getirilmesi gereken en önemli konulardan birisi, onun, analık, hastalık, işsizlik, iş kazası, meslek hastalığı, yaşlılık ve ölüm halinde yapılması gereken yardımları kapsayan hukuksal ve kurumsal açıdan yeterli bir sosyal güvenlik sistemine sahip olması gerekmektedir. Bu yardımların düzenlenebilmesi için Topluluk, koordinasyon sağlanması için, UÇÖ' nün teknik yardımı ile bir komisyon kurulmasını öngörmektedir.

Topluluk sosyal güvenlik hukukunun temelini oluşturan, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 42. maddesi ile Roma Antlaşması'nın 51. maddeleri, üye ülkelerin ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin uyumunu öngörmemekte, yalnızca sosyal güvenlik rejimleri arasında koordinasyonu hedeflemektedir. Üye devletler, ulusal sosyal güvenlik rejimlerini düzenlemekte serbesttirler. Ancak, Avrupa Topluluğu düzeyinde özel bir sosyal güvenlik rejimi oluşturulmadığı için, sigorta yardımlarına hak kazanma, yardımların oranı ve miktarı konularında uygulanacak yöntemlerin belirli olması gerekmektedir. Bununla birlikte, üye ülkelerin sosyal güvenlik kurumlarının, topluluk hukukunun uygulayıcısı olmaları açısından aralarında koordinasyon gerekmektedir.²⁸⁸ Koordinasyon için gerekli ilkeler şunlardır.

1) Her üye ülke, kendi iç hukuku gereğince yapmakta olduğu sosyal güvenlik yardımlarının ayrıntılı listesini sunmak zorundadır.

2) Üye ülkenin tüm vatandaşları (işçi, serbest meslek sahibi, kamu çalışanı) ile o ülkede yaşayan sığınmacılar ve vatansızların kendileri ile bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sosyal güvenlik kapsamında bulunması gerekmektedir.

²⁸⁸ Güzel, a.g.e., s. 220.

3) Sosyal güvenlik yardımını yapmakla yükümlü ülke, yardım alanının bulunduğu ülkedir.

4) Topluluğa üye ülkelerin hangisinde çalışılmış olursa olsun, toplam hizmet üzerinden yardım yapılır. Kısacası hizmetler birleştirilebilir. Ayrıca son hizmetin bulunduğu ülke yardımını yapmakla yükümlüdür. Fakat, hizmetin geçtiği her ülkeden sigorta yardımına karşılık gelen kısmı talep edebilir. Aynı yardımın birden fazla ülkeden (o ülkenin iç hukukuna uygun olsa dahi) alınması yasaktır.

5) Halefiyet ilkesi gereğince, başka bir üye ülkede oluşan bir zarar sonucunda sigortalıya yapılan yardım için, yardımı yapan ülkenin yetkili kuruluşu sigortalının haklarına halef olarak, asıl yardımı yapması gereken ülkeden sigortalı adına ödenen tutarı talep edebilir.²⁸⁹

Bugün dünyada uygulanan sosyal güvenlik sistemlerinin, temelde etkilendiği ve sosyal güvenliğin ortaya çıkışı ve gelişmesini etkileyen tarihsel olayların yaşandığı coğrafya olan Avrupa'nın bütünleşmesinde, her ülke kendi sistemini uygulamaya devam etmektedir. Türkiye açısından bakıldığında, sosyal güvenlik reformunun ortaya atılış sebeplerinin başında gösterilen AB normları ile ilgisinin bulunmadığı ortaya çıkmaktadır. Çünkü reform sonucunda, sosyal güvenlik haklarında ciddi bir azalma meydana getirilmektedir. Yaşlılık aylığını hak etme süresi uzatılıp, aylığın miktarı azaltılmaktadır. Ayrıca, genel sağlık sigortası ile sağlık primi ödeyemeyenler, sağlık sigortasından yararlanamayarak sosyal güvenlik kapsamı dışında kalacaktır. Sosyal güvenceye sahip insanların sayısı gün geçtikçe azalarak, sosyal güvenlik kapsamında olanların yeterli düzeyde gelir ve güvence elde edememesi, en büyük sorundur. Modern çağda, hala bir çok insanın açlık sınırının altında yaşamak zorunda olması koordinasyonun sağlanmasını engelleyecek en büyük unsurdur.

²⁸⁹ 1408 sayılı Tüzüğün 37, 79, 18i, 38, 45, 63, 64, 67 ve 93. maddeleri ile 572/74 sayılı Tüzük' te yer alan 15, 16, 93, 98. maddeleri ile yapılan düzenlemeler.

Diğer bir sorun sosyal güvenlik sisteminde, aile yardımları sigortasının bulunmamasıdır. Serbest dolaşım nedeniyle, Türkiye’de çalışılan süre içerisinde aile yardımı ödemesi yapılmamaktadır. Ayrıca işsizlik sigortasının şartlarının diğer Avrupa ülkelerinden daha zor şartlarda hak edilebilirliği de koordinasyonu engelleyici sebeplerdir.

Sosyal güvenlik kurumları açısından koordinasyonu güçleştirecek bir durum söz konusu değildir. Her ülkenin kendi sistemini koruması esas alınmıştır. Bu nedenle kurumların birleştirilmesi ile ilgili bir değişiklik yapılması gerekmemektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi, AB üyelik sürecinde istenen düzenlemelerden değildir.

Ancak, Maastricht Antlaşması ile belirlenen ekonomik ölçütler, gelişmekte olan ülkelerde sosyal politikaların uygulanmasını güçleştirmektedir. Antlaşma, genellikle yapılan oylamalarda halkın büyük direnci ile karşılaşmaktadır. Bu nedenle, 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile Roma Antlaşmasında önemli değişiklikler yapılması gereği duyularak, Avrupa Sosyal Şartı Topluluğun birincil hukuk normlarından sayılmıştır. Bu nedenle, hükümetlerin Maastrich kriterlerine göre sosyal güvenlik harcamalarının kısılması yönündeki söylemleri dayanaktan yoksundur.

Bununla birlikte, AB’ye üyelik sürecinde, yerine getirilmesi istenen bir çok koşulun yanında, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri ile ilgili bir çok istemlerin olduğu görülmektedir. Bu nedenle, istemlerin yer aldığı, sosyal güvenlik sistemini doğrudan etkileyen ve tüm hükümet kararlarının gerekçesini oluşturan Maastrich Kriterleri ile birlikte, AB katılım ortaklığı belgeleri ile ilerleme raporları incelenecektir.

Avrupa iç pazarında tam bir birlik ve serbestiyi öngören Avrupa Tek Senedi 01.07.1987’ de kabul edilmiştir. Üye devletlerin bu senede uyumu için 31.12.1992’ ye kadar süre tanınmıştır. Hollanda’nın Maastrich kentinde imzalanan Avrupa Tek Senedi, Maastrich Kriterleri olarak anılmaktadır. AB’ ye üye olmak veya aday olmak için yerine

getirilmesi zorunlu olan Maastrich Kriterleri'ne göre, bütçe açığının GSYİH' ya oranının % 3'ü geçmemesi, kamunun toplam borcunun (birikmiş iç ve dış kamu borçları dahil) GSYİH' ya oranı % 60'ı aşmamalı, enflasyon oranı, AB içinde en düşük enflasyon oranına sahip bulunan üç üye ülkenin enflasyon oranlarının aritmetik ortalamasının en fazla 1.5 puan üzerinde olmalıdır. Uzun dönemli kamu borçlanmasında faiz oranları, en düşük enflasyon oranına sahip, üç ülkenin faiz oranlarının aritmetik ortalamasından en çok iki puan üstünde olmalıdır. Ayrıca, Avrupa para sisteminin döviz kuru mekanizması çerçevesinde belirlenen normal dalgalanmalar dışında ciddi sapmalar olmamalıdır.²⁹⁰

Yukarıda, AB' nin sosyal güvenlik sistemi için aile yardımları ve ücretlerin düşüklüğü dışında herhangi bir konuda, zorlamasının bulunmaması gerektiği belirtilmiştir. Buna rağmen üyelik sürecinde hazırlanan metinlerle talep edilen konular, IMF ve Dünya Bankası belgelerinde bulunan istemlerle benzerlik göstermektedir.

“2000 Yılı Genişleme Stratejisi” nde, kamu sağlık hizmeti sisteminde, kamu harcamalarının yetersiz ve sağlık hizmeti dağılımının eşitsiz olması nedeniyle, sağlık sisteminde reform yapılması gerektiği belirtilmektedir. Kamu sağlık hizmetlerinin bütçedeki payının 1992 yılında % 4.7 iken, 1998 yılında % 2.6'ya gerilediğinin üzerinde durulmaktadır. Türkiye sosyal koruma mevzuatının standartlar, yöntemler ve izleme gerekleri açısından AB mevzuatından çok farklı olduğu belirtilmektedir.²⁹¹

“2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni” ile “Sosyal koruma alanında, hükümet sosyal güvenlik alanındaki reform çabalarını sürdürmelidir. Sistemin mevcut başlıca zayıflıkları; mali istikrar eksikliği, kayıt dışı sektörün büyüklüğü ve idari sorunlardır. Sosyal güvenlik kurumlarının idari kapasitesini güçlendirmeye dönük mevcut

²⁹⁰ AB ve Türkiye AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi, (2003), İKV Yayınları, No: 172, İstanbul, s. 144, ayrıca bkz. www.analizibsyazilim.com/egitim/sea, Erişim Tarihi: 12.09.2005.

²⁹¹ 2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı 2000, (2000), Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, s. 64.

çabalar kuvvetle desteklenmektedir”²⁹² şeklindeki söylemler, ayrıca Türkiye’nin Revize Avrupa Sosyal Şartı’na hala imzalamadığı belirtilerek, “sosyal diyalog ve sosyal koruma konularında çabalarını yoğunlaştırmalıdır. AB ortalamasının altında bulunan halkın sağlık durumunun iyileştirilmesi ve sağlığa ayrılan mali kaynakların artırılması gerekmektedir (...) İdari kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmelidir.”²⁹³ şeklinde devam etmektedir.

“2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı” nda, kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak görülen, bireysel emeklilik sistemi güçlendirilerek ekonomik kalkınmaya katkı sağlaması amaçlandığı, şu anki fon büyüklüğünün 208 trilyona ulaştığı²⁹⁴ üzerinde durulmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde çeşitli yapısal sorunlar yaşandığı, aktüeryal dengelerin bozulduğu ve bütçeden kurumlara büyük transferler yapıldığı öne sürülmektedir. Sistemin hala nüfusun % 86.4’ ünü kapsadığı sağlık hizmetlerinin nüfusun % 62.9’ una ulaşabildiği ve 1999 yılında yapılan sosyal güvenlik reformunun başarılı olamadığı belirtilmektedir. Belirtilen konularda Hükümet tarafından yapılacak işlem olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasaları için taahhütte bulunulmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirileceği, sağlık hizmeti ve sunumunun ayrılacağı bildirilmektedir.²⁹⁵ Programda bulunanlar, IMF niyet mektuplarının tekrarı özelliği göstermektedir.

“2005 Yılı Katılım Öncesi Belgesi” nde, Sağlıkta Dönüşüm Projesi, SSK sağlık tesislerinin devrinin gerçekleştirildiği, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile ilgili gelişmelere yer verildiği görülmektedir.²⁹⁶

²⁹² DPT, (2004), *2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni*, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, s. 99.

²⁹³ DPT, (2004), a.g.k., s. 99.

²⁹⁴ DPT, (2004), *2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, s. 79.

²⁹⁵ a.g.k., s. 101-102.

²⁹⁶ DPT, (2005), *2005 Yılı Katılım Öncesi Belgesi*, DPT, Ankara, s. 98-100.

Birinci bölümde, AB ülkelerinde, sosyal güvenlikte dönüşüm sürecinde, ikinci ve üçüncü ayak emeklilik fonlarının oluşturulması ve sağlık sigortasının kapsamının daraltılması yönünde çalışmalar yapıldığı saptanmıştır. Bu anlamda, AB'ye üye olmanın sosyal güvenlik sistemimize olumlu bir katkıda bulunmayacağı açıktır. Tersine kazanılmış hakların kaybı sonucunu doğurabilecektir. AB ülkeleri sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan, yeni liberal dönüşüm sonucu ortaya çıkan ikinci ve üçüncü ayak emeklilik sistemlerini önermektedir.

AB ile ilişkiler çerçevesinde istenen ölçütler, IMF anlaşmaları ile örtüşmektedir. AB ülkeleri sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan dönüşümün sonucunda, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi yoluyla, kurumsal küçülmenin, sigorta ve sağlık yardımları fonlarının ayrılması ile sağlıkta yeni bir fon oluşturulması amaçlanmaktadır. Sağlık hizmetlerinin özel sektörden satın alınması ve bireysel emeklilik sisteminin özendirilmesi güçlendirilerek, özel sektöre sermaye açılımının sağlanması hedeflenmektedir.

Çalışmanın, ekonominin dışa bağımlı olması ve iktisat politikalarında yaşanan dönüşümün etkisi sonucunda, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak yapılan sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ve sigorta yardımlarının daraltılmasını öngören düzenlemelerde uluslararası kuruluşların etkisi olduğu yönündeki varsayımı, bu bölümde elde edilen verilerle desteklenmektedir. IMF ile ilişkileri düzenleyen belgelerde ve Dünya Bankası tarafından hazırlanan tüm rapor ve projelerde önerilen modellerin gerçekleştirilmesi yönünde, son reform yasalarının yine Dünya Bankası uzmanlarının katkısı ile hazırlanmış bulunması, tasarıların yasalaşması sürecindeki tüm gözden geçirme ve niyet mektuplarının içeriğinden ve AB üyelik sürecinin incelenmesi sonucunda uluslararası kuruluşlarla ilişkilerin sosyal güvenlik sistemini hem kurumsal, hem de mali yönden etkilediği görülmektedir.

III. BÖLÜM: SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ ARAYIŞLAR

Sosyal güvenlik kurumlarının kuruluşu ve işlevselleştirilmesi, planlı dönemle birlikte hızlı bir ivme kazanmıştır. Daha sonra küreselleşmenin ekonomik yapılanması sonucunda sosyal devlet anlayışında dönüşüm süreci başlamıştır. Bu sürece etkisi olan uluslararası belgelerde yer alan bağlayıcı kuralların tanınması ile küresel kuruluşlarla temelde ekonomi merkezli olan ilişkilerin, sosyal güvenlik kurumlarına yansıtılması ile

devletin sosyal işlevlerinin terk edilmesi noktasına gelindiği görülmektedir.

Sonuçta, sosyal güvenlik sisteminde yeni arayışlar ortaya çıkmıştır. Genel olarak devletin sınırlanması amacıyla yola çıkıldığı görülmektedir. Uzun bir süredir sosyal güvenlik sisteminin “kara delik” olarak nitelendirilmesi söylemleri yaygınlaştırılarak, bu konuda genel bir kanı oluşturulmaya başlanmıştır. Daha da ileri gidilerek sosyal güvenlik kurumlarının yoksulluğun artışına sebep olduğu iddia edilmiştir.²⁹⁷ Bu anlayış çerçevesinde sosyal güvenlik kurumlarının faaliyet alanı, 1999 yılından itibaren sık sık sözde reform yasaları ile gerek kurumsal, gerekse sigorta yardımları açısından küçültülerek işlevleri terk ettirmek istenmiştir. Bir çok kamu hizmetinin piyasaya açılmasının benzeri şekilde, emeklilik ve sağlık hizmetleri kamu hizmeti olmaktan çıkartılmaktadır.

Bu bağlamda, üçüncü bölümde sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşüm süreci üzerinde durulacaktır. Ayrıca son iki yıldır sürekli gündemde bulunan yasal düzenlemeler ile bu düzenlemelerin topluma yansımaları incelenecektir.

III.1. Kalkınma Planlarında Sosyal Güvenlik

Planlı döneme geçildikten sonra hazırlanan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile karma ekonomik düzen benimsenmiştir. Planda, ekonomik kalkınmayla beraber sosyal adaletin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Sosyal sigorta yardımları için prim gelirlerinin yeniden dağıtımda esas alınması ile primlerin oluşturacağı fonların yatırımlarda kullanılabileceği belirtilmektedir. Planda üzerinde durulan en önemli konu, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ve kapsamının genişletilmesi olmuştur. Özellikle, herkesin ihtiyarlık ve sağlık sigortası kapsamında bulunması hedeflenmiştir. Planda, işsizlik sigortasının oluşturulması, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun genişletilmesi, işçi sendikaları ile sosyal güvenlik kurumları arasında sıkı bir işbirliğinin sağlanması, esnaf, sanatkar ve

²⁹⁷ Beyaz Kitap, s. 23, www.calisma.gov.tr/reform, Erişim Tarihi: 12.04.2005.

tarım işçilerinin sosyal güvencesinin sağlanması üzerinde durulmuştur. Planda, devletin, sosyal güvenliği toplumun geneline yayma düşüncesi öne çıkmaktadır. Plan dönemi içerisinde, 1964 yılında İşçi Sigortaları Kurumu'nun ismi, kapsamda bulunanların işçilerle sınırlanamayacağını gösteren Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir.²⁹⁸

1968-1972 yıllarını kapsayan 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile sosyal güvenliğin, modernleşme ve sanayileşme sonucunda oluşabilecek risklere karşı toplumun tamamını koruyacak bir sosyal politika aracı olduğu belirtilmiştir. Bu dönemde sosyal güvenliğin toplumda yaygınlaştırılması amacıyla, tarımda çalışanların sosyal güvencesinin sağlanması, işsizlik sigortası, aile yardımlarının bireyler açısından genişletilmesi hedeflenmiştir. 1. BYKP' nda olduğu gibi, yine sosyal güvenliğin toplumun tümünü kapsamaması hedeflenirken, zaman içerisinde ortaya çıkacak risklerin de göz önünde bulundurulması, özellikle korunmaya muhtaç çocuk ve gençler, kapsamda bulunanların çocuk ve eşleri, yaşlılar ile ruh ve beden sağlığı yerinde olmayanlara ulaşılması üzerinde durulmuştur. Esnaf ve sanatkarların, serbest çalışanların ve çiftçilerin sosyal güvenliği için meslek birlikleri, barolar, kooperatif ve meslek odaları gibi kuruluşlar içerisinde örgütlenmeleri gerekliliği belirtilmiştir. Kurumsal yapı açısından, sosyal hizmetlerin tek elde toplanması ile sosyal sigortalar uygulamasının da kendi içinde birleşmesi gerektiği belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurulu oluşturulması, Tarım İş Kanunu'nun çıkartılması, devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması, norm ve standartlarda teklik ilkesinin benimsenmesi planın esaslı hedefleri arasında yer almıştır. Bu dönem içerisinde, planda belirtilen Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) kurulmuştur.²⁹⁹

1973-1977 yıllarını kapsayan 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile ekonomi anlayışı

²⁹⁸ DPT, (1963), *1. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2004.

²⁹⁹ DPT, (1968), *2. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2004.

karma ekonomiden liberal ekonomiye doğru yönelmiştir. Bu anlayışın sonucu olarak, daha önceki planlarda sosyal güvenliğin toplumun tümüne yayılması hedeflenirken, bu planda sadece çalışanların 1995 yılına kadar kayıt altına alınarak yirmi iki yıllık bir sürede kapsama alınması üzerinde durulmuştur. Bu bakış açısı planlamanın sosyal yönünün zayıfladığını göstermektedir. Ayrıca işsizlik sigortasının kademeli olarak uygulanması üzerinde durulmuştur. Bağ-Kur'un, sadece malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasını kapsaması, bunun yanında iş kazası, meslek hastalıkları ve hastalık sigortasının bulunmaması da eksik bir yön olarak belirtilerek, sigorta kapsamının genişletilmesi öngörülmüştür. Planda, kurulması düşünülen Sosyal Güvenlik Kurulu ve çıkartılması hedeflenen Tarım İş Kanunu'nun gerçekleşip gerçekleşmediği konusunun değerlendirmeye alınmaması, planın sosyal boyutunun zayıf kaldığını bir kez daha göstermektedir.³⁰⁰ Planda giderek sosyal güvenliğin tarımda çalışanların tümünü kapsaması, plan dönemi sonunda ise sosyal sigorta kapsamında bulunacak (tarım hariç) kesimin nüfusun % 38' ini bulması hedeflenmiştir. Bu planda da sosyal güvenlik kurumlarının kademeli bir şekilde birleştirilmesi ve finansman yönünden devlet katkısının bulunması gerektiği belirtilmiştir.³⁰¹

1979-1983 dönemini kapsayan 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, sosyal güvenlik, *toplumsal güvenlik* olarak adlandırılmış ve sosyal güvenlik kurumları, *toplumsal güvenlik kurumları* olarak nitelendirilmiştir. Planın değerlendirilmesinin yapıldığı kısımda dikkat çeken en önemli konu, *toplumsal güvenlik sistemi* içinde, zorunlu tasarruf olarak oluşan prim gelirlerinin önemli büyüklüklere ulaştığı tespitidir.³⁰² Planın hedefleri

³⁰⁰Şebnem Seçer, (1999), "Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler", Dokuz Eylül Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:1 Sayı: 3, ss. 48-68, www.deu.edu.tr/dergi, Erişim Tarihi: 12.06.2004.

³⁰¹DPT, (1973), *3. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, http://ekutup.dpt.gov.tr./plan-prog.htm, Erişim Tarihi: 23.10.2004.

³⁰² Özellikle bu dönem içerisinde sosyal güvenlik kurumlarının fon büyüklüğü dikkat çekmektedir. Bu yıllarda fonların düşük gelirli devlet bankalarında bazı dönemler sıfır faizle yatırılması sonraki yıllarda finansman krizine sebep olmuştur. Benzer görüş için bkz. Bülent Pirlir., (2002), "Değişen Dünya

arasında, öncelikle kalkınmanın yüklerinin ve nimetlerinin topluma hakça ve dengeli bir biçimde yansması, toplumsal gelişme ve değişimin, Anayasa’da öngörülen sosyal devlet ve adalet ilkesine uygun olarak gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Toplumsal güvenlik kurumlarında, norm ve standart birliğinin sağlanması, aktüeryal sistemlerin güncelleştirilmesi, kurumların iştirakçilerinin karar alma sürecine katılmaları için zorunlu düzenlemeler yapılacağı üzerinde durulmuştur. Sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesi için sosyal hizmetler kurumunun kurulması hedefler arasında yer almıştır.³⁰³

Planın karma ekonomik düzeni benimsediği, toplumsal gelişme ile ekonomik büyümenin birlikte ve dengeli bir şekilde yürütülmesinin temel ilke olarak kabul edildiği belirginleşmektedir. Kurumların karar alma organlarına iştirakçilerin katılımını zorunlu kılacak düzenlemelerin yapılmasının öngörülmesi ile kurumların özerkleştirilmesi yolunda bir adım atılmış olduğu görülmektedir.

Plan dönemi sonunda, 1983 yılında 2828 sayılı “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu” ile sosyal hizmetler alanında kurumsal yapı oluşturulmuştur. Aynı yıl yürürlüğe giren 2926 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” ve 2925 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ile tarım kesiminde çalışanlar ile çalıştırılanlar, sosyal güvenlik kapsamına alınmaya çalışılmıştır. Türkiye’nin hala tarım ağırlıklı yapısını sürdürdüğü düşünülürse, bu tür

Koşullarında Türkiye’deki Sosyal Sigorta Sisteminin Değiştirilmesi İhtiyacı”, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları: 30, Mayıs, s. 83, SSK, Devlet bütçesinden sonra en büyük ikinci bütçeye sahip kurumdur. Bu nedenle SSK’nın kaynaklarının bir takım yasalarla özellikle taşınmazlarının bedelsiz devrinin sağlanması SSK kaynaklarının özensiz bir şekilde yok edildiğini göstermektedir. Ayrıca VII. Plan’ın değerlendirme bölümünde, sosyal güvenlik fonlarının verimli şekilde kullanılmadığı belirtilmektedir. Ayrıca, Tülay Arın’ın aynı kaynaktan bulunan, “Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler” isimli makalesinde de belirtildiği üzere, 1991 yılına kadar sosyal sigortalar devlet bütçesinden hiçbir destek almadığı gibi, fonlarını devlete kullandırarak, sistemi devam ettirmiştir.

³⁰³ DPT, (1979), 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Sosyal Güvenlik bölümünün özeti, DPT Yayın No: 1664, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2004.

yasaların sosyal güvenliği yaygınlaştırmada ne derece önemli olduğu da anlaşılmış olacaktır.³⁰⁴

5. Beş Yıllık Kalkınma Planı, dönemi gereği olarak, daha liberal bir bakış açısıyla, önceki plan döneminde belirlenen hedeflerin gerçekleşmesini değerlendirmeye almayarak, doğrudan kendi hedeflerini belirlemiştir. Planın temel hedefi, SSK ve Bağ-Kur sigortalı sayısı artırılarak, mali dengenin sağlanmasıdır. Bu amaçla, sosyal sigorta kuruluşlarının vermekte olduğu hizmetlerde, nimet-külfet dengesinin gözetilmesi, erken emeklilik için özendirici koşulların ortadan kaldırılması, emeklilik yaşının kadınlar için 50 erkekler için 55 olarak değiştirilmesi, sosyal sigorta kapsamında bulunan nüfusun ülke nüfusunun % 50'sini geçmesi öngörülmüştür. Ayrıca, sigorta fonlarının kullanımının yeniden düzenlenmesi, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda prim tahsilatının % 80 seviyesini geçmesi, prim tahsilatında otomasyonun sağlanması, karşılıksız sigorta ödemelerinin (sosyal yardım zammı gibi) yapılmaması, hedeflenmiştir. SSK'nın finansman sorunu ile karşılaşma riski gözetilerek, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim yapılarının yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir. 5. BYKP' nda, sosyal hizmet ve yardımların, sosyal ve ekonomik gelişme ile orantılı, toplumun imkanları ve yapısıyla uyumlu olarak artırılması genel bir ilke olarak benimsenmiştir. Sosyal hizmetlerin devletin denetimi ve gözetiminde halkın gönüllü katkısı da sağlanarak korunmaya, bakım ve yardıma muhtaç aile, çocuk, sakat, yaşlı ve diğer kişilerin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde düzenlenerek bir bütünlük içinde yürütüleceği öngörülmüştür. SHÇEK' nin kurulmuş olması nedeniyle, sosyal hizmetler ve yardımlara ayrıntılı yer verilmiştir.³⁰⁵

Sosyal güvenlik sisteminin primli ve primsiz olmak üzere iki ayrı rejimden meydana geldiği düşünülürse bu sistem içinde iki rejimin dengeli bir biçimde

³⁰⁴ a.g.k., <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm> Erişim Tarihi: 23.10.2004

³⁰⁵ DPT, (1985), *5. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989*, DPT Yayın No: 1974, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2004.

uygulamasının sistemin bütünlüğü ve sürekliliği açısından ne derece önemli olduğu rahatlıkla anlaşılabilir. Bu anlamda, primsiz rejimi oluşturan sosyal yardım hizmet uygulamaları için bu derece ayrıntılı düzenlemelerde bulunmak olumlu bir yaklaşımdır. Ancak sosyal güvenlik yardımlarının ekonomik gelişmeye göre düzenleneceğinin belirtilmesi, devletin sosyal niteliğinin artık daha çok ekonomik gelişmelere göre düzenleneceğinin işareti olarak görülmektedir.

1990-1994 yıllarını kapsayan 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yine, sosyal güvenliğin ve özellikle tarım sigortasının toplumun tüm kesimlerine yaygınlaştırılması, kapsamda bulunanların ülke nüfusuna oranının % 75 oranına çıkarılması hedeflenmiştir. Prim tahsilatının arttırılması, kurumlar arasında otomasyonun sağlanması da hedefler arasında yer almıştır. Plan'da 5. BYKP'nda belirtildiği gibi, kurumlar arasındaki norm ve standart farklılıklarının giderilmesi, sigortacılığın nimet-külfet dengesine göre ayarlanması ve karşılığı ödenmemiş olan sigorta yardımlarının yapılmaması, devlet katkısının ve işsizlik sigortası uygulamasının araştırılması gerekliliği belirlenmiştir.

6. BYKP ile de, 5. BYKP'nda olduğu gibi sosyal hizmet ve yardım konuları ayrı olarak incelenmiştir. Önceki planın tekrarı şeklindedir. Yine yardımların sosyo ekonomik gelişmelere göre, rasyonel olarak yapılması düşüncesi öne çıkmaktadır.³⁰⁶

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, sigortalılar arasındaki aktif ve pasif dengesinin bozulmasının sebebi olarak, erken emeklilik programları ile kapsama alınmayan aktif nüfus gösterilmiştir. Kurumların gelir gider dengesinin bozulmasının sebebi olarak ise, sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilememesi ile prim tahsilatının yetersiz olması belirtilmiştir. Sisteme devlet katkısının bulunmaması nedeniyle sosyal güvenlik için ayrılan kaynakların yetersiz kaldığı, bununla birlikte fon yönetimi ilkesinin

³⁰⁶ DPT, (1989), *6. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994*, DPT Yayın No: 2174, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi:23.10.2004.

işletilemediği ve kurumların giderleri ile gelirleri arasında denge sağlanamadığı vurgulanmıştır. 1992 yılında uygulanmaya başlayan, yaş sınırına bakılmaksızın kadınların yirmi, erkeklerin ise yirmi beş hizmet yılını tamamlamaları halinde emekli olmalarını düzenleyen yasanın sistemin sürdürülebilirliğini derinden etkilediği, önceki planlarda belirtilen prim karşılığı bulunmayan yardımların (sosyal yardım zammı gibi) kurumlara yükletilmesinin mali yapıyı bozması ve sonuçta emekli aylıklarının düşük olması sonucunu doğurduğu üzerinde durulmaktadır. Kurumlarda yapısal bozuklukların bulunmasının yanında norm ve standart birliğinin bulunmaması nedeniyle dağınık bir yapı oluşturdukları bu nedenle öncelikle norm ve standart birliğinin sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Sosyal güvenlik politikalarının tek elden oluşturulması gerektiği, kurumların organizasyon yapılarının düzenlenmesi, norm ve standart birliğinin sağlanması için sosyal güvenlik temel yasasının çıkartılması üzerinde durulmuştur. Kurumların idari ve mali özerkliğinin sağlanması, kamu sosyal güvenlik harcamaları ile hizmetlerinin üst seviyede koordine edilmesini sağlayacak bir örgütlenmenin kurulması hedeflenmiştir.

7. BYKP' nda, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasının, sosyal güvenlik sisteminin organizasyon problemlerini arttırabileceği belirtilmektedir.³⁰⁷ Sosyal sigorta sisteminin yönetiminde, devletin etkinliği azaltılarak yönetimde çalışan, çalıştıran ve emeklinin temsil edilmesi ile devlet, sosyal güvenlik kuruluşlarında gerekli denetimi yapmalı, garantör olmalı ve o ölçüde temsil edilmelidir. Kurumların genel kurulları göstermelik olmaktan çıkartılıp, daha fazla yetki verilmesi, yöneticilerin söz sahibi olması önerilmiştir. İşsizlik sigortasının başlatılması, aile yardımı sigortasının oluşturulması hedefler arasında yer almıştır.

7. BYKP, sosyal sigorta hizmetlerinin özelleştirilmesinin, sınırları ve ilkeleri iyi belirlenmiş bir politikanın parçası olarak gündeme getirilebileceği belirtilerek, özel

³⁰⁷DPT, (1995), *7. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1995-1999*, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yayın No: DPT: 2420-ÖİK: 479, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, özet.

sigortaların teşvik edilmesi, ancak özel sosyal güvenlik kurumlarının kurulmasına izin verilmemesi gerektiği önerilmektedir. “reform” sürecinin ilk yarası olan 25.8.1999 tarihli 4447 sayılı Yasa plan döneminde çıkartılarak emeklilik yaşı, işsizlik sigortası, sosyal güvenlik destek primi uygulamaları başlatılmıştır.³⁰⁸

Son olarak 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, önceki planlardan farklı bir giriş ve araştırma ile diğer ülkelerden (Şili, Singapur, ABD gibi) örnekler sunulmuştur. Planda, sosyal güvenliğin, nüfusun tamamını bütün sosyal güvenlik risklerine karşı koruma kapsamına alması, aile ödenekleri sigorta kolunun oluşturulması, sosyal güvenlik kurumlarının aynı bakanlık bünyesinde toplanması önerilmektedir. Politik endişelerle, sosyal güvenlik sistemine yapılan müdahaleler sonucu ortaya çıkan “cömert sigortacılık” uygulamalarının sistemin finansman yapısını bozduğu ve sisteme olan güveni zedelediği belirtilmiş, sigortasız, kaçak çalışmanın artması nedeniyle prim tahsilatının azaldığı, geçmiş hizmet borçlanmasının, prim affı gibi seçmen-siyasetçi ilişkisi sonucu sisteme yapılan politik müdahalelerin, sisteme zarar verdiği vurgulanmıştır.³⁰⁹

8. BYKP’ nın baştan itibaren yaklaşımı, kurumların finansman sorunu üzerinde yoğunlaşmıştır. Finansman krizinin sebebi olarak, aktif/pasif sigortalı oranının düşüklüğü, prime esas kazanç seviyesinin düşüklüğü ve fon gelirlerinin yetersizliği, prim ve gecikme zammı afları gibi gelirleri azaltıcı etki yapan faktörlerle, yaş şartı olmadan emekli aylığı bağlanması, prim karşılığı olmayan ödemeler, hizmet borçlanmaları, sağlık hizmetlerinin maliyetindeki artışlar olarak gösterilmiştir. Bu durumun, ekonominin dengelerini bozduğu ileri sürülmektedir. Planda, özellikle tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarına yer verilmesi üzerinde durulmuştur. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin bu hali ile sürdürülemez durumda bulunması ve kurumların yeteri kadar sosyal güvence sağlama garantisini veremediği belirtilmiştir. Tamamlayıcı sosyal güvenlik kuruyuşlarının, piyasa

³⁰⁸ a.g.k., özet.

³⁰⁹ DPT, (2001), a.g.k., s. 127.

kuralları içerisinde çalışması ve mali sektöre destek olması hedeflenmiştir. Devletin finansmana açık kapatarak değil, prim ödemeyi teşvik edecek şekilde sürekli ve sistematik şekilde katılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Fonların etkin şekilde değerlendirilmesi, kurumlar arasında tam otomasyonun sağlanması, aktüeryal hesaplar için ortak bir veri tabanı oluşturulması ve bilgi işlem alt yapısının güçlendirilmesi ile ‘Sosyal Güvenlik Temel Yasası’nın çıkarılması önerilmiştir.

Kurumsal yapı açısından, tüm sosyal güvenlik kurumlarının aynı bakanlık çatısı altında bugünkü yapıları ile varlıklarını devam ettirmelerinin isabetli olacağı belirtilmektedir. Sosyal sigorta kuruluşlarının genel kurullarının, bütün sosyal tarafların katılımına imkan veren bir platforma dönüştürülmesi de öngörülmüştür.³¹⁰ Kalkınma planları, sosyal güvenlik sistemine, başlangıçta karma ekonomik düzen çerçevesinde yaklaşırken, 1985 sonrasında yeni liberal politikaların uygulanmaya başlanması sonucunda, mali sürdürülebilirlik yönünden bakılmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi ile ilgili olarak, ilk planlarda sosyal sigortaların tek elde toplanması önerilmektedir. Bu dönemde, henüz sosyal güvenlik sisteminin sorunları ile karşılaşılmamıştır. Dünyada olabildiğince güçlü sosyal güvenlik sistemleri kurulmaktadır. Bu nedenle amaç, Beveridge modeli çerçevesinde ulusal sosyal sigorta ilkesinin benimsenmek istenmesidir.

Bununla birlikte, sosyal güvenlik sisteminin her türlü sorununun birlikte yaşandığı 7. BYKP ve 8. BYKP’ nda sosyal güvenlik kurumlarının aynı bakanlık altında toplanmasının standart ve norm birliğinin sağlanmasını kolaylaştıracağı belirtilirken, birleştirilmelerinin kesinlikle önerilmediği görülmektedir. Özellikle 7. BYKP’ nda norm ve standart birliğinin sağlanması gerektiği, birleşmenin, tek çatı yaklaşımının, büyük ve hantal bir yapı oluşturarak daha çok karmaşık hale gelmesine neden olabileceği

³¹⁰ a.g.k., s. 131.

belirtilmiştir. 7. ve 8. BYKP' nda, kurumların genel kurullarının güçlendirilerek yönetsel ve mali özerkliğinin sağlanması gerektiğinin üzerinde, önemle durulmuştur.

III.2. Hükümet Programlarında Sosyal Güvenlik

Yeni liberal düşünce, sağ partiler tarafından savunula gelmiş ve yine sağ partilerin etkisi altında bu politikalar üretilmiştir. Bu durumun doğal sonucu olarak, Doğru Yol Partisi ve Anavatan Partisi'nin seçim taahhütname ve programlarında, mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarının tasfiye edilerek, özel sigortacılığın teşvik edileceği yolunda söylemler yer almıştır.

Sonuçta, ANAP-DYP koalisyonu, hükümet protokolünde, konuyla ilgili benzer görüşlerini dile getirmişlerdir. Sağlık sektörünün, artık SSK tarafından yürütülemediği yönündeki söylemlerin ardından, sağlıkla ilgili yaklaşımları şu şekilde ifade edilmektedir.

Devlet temel sağlık hizmetlerini sunmaya devam edecektir. Sağlık sigortası sisteminin yaygınlaştırılmasına paralel olarak hastaneler özelleştirilecektir. İlke olarak herkesin sağlık sigortası primi ödeyeceği ve nüfusun tümünü sağlık güvencesi kapsamına alacak olan sigorta sistemine aşamalı olarak geçilecektir. Sağlık sigortası primini ödeme gücü olmayanların primi Devletçe karşılanacaktır. Sosyal güvenlik kuruluşları açısından ise, SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un tasfiye edilmesi, tüm çalışanların emekliliklerinin özel sigorta fonları ile sağlanması öngörülmektedir.³¹¹

“Ancak taraflarca hazırlanan hükümet programı TBMM'de okunduğunda, Demokratik Sol Parti'nin güvenoyu desteğini çekeceği kaygısı ile sosyal sigorta kuruluşlarının tasfiyesi ve özelleştirilmesine ilişkin kısım atlanmıştır”.³¹²

56. ve 57. DSP-MHP-ANAP koalisyonu Hükümet Programı'nda, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması gerektiği yer almaktadır. Bu şekilde, sosyal güvenlik kurumları birleştirilerek, devletin işlevlerinin daraltılması söylemlerinin, sosyal güvenlik

³¹¹ Son Havadis Gazetesi, 07.03.1996, s. 7, aktaran, Ali Nazım Sözer, (2005), *Türk-İş Sosyal Güvenlik Raporu*, s. 65 www.turkis.com.tr, Erişim Tarihi: 15.02.2005.

³¹² 08 Mart 1996 tarihli TBMM'de okunan Hükümet Programı, 13.03.1996 tarih ve 22579 sayılı Resmi Gazete, aktaran Ali Nazım Sözer, a.g.k., s. 65.

alanında uygulamaya geçirilmesi amaçlanmıştır. Diğer yandan, sigortalılık haklarının azaltılması yoluyla, kurumların gelirlerinin artırılması sağlanmak istenmiştir. Bu dönemde, yaşanan ekonomik krizden çıkış yolu, geçmişte olduğu gibi, IMF ve Dünya Bankası politikalarında bulunmuştur. Sonuçta, sosyal güvenlik sistemi için tüm öneriler ve yapılacak işlemler IMF ve Dünya Bankası tarafından belirlenmiştir.

56. ve 57. DSP-MHP-ANAP Hükümet Programı'nda, "Sosyal güvenlik reformu ile sosyal güvenlik sisteminin açıkları ekonomiye yük olmaktan çıkarılacak, emeklinin yaşam düzeyi iyileştirilecek, emekli yaşı ve çalışma süreleri, ülke ekonomisinin taşıyabileceği gerçekçi düzeylere yükseltilecektir"³¹³ şeklindeki söylemler, daha sonra 4447 sayılı Yasa ile gerçekleştirilmiştir.

Hükümet Programı'nda, sağlık hizmetlerinin eşit dağılımına önem verileceği, kimsesiz çocuklar, kadınlar ve bakıma muhtaç olanlarla ilgili yasal düzenleme yapılarak, tüm olanakların sunulmasına özen gösterileceği, kayıt dışı istihdamla mücadele edileceği ve günümüzde halen üzerinde yoğun tartışmaların yaşandığı iş güvencesi yasasının çıkarılacağı da yer almaktadır.

58. ve 59. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümet Programlarında, küreselleşmenin geleneksel devlet ve yönetim yaklaşımlarını büyük ölçüde geçersiz hale getirdiği, bu süreçte devletin rolünün politika oluşturma, kaynak yaratma, standart koyma ve denetim işlevini yerine getirmek olduğu öne sürülmüştür. Programda, sağlık hizmetleri için, sağlık sektörünün rekabete açılarak, hastanelerin özertleştirileceği, sağlık hizmetinin sunumu ve finansmanının birbirinden ayrılacağı, sağlık sigortasının uzun vadeli sigorta kolları arasından çıkarılacağı, aile hekimliği uygulaması getirileceği yer almaktadır. Genel sağlık sigortasına geçilerek, sağlık hizmetlerinin özel sektörle işbirliği yapılarak sunulacağı öngörülmüştür.

³¹³ DSP-MHP-ANAP Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 03.03.2006.

58. ve 59. AKP Hükümet Programlarında iktidarın sosyal güvenlik sistemine bakışı, “Mevcut sosyal güvenlik sistemimiz, sosyal güvenlik olmaktan çıkarak, devletin sırtındaki kambur haline dönüşmüştür”³¹⁴ ifadesinde anlam bulmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde, sistemin yeniden yapılandırılacağı ileri sürülmektedir.

AKP’ nin Programı’nda da benzer şekilde, toplum yerine, bireyin hedef alınarak, tüm kurum ve kuralları ile işleyen piyasa ekonomisinden yana olunduğu söylenmektedir. Programa göre, devlet, her türlü ekonomik faaliyetin dışında tutulacaktır ve devletin ekonomideki işlevi, düzenleyici ve denetleyici olmaktan öteye götürülmeyecektir. Ayrıca, AB, DB, IMF ve diğer uluslararası kuruluşlar ile olan ilişkilerin sürdürülmesi gerektiği üzerinde de durulmaktadır.³¹⁵

AKP’ nin Acil Eylem Planı ile, sistemin yeniden yapılandırılmasında, prim karşılığı olmayan ödemelerin kaldırılacağı, toplumun tüm kesimlerinin kapsama alınacağı belirtildikten sonra sosyal güvenlik sisteminin bütçe üzerindeki yükünün azaltılacağı da yer almıştır.³¹⁶ Belirtilen ifadeler birbiri ile çelişmektedir. Prim karşılığı olmayan ödemelerin kaldırılması ile ücretlerin düşürüleceği ifade edilmektedir. Toplumun tüm kesimlerinin kapsama alınması ise, yoksulluk sınırının altında kalanların sigorta primi ödemek zorunda kalmaları anlamındadır.

Dünyada etkilerini devam ettiren yeni liberal politikalara göre, sosyal güvenlik harcamaları artık devletin görevi olmaktan çıkarak, devletin üzerinde yük olarak görülmeye başlanmıştır. Bu yaklaşımın etkisi ile, uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından, 1994 yılından itibaren kurumların açık vermeye başladığı söylemleri ile sosyal güvenlik sistemi bir dönüşüm sürecine girdirilmiştir. Devletin sosyal güvenlik kurumlarına doğrudan belli oranda katkı yapmaksızın, bütçe transferi adı altında yaptığı katkılar bütçe

³¹⁴ www.belgenet.com./parti/program/ak, Erişim Tarihi: 19.10. 2005.

³¹⁵ 58. ve 59. Ak Parti Hükümeti Programı, www.tbmm.gov.tr Erişim Tarihi: 03.03.2006.

³¹⁶ a.g.k., Erişim Tarihi: 03.03.2006.

açığı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu süreç, yaşlılık sigortası ve sağlık yardımlarının kesintiye uğratılması şeklinde kendini göstermiştir.

IMF, DB ve AB ile ilişkiler çerçevesinde, sosyal güvenlik kurumlarının yönetsel ve mali özerkliğinin ortadan kaldırıldığı ve sosyal güvenlik yardımlarının kapsamının daraltıldığı bir döneme girilmiştir. Sosyal güvenlikte yaşanan dönüşümü hazırlayan düzenlemeler, üç ayrı döneme ayrılmaktadır. Birinci reform dalgası ile sosyal güvenlik ve sağlık sigortası yardımları keskin bir şekilde daraltılmıştır. İkinci reform dalgası ile kurumsal küçülmenin önü açılmıştır. Üçüncü reform dalgası ile kurumların birleştirilmesi sürecine girilerek, yeni bir kurum oluşturulması ile sigorta yardımları ve sağlık hizmetlerinin sunumu ayrılarak, sigorta yardımları ve sağlık hizmetleri yeniden düzenlenmiştir.

III.3. Birinci Reform Dalgası: Sosyal Sigortalarda Daralmalar

Birinci reform dalgası ile sosyal güvenlik sisteminde dönüşümü hazırlayan geniş kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönem içerisindeki düzenlemelerin esasını oluşturan 4447 sayılı Yasa'nın gerekçesinde belirtildiği gibi, sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengelerini yeniden kurmak ve kurumsal etkinliğini geliştirmek amacıyla, iki aşamalı ve kapsamlı bir sosyal güvenlik reform süreci tasarlanmıştır.³¹⁷ İlk düzenleme olarak, 4447 sayılı Yasa ile sosyal güvenlik hakları daraltılarak, kurumlar arasında bir çok konuda standart ve norm birliği sağlanması yönünde değişiklikler yapılmıştır. Dar kapsamlı da olsa, *işsizlik sigortası* kabul edilmiştir. Değişimin devamında, bireysel emeklilik sistemine geçilmesi öngörülmüştür.

Sosyal güvenlik sistemi içindeki bir çok hakların alınmasının güçleştiren 4447 sayılı Yasa kapsamında şu değişiklikler yapılmıştır.

1) Emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak yükseltilmiştir. Çalışma

³¹⁷ www.belgenet.com/yasa/k4447, Erişim Tarihi: 13.06.2005.

süresi kadınlarda 20, erkeklerde 25 yıl olarak düzenlenmiştir. Prim ödeme gün sayısı da artırılarak, SSK kapsamında ilk defa sigortalı olacaklar için, prim ödeme gün sayısı 5000 günden 7000 güne çıkarılmıştır. Bağ-Kur sigortalıları için ise, 9000 iş gününe yükseltilmiştir.

2) Aylık bağlama oranları düşürülmüştür. Aylık bağlanmasında % 70 olan alt sınır, % 35'e düşürülmüştür.

3) Sağlık yardımlarının kapsamı daraltılarak, bazı ilaçlara katılım payları eklenirken, katılım payı alınanların sayısı arttırılmıştır. ES ve SSK emeklileri, kendileri ve bakmakla yükümlü buldukları kişiler için protez araç ve gereçlerinin % 10' unun sigortalı ve iştirakçi tarafından ödenmesi kabul edilmiştir. Ödenecek tutarın, asgari ücreti aşamayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca, Bağ-Kur sigortalılarının ayakta yapılan tedavilerinde, poliklinik muayene ücretinin ve kendilerine verilen ilaçların bedellerinin % 20'sinin sigortalı ve hak sahipleri tarafından ödeneceği, yapılan ödemenin birinci basamak prim ödemesinin bir buçuk katına kadar artabileceği düzenlenmiştir.

4) Bağ-Kur'da, sigortalının istemi dışında, zorunlu olarak en son altıncı basamağa kadar yükselme şartı, on ikinci basamak olarak arttırılmıştır. Bu uygulama, ödeme gücü bulunmayan sigortalılar açısından, sigorta primlerinin ödenememesi nedeniyle sağlık sigortasından yararlanamama sonucunu ortaya çıkarmıştır.

5) Sosyal güvenlik destek primi yükseltilmiştir. Destek priminden muaf olan meslek gruplarına da, ödeme zorunluluğu getirilmiştir. Destek primi, % 24'den % 30'a yükseltilmiştir. 2926 sayılı Yasa gereği tarım sigortalısı olanların sağlık prim oranı % 12'den % 15'e çıkartılmıştır. Bağ-Kur sigortalılarının sosyal güvenlik destek prim oranı % 15'den % 20'ye yükseltilmiştir.

6) Bağ-Kur prim matrahının belirlenmesinde, 24 basamaklı gelir tablosu esas alınmakta iken, DİE'nin açıkladığı bir önceki yıla ait kentsel yerler tüketici fiyat

endeksindeki artış oranı ile aynı döneme ait GSYİH' nin sabit fiyatlarla gelişme hızı dikkate alınarak karma bir şekilde arttırılması kabul edilmiştir. Bu durumla, prim oranları yükselirken, aylıkların artışı düşürülmüştür.

7) Ölüm aylığı bağlanması için gerekli süre Bağ-Kur için 5 yıla yükseltilmiştir.

8) İşsizlik sigortası düzenlenmiştir.

9) SSK'da prime esas kazanç tutarı, taban ve tavan miktarları yükseltilerek, TÜFE ve GSYİH artış oranlarına bağlanmıştır.

10) SSK'da kayıtlı isteğe bağlı sigortalıların, zorunlu sigortalılar için belirlenmiş bulunan prime esas kazancın alt ve üst sınırları arasında olmak koşulu ile yapılacak ödemeyi kendisinin belirleyebileceği düzenlenmiştir.

11) Kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla, işverenin, işçinin işe başlamasını otuz gün içerisinde bildirmesi ile bir ay içerisinde çalışmadığı günleri tespit ederek belgelemesi gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca, bazı SSK personellerine sigortasız işçi çalıştırılmasını denetlemesi denetim yetkisi verilmiştir. Ancak daha sonraki istatistiklerde kayıt dışılığın, bu yasanın hemen sonrasında daha fazla arttığı belirlenmiştir.³¹⁸

Sosyal güvenlik sisteminde reform söylemi ile, 4447 sayılı kanunla getirilen düzenlemelerin temel amacını, sosyal sigorta kuruluşlarının mali yapılarını güçlendirmek ve açıkların bütçe üzerinde oluşturduğu yükü hafifletmek olduğu ileri sürülmüştür. Sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunlarını çözmeye konusunda, IMF ve Dünya Bankası talepleri doğrultusunda yapılan düzenlemelerin uygulanması, beklenen sonucu göstermemiştir. 2000 yılında sosyal güvenlik kurumu açıklarının GSMH' ya oranı % 2.6'ya gerilemiştir. Ancak 2001' de % 3.1'e , 2002' de % 3.4'e yükselmiştir.³¹⁹

Kurumların sadece gelirlerinde artış, giderlerinde azalış sağlamayı hedefleyen, toplum tarafından benimsenmeyerek uygulanamayan düzenlemelerle, kurumların

³¹⁸ 4447 sayılı Yasa, www.calisma.gov.tr/istatistik/sosguv/sayfa08htm, Erişim Tarihi: 23.12.2005.

³¹⁹ a.g.k., www.calisma.gov.tr/istatistik/sosguv/sayfa08htm, Erişim Tarihi: 23.12.2005.

finansman sorunlarının çözülemeyeceği görülmüştür.

Yasa'nın tek olumlu yanı olarak, dar kapsamlı da olsa işsizlik sigortasını getirmesidir. Olumsuz yönü ise, siyasi iradenin sosyal taraflarla hiçbir konuda uzlaşma arayışına girmeden, siyasi gücünü kullanarak, IMF politikalarını uygulamayı tercih etmesidir. Ayrıca, uzun dönem hedefleri bulunduğu iddia edilen uygulamaların, ilk yıllarında yaşanan 2001 ekonomik krizi karşısında, çözüm üretmekten uzak kalarak, esasında uygulanabilirliği bulunmayan bir düzenleme olduğu, çok erken bir süreçte ortaya çıkmıştır.

Bireysel Emeklilik, Tasarruf ve Yatırım Sistemi Yasası birinci reform dalgası içerisinde yapılan ikinci düzenlemedir.³²⁰ Bireysel emeklilik sisteminin, tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu olduğu ileri sürülse de, özel emeklilik şirketlerinin sosyal güvenlik sistemine girişini sağlamayı amaçlayan bir düzenlemedir. Bireysel emeklilik sistemi, uzun yıllardır sosyal güvenlik haklarında yaşanan daralmalara doğrudan etkili olan, IMF ve Dünya Bankası politikalarının gereği ile TÜSİAD gibi işveren temsilcilerinin de ısrarlı tutumunun sonucunda, kamu sosyal güvenlik kurumlarına alternatif olarak sunulmuştur.

Bireysel emeklilik sistemine girecek olan özel şirketleri özendirmek ve sistemi yaygınlaştırmak amacıyla, yürürlük tarihinden önce 10.07.2001 tarihinde, 4697 sayılı Yasa ile bu konuda faaliyet gösterecek olan özel şirketler teşvik kapsamına alınarak ayrıca vergi indirimi gibi öncelikler tanınmıştır.³²¹

Bireysel emeklilik sistemi içindeki kuruluşların, denetimi konusu belirsizlik göstermektedir. Sisteme girecek olan şirketlerin, bağımsız denetim organlarınınca denetlenmesi yeterli görülmektedir. Ayrıca bir kamusal denetim mekanizması

³²⁰ 4632 sayılı Yasa, 07.04.2001'de kabul edilmiştir. Ancak, vergi indirimi gibi düzenlemeler için yürürlük tarihi, 07.10.2001 olarak belirlenmiştir.

³²¹ Yusuf Alper, (2002), "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik", *Çimento İşveren Dergisi*, Mart, s. 12.

öngörülmemektedir.³²²

Bireysel emeklilik sistemi, çok ayaklı sisteme geçiş ile ilgili ilk düzenlemedir. Şimdilik gönüllü katılımın öngörüldüğü bu modelin, zaman içerisinde son düzenlemelerde olduğu gibi, aylıkların bağlanma oranının düşürülmesi ve emeklilik için çalışılacak gün sayısının artırılması ile geliri olanların kamu sosyal güvenlik sisteminin yanında, özel emeklilik şirketlerine başvurmalarını kaçınılmaz hale getirebilecektir.

Emeklilik şirketlerinin sağlık yardımı yapmaması ve uzun yıllar boyunca hiç emekli aylığı bağlamayacak olması nedenleriyle, fon biriktirme döneminde oldukları açıktır. Bu dönemde şirketler arasında rekabet artmakta, borsa bedelleri de yükselmektedir. Bu sistem yüksek gelirli insanlar açısından geçerlidir. Düşük gelirli insanların tercih etmesi mümkün değildir. Özel sektör açısından, yeni ve karlı bir yatırım alanı olarak algılanmış ve şirketler arasında hızlı bir rekabet yaşanmaya başlamıştır.

Bireysel emeklilik sistemi, yüksek gelir gruplarına yönelik olacaktır. Ayrıca sisteme katılanlara yapılan vergi indirimleri nedeniyle düşük gelirliden yüksek gelirliye doğru gelir transferine sebep olacaktır. Aynı zamanda bu şirketlerin personel giderinin az olmasının yanında, azımsanmayacak ölçüde reklam giderleri olacağından bu tür maliyetler öncelikle yatırımcılara yansıtılacaktır.³²³

Tablo: 10

Bireysel Emeklilik Şirketlerinin Sözleşme Sayısı

Bölgeler	2004 Yılı	2005 Yılı
Marmara	156.542	319.068

³²² www.emg.org.tr/bes2005, Erişim Tarihi: 24.04.2005.

³²³ Alper, a.g.m., s. 29-31.

İç Anadolu	54.428	113.819
Ege	49.904	114.645
Akdeniz	37.694	85.708
Karadeniz	19.398	47.123
Güneydoğu Anadolu	8.860	18.513
Doğu Anadolu	7.731	15.270
TOPLAM	334.557	714.146

Kaynak: www.emg.org.tr/bes2005gr, Erişim Tarihi: 01.06.2006.

Tablo 10’da son bir yıl içerisinde sisteme katılımın, yaklaşık % 100 oranında arttığını göstermektedir. Bu genel artışın nedeni, iki yıllık süre içerisinde kamuoyunda sürekli tartışılan, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile sosyal güvenlik haklarında, özellikle bağlanacak olan aylık tutarının düşürülmesi ve emekliliği hak etme süresinin uzunluğu etken olmuştur. Gelir durumu iyi olanlar sisteme katılmaya başlamıştır.

Sözleşme sayısı ekonomik gelişmişlik düzeyi ile orantılı bir artış göstermiştir. Bu nedenle, katılımın büyük oranı, Marmara Bölgesi’nde gerçekleşmiştir. Katılımın en az olduğu bölgeler, gelir seviyesi en düşük olan, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleridir.

Kamu sosyal güvenlik yardımlarının azaltılması süreci sonunda, geliri olanlar bireysel emeklilik şirketlerine yönelecektir. Geliri olmayanlar ise daha çok yoksullaşarak, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin belirginleşmesini sağlayacaktır.

III.3. İkinci Reform Dalgası: Sosyal Güvenlik Kurumları ve Sigorta

Yardımları

IMF ile yapılan 10 Mart 2000 tarihli Kalkınma Politikası Mektubu’nda verilen taahhütler sonucunda, hükümet tarafından 4447 sayılı Yasa’dan hemen sonra, kurumsal

yapı ile sigorta yardımlarının birlikte yeniden reforme edilmesi söylemleri ortaya atılmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminde ikinci dalga reformlarla, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi süreci başlatılmıştır. 618 sayılı KHK ile “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı” kurulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu ÇSGB’na bağlı kuruluş olarak yapılandırılmıştır. Emekli Sandığı dışındaki SSK, Bağ-Kur ve İş-Kur, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun ilgili kuruluşu olarak düzenlenmiştir. Dönem içerisinde, bir dizi kararname ile hem sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi süreci başlatılmış, hem de sigorta yardımları zorlaştırılarak standart ve norm birliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu amaçla, 24.08.2000 tarih ve 619 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Bağ-Kur yasasında köklü değişiklikler yapılarak, sosyal güvenlik yardımlarının kazanım koşulları ağırlaştırılarak, prim ve gecikme zammı sistemi temelden sigortalılar aleyhine değiştirilmiş ve yürürlük tarihi olan 4.10.2000’ den itibaren, o güne kadar gerek Kurum tarafından, gerekse kendi talepleri ile tescil işlemi yapılmayan bağımsız çalışanların, bu tarihten önceki tüm hizmetleri geçersiz sayılmıştır. Sağlık yardımlarının kapsamı daraltılarak sağlık karnesi vize işlemleri zorlaştırılmıştır.

Aynı tarihte, 616 sayılı KHK ile “Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü”, daha büyük ve hantal bir kurumsal yapı haline dönüştürülerek “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı” na dönüştürülmüş ve yine aynı tarihli 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “İş ve İşçi Bulma Kurumu” yerine “İş-Kur” kurulmuştur. Ancak, sosyal güvenlik sistemimizde köklü değişiklikler getiren bu KHK’ ler, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. İptal gerekçesinde, bu düzenlemelerin “yasa” ile yapılması gerektiği, salt yetki yasasına dayanarak kanun hükmünde kararnameler ile yapılamayacağı belirtilmiştir. Yasal düzenlemenin yapılması için, altı ay, dokuz ay ve on iki aylık süreler verilmiştir.³²⁴ Bu

³²⁴ Anayasa Mahkemesi: 31.10.2000 tarih ve 65/38, 62/35 sayılı Kararı ile 616 ve 618 sayılı KHK’ler, 63/36 sayılı Kararı ile 617 sayılı KHK ve 26.10.2000 tarih ve 61/34 sayılı Kararı ile 619 sayılı KHK iptal edilmiştir.

kurumlar, verilen süre içerisinde gerekli düzenlemelerin yapılmaması nedeniyle, 2003 yılına kadar yasal düzenleme olmadan varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Kararnemelerle, kurumlar ÇSGB' nin bağlı kuruluşu iken, ilgili kuruluş olarak yeniden düzenlenmiştir. Kurumların birleştirilmesi amaçlanırken, ES' nin ayrı bakanlık bünyesinde bırakılması, sosyal güvenlik sisteminin bütün olarak algılanmadığı ve günü birlik taleplerle gelecek projeksiyonlar düşünülmeden müdahalelerde bulunduğu göstermektedir. Kurumları temelden etkileyen konuların, yetki yasasına dayanarak salt siyasi iradenin istekleri doğrultusunda, toplumsal uzlaşma göz ardı edilerek yapılmaya çalışılmasının sonuçları yine sigortalılara yansıtılmıştır.

İptal edilen kararnemeler döneminden sonra, 2003 yılında, ikinci dalga reformların yasal düzenlemeleri yapılmaya çalışılmıştır. Bu kez yapılan değişikliklerde, iptal edilen KHK' ler yasal zemine kavuşturularak, SSK ve Bağ-Kur yasaları bütün olarak değiştirilmiştir. Bu dönem içerisinde, 16.07.2003 tarihli ve 4947 sayılı Yasa ile, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurularak, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu (İş-Kur), SGK' nin ilgili kuruluşları yapılmıştır. SGK, ÇSGB' nin bağlı kuruluşu olarak düzenlenmiş ve kurumlar arasında koordinasyon sağlama ile görevlendirilmiştir.³²⁵ 4956 sayılı Yasa ile Bağ-Kur Yasası, 4958 sayılı yasa ile de, SSK Yasası tümünden değiştirilmiştir.

Yapılan değişikliklerin sigorta yardımları açısından genel değerlendirmesinde, SSK ile ilgili olarak, sağlık tesislerinin piyasa koşulları ile yönetiminin ilk belirtileri anlamında, ücretli muayene ve tedavi sistemi getirilmiştir. Sigortalıların yersiz ve haksız olarak almış bulunduğu geçici iş göremezlik ödeneklerinin, üç kat olarak Kuruma iadesi düzenlenmiştir. İdari para cezalarında keskin düzenlemeler yapılarak cezalar arttırılmıştır. Hak sahipliği kavramının tanımlanmasında, yeni düzenlemeler yapılmıştır. Kız çocuklarının aylığa hak kazanmaları için, sadece çalışmama şartı aranırken, yeni

³²⁵ www.calisma.gov.tr./sgk, Erişim Tarihi: 10.06.2005.

düzenleme ile şartlar ağırlaştırılarak, diğer sosyal güvenlik kurumlarından aylık almaması şartı getirilmiştir. Sağlık karnesi verilebilmesi için, son bir yıl içerisinde doksan gün prim ödemesi şartı aranmaya başlanmıştır. Geçici iş göremezlik ödeneği için, yıl içinde yüz yirmi gün prim ödeme şartı düzenlenmiştir. Medeni Kanun'da yapılan değişikliklerin yansımaları sonucunda, sigortalılığı sona eren kadın sigortalı ile Kurumdan gelir ve aylık alan kadın sigortalıların eşlerine sağlık yardımı yapılması için aranan, evini geçindirmekle yükümlü olma koşulu, diğer sosyal güvenlik kurumlarından aylık almama koşulu, şeklinde değiştirilmiştir.

Bağ-Kur için, yapılan değişikliklerle, 4.10.2000' e kadar olan süre içerisinde bağımsız çalışması bulunanların, geçmiş hizmetlerini altı ay içerisinde borçlanması, aksi halde hiçbir hak iddia etmeksizin hizmetlerinin iptal edileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeden haberi olmayan binlerce kişinin hizmetleri iptal edilmiştir. Ayrıca, ölüm aylığı bağlanması için gereken, üç yıllık hizmet şartı yerine, beş yıl prim ödemiş olmak şartı tekrar düzenlenmiştir. İsteğe bağlı sigortalıların, sağlık sigortası iptal edilmiştir. Ayrıca, Bağ-Kur'da da yersiz yapılan ödemelerin, idari para cezası olarak tahsil edilmesi düzenlenmiştir. Sağlık karnesinden yararlanmak için, her ayın priminin tam olarak yatırılması şartı getirilmiştir. Önceki düzenleme ile sigortalıların sağlık karneleri, bir yıl için vize edilmek suretiyle, bir yıllık borcu bulunan sigortalı sağlık hizmeti alabilmekteydi. Düzenleme ile aylık prim borcu bulunanlar, sağlık hizmeti dışında bırakılmıştır.

Düzenlemelerin kurumsal boyutuna baktığımızda, SSK ve Bağ-Kur'un SGK'nın ilgili kuruluşu olma süreci yasal anlamda tamamlanmıştır. SSK ve Bağ-Kur'un, ÇSGB ile olan doğrudan ilişkileri önlenmeye çalışılmıştır.

Ayrıca, yönetim kurulu ve genel kurullarının yapılanmasına bakıldığında, yönetim kurulunun ağırlıklı olarak atama ile gelen bürokratlardan oluştuğu, genel kurulun yine ibra ve denetim yetkisinin bulunmadığı görülmektedir. Bu nedenle, sürekli olarak

sosyal güvenlik kurumlarının özerkleştirilmesi ileri sürülse de, gerçekleştirilmek istenmediği bu düzenleme ile de ortaya çıkmıştır.

Kurum çalışanları için, “kamu iktisadi devlet teşekkülleri görevlilerine uygulanan yasalar uygulanır” hükmü, değiştirilerek 657 sayılı Devlet Memurları Yasası’nın, bu yasalara aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı kabul edilmiştir. Çalışanlar için getirilen bu düzenleme, idari ve mali özerklik kavramının uygulanmasından kaynaklanan, sosyal sigorta kurumlarının özgün niteliği ile bağdaşmamaktadır. Çalışanların genel personel mevzuatından ayrık tutulması, sosyal sigorta hizmetlerinin yürütülme şeklinin gerekli bir koşuludur.³²⁶

Kurum çalışanları, devlet memurlarının yargılanması usulüne tabi olmuşlardır. Kurumların her türlü malı, devlet malı ve alacakları ise imtiyazlı olarak kabul edilmiştir. Bu süreç, kurumların idari ve mali özerkliklerinin kısıtlanması anlayışının sonucudur. Buna paralel olarak, özel hukuk hükümlerine tabi olma özellikleri de kaldırılarak, taşınır ve taşınmaz mal alım satımı, kira akdi gibi işlemlerde daha merkeziyetçi bir yapı getirilmiştir. Bütün bu işlemler, özerk yapıyı zedeleyerek, kurumların daha çok siyasi iradeye bağımlı olmasını sağlamıştır.

Bu yasalar, bugün incelediğimiz kurumların birleştirilmesi ile ilgili üçüncü dalga reform yasalarının öncesindeki hazırlık yasalarıdır. Bu amaçla, SGK kurularak, İş-Kur, Bağ-Kur ve SSK arasında koordinasyonunun sağlanması hedeflenmişse de, SGK’ nın bugüne kadar böyle bir işlevi yerine getirmekten uzak kaldığı görülmektedir. Bu nedenle, ES’ nin de kapsama alınması ile oluşturulacak yeni yapılanmada, benzer sonuç verecektir.

SSK ve Bağ-Kur, bu düzenlemelerle, “özerkleştirme değil, özelleştirme merkezli tartışma ve düzenlemelerin nesnesi haline getirilmiştir. Bu yolun kısa erimli

³²⁶ Fevzi Çakmak, (2003), “Bağ-Kur Kanunu’nda Değişiklik (2) : 4956 Sayılı Kanunla Hukuksal Yapıya ve Personel Rejimine İlişkin Düzenlemeler”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Yıl: 5, Sayı: 21, Eylül-Ekim, s. 21.

durağı , yaygın deyimle ‘tek çatı’ yani sosyal sigorta kurumlarının birleştirilmesi, uzun erimli hedefi de sosyal sigorta fonları ve sağlık sigortasının piyasa koşullarına terk edilmesidir”.³²⁷

Bu düzenlemeler yapılırken, uluslararası kuruluşların ekonomik açıdan değerlendirmeleri esas alınmıştır. 57. Hükümet’in “Sosyal Güvenlik Reformu” söylemleri de ülke ihtiyaçları ve şartları göz önüne alınarak değil, uluslararası sermayenin istekleri doğrultusunda yapılmıştır. Bu nedenle kısa bir süre sonra yeniden “Sosyal güvenlik Reformu” yapılması gerektiği dile getirilmiştir.

1999-2003 yılları arasında yapılan çalışmalarla, sigorta yardımlarına ulaşmada zorlaştırıcı düzenlemeler yapılırken, kurumların idari ve mali özerklikleri zayıflatılarak, karar alma süreçleri siyasi iradeye bağımlı hale dönüştürülmüştür.

III.5. Üçüncü Reform Dalgası: Sosyal Güvenlik Yasaları, Amaç ve

Hedefler

Sosyal güvenlik siteminde üçüncü reform dalgası olarak adlandırdığımız yasalar, 2004 yılından itibaren IMF ile yapılan tüm anlaşmalar, sunulan gözden geçirmeler ve niyet mektuplarında, sürekli olarak ekonominin düzenlenmesinin ön koşulu olarak gösterilmiştir. “Sosyal Güvenlik Kurumu” (SGK) ve “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası” (SSGSS) ile ilgili düzenlemeler iki yıllık bir süreçte yasalaşmıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi süreci, 2000 yılında yapılan düzenlemelerle başlamıştır. 2003 yılında ES dışında, diğer kurumlar birleştirilerek, sigorta yardımlarında standart ve norm birliği sağlanmaya çalışılmıştır. Bu düzenlemeler yeterli görülmeyerek, kurumların daha çok küçültülmesi ve sigorta yardımlarının daha çok daraltılması amacını taşıyan, SGK ile SSGSS Yasası çıkarılmıştır. Primsiz ödemelerle ilgili düzenlemeler tasarı şeklinde beklemektedir.

³²⁷ a.g.k., s. 22.

III.5.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi: Sosyal Güvenlik Kurumu

16.05.2006’ da kabul edilen 5502 sayılı, “Sosyal Güvenlik Kurumu” Yasası’na göre, SGK, ÇSGB’ nin ilgili kuruluşu olarak düzenlenmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu bulunmakta, denetimi Sayıştay’a bırakılmaktadır. SGK’ nin Kamu İhale Yasası’na tabi olmadığı da düzenlemeler arasında yer almaktadır.

SGK ve İş-Kur, ÇSGB’nin ilgili kuruluşudur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi ve Ereğli Kömür-Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı ise ÇSGB’ nin bağlı kuruluşudur.³²⁸ Sosyal güvenlik kurumları birleştirilirken, bu iki kurum bağımsız özerk yapıları korunarak Bakanlığın bağlı kuruluşu olarak statülerini korumuştur. Bu durumda, devletin müdahale etmek istediği kurumların birleştirilmesi amaçlandığı görülmektedir. OYAK, Amele Birliği ayrı statüde kalırken, vakıf statüsündeki sandıklar ile ES, SSK ve Bağ-Kur birleştirilmektedir. Kurumlar arasında ayırım yapıldığı ve tam bir birleşmenin hedeflenmediği görülmektedir.

SGK Başkanlığı’nın ana hizmet birimleri; Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı’dır.³²⁹ Danışma birimleri ise, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği’dir.³³⁰ Yardımcı hizmet birimleri olarak,

³²⁸ 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası, md. 30, 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazete www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.05.2006.

³²⁹ a.g.k., md. 2.

³³⁰ a.g.k., md. 19.

İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'dır. Yeni yapılanma içinde, işletme yönetimi kavramlarının kullanılması dikkat çekmektedir.³³¹

Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü ise Kurumla doğrudan ilişkilendirilmiştir.³³² Bu ilişki bir kurumun daire başkanlığı statüsü ile eşanlıdır. Kurumların idari ve mali özerklikleri ile tüm daire başkanlıkları, genel kurul ve yönetim kurulları ile tasfiye edilerek yeniden düzenlenmektedir.

SGK'ın görevleri, ulusal kalkınma strateji ve politikalarına ve yıllık uygulama programlarına göre sosyal güvenlik politikalarını belirlemek, hizmet sunulan kişilere bilgi vermek, AB ve diğer ülkelerdeki gelişmeleri izlemek ve bu ülkelerle işbirliği yaparak, uluslararası anlaşmaları uygulamak şeklinde düzenlenmiştir.³³³

Kurumun organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlıktır. Genel Kurul'un üyeleri, işçi, işveren, memur, serbest meslek sahibi, emekliler, bilim adamları ve bürokratlardan oluşmaktadır.³³⁴ Genel Kurulun görevlerine bakıldığında, SSK ve Bağ-Kur'un genel kurulları gibi karar alma, ibra etme ve denetleme görevinin, yine bulunmadığı görülmektedir. Bu anlamda Genel Kurul'un görevleri, genel olarak politika

³³¹ a.g.k., md. 23.

³³² a.g.k., md. 2.

³³³ a.g.k., md. 3.

³³⁴ a.g.k., md. 5, Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında; 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, İş ve/veya Sosyal Güvenlik Hukuku alanında Bakan tarafından belirlenecek iki öğretim üyesinden, Başkan, genel müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanından, En fazla üyeye sahip ilk üç işveren sendikası konfederasyonları tarafından üye işveren sendikalarına bağlı işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısı ile orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden, en fazla üyeye sahip ilk üç işçi sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden, en fazla üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden, 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 dokuz temsilciden, kurumdan aylık veya gelir almakta olanların üye olduğu en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden, yukarıda belirtilenlerin dışında kalan ve kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları tarafından görevlendirilecek birer temsilciden oluşmaktadır.

belirleme, öneride bulunma, dönem içi performans sonuçlarını değerlendirme, faaliyetler hakkında görüş bildirme ve bazı yönetim kurulu üyelerinin seçimini kapsamaktadır.³³⁵

Genel Kurul üyelerinin tamamı çalışanlardan oluşmalıdır. Ayrıca bu şekilde oluşturulan Genel Kurul'un, kararlarının bağlayıcı da olması gerekir. Kararların bağlayıcı olması için ise, ibra etme, karar alma ve denetleme yetkisinin bulunması gerekir. Ayrıca Denetim Kurulu oluşturulmalıdır. Kurumun tüm işlemleri, Denetim Kurulu tarafından denetlenmelidir.

Yönetim Kurulu, on kişiden oluşmaktadır. Beş tanesi işçi, işveren, memur, esnaf ve emeklilerin temsil edildiği kuruluşlardan olmak üzere, diğer beş kişi bürokratlardan oluşmaktadır.³³⁶ Alınan kararlarda, eşitlik durumunda başkanın oy verdiği tarafın kararı geçerli olmaktadır. Ayrıca, böyle bir eşitlik söz konusu olmasa bile, işveren temsilcileri ile bürokratların birlikteliği durumunda kararlar zaten çoğunlukla alınabilecektir. Yasa'nın ilk halinde, bürokratların atamasının, bazı bakanlar tarafından yapılması düzenlenmişken, Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderilmesi üzerine, yeniden yapılan görüşmelerde bürokratların atamasının müşterek kararname ile yapılacağı düzenlenmiştir. Yönetim Kurulu'nun oluşumunda tasarıda, Sosyal Sigortalar Genel müdürü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürü ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürü bulunurken, Yasa'da Bakanın teklifi ile atanacak iki kişiden söz edilmekle birlikte, adı geçen genel müdürlüklerin yönetim kurulunda yer alacağına dair kesin bir durum olmadığı görülmektedir. Yönetim Kurulu'nun görevleri ise, atama yapmak, kurum bütçesini ve faaliyet raporunu hazırlamak, fonları takip etmek, aktüeryal hesaplamaları

³³⁵a.g.k., md. 5.

³³⁶Bürokratlar, Başkan, başkanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir başkan yardımcısı, ÇSGB'yi temsilen, Bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, Maliye Bakanlığı'nı temsilen Maliye Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, Hazine Müsteşarlığı'nı temsilen Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, İşverenleri temsilen seçilecek bir üye, işçileri temsilen seçilecek bir üye, kamu görevlilerini temsilen seçilecek bir üye, kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye, kurumdan gelir veya aylık alanları temsilen seçilecek bir üye olmak üzere on kişiden oluşmaktadır.

kontrol etmek şeklinde belirlenmiştir.³³⁷

Başkanlık, merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Taşra teşkilatı, her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile, sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulacak sosyal güvenlik merkezlerinden oluşmaktadır.³³⁸ Taşra teşkilatının çalışmasında, “tek nokta hizmet” anlayışına uygun olarak tüm işlemlerin “Sosyal Güvenlik Merkezleri” tarafından yerine getirilmesi amaçlanmıştır. Kurum bünyesinde, bir süredir uygulanmaya başlanan kalite yönetim sisteminin yanında, performans yönetiminin uygulanacağı da açıkça düzenlenmiştir.

Kurumun hizmet sunmakla görevli olduğu gerçek ve tüzel kişilere yönelik temel hizmetlerin sonuçlandırılmasına ilişkin süre ve prosedür önceden tespit ve ilan edilir. Bu süre ve prosedürler, Kurum ve personelin performans kriterleri arasında yer alır. Kurumsal performans hedeflerinin, Kurum birimlerine uyarlanması ve bunun hayata geçirilebilmesi için bireysel hedeflere dönüştürülmesine ilişkin usûl ve esaslar Kurumca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.³³⁹

SGK, işletmeci bir anlayışla yeniden düzenlenmektedir. İşletme içinde yer alan terimler ağırlıklı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Tek nokta hizmet anlayışı da bankacılık terimlerindenidir. Ancak sosyal güvenlik kurumları birer işletme değildir. Bu nedenle, kar amacı gütmeyiz.

Kurumun mallarının devlet malı niteliğinde imtiyazlı olduğu, malların haciz ve iflas hükümlerine tabi olmadığı da düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile sosyal sigorta kurumlarının kendine özel yapısı kaldırılarak, tam bir kamu kurumu özelliği verilmektedir.

³³⁷ Kurumun merkez ve taşra teşkilatı arasında memurları ile sözleşmeli çalışanlarının atamalarına, bütçedeki yönetim giderlerinden başka giderlere aktarmalar yapmaya karar vermek, Kurumun yıllık konsolide bütçesi ile bilançosunu faaliyet raporları ve kısa vadeli sigorta kolları için 10 yıllık, uzun vadeli sigorta kolları için ise 50 yıllık aktüeryal hesaplarla Genel Kurul’a sunmak ve kamuoyuna duyurmak, Kurumun finansman ve aktüeryal durumuna ilişkin raporları incelemek ve gerekirse önerilerde bulunmak, Emeklilik Sigortası Genel Müdürlüğü ile Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü’nün fonları aylık ve üçer aylık olarak izleyerek görüş ve önerilerini sunmak, Kurum adına taşınmaz alımı, satımı ve kiralanmasına karar vermek, Kurumun taşra teşkilatlarının kurulmasına, kapatılmasına karar vermek, Kurum tarafından tahsil edilemeyen primlerin icra yolu ile üçer aylık dönemlerle tahsil edilmesine karar vermek, Sağlık Yardımları Fiyatlandırma Komisyonu tarafından alınan kararları sonuçlandırmak.

³³⁸ a.g.k., md. 27.

³³⁹ a.g.k., md. 32.

Sosyal sigorta kurumlarının özerk yapısının zorunlu gereklerinden olan, tasarruf yetkisi kaldırılmaktadır. Bu anlayışla, SGK' nın taşınmaz mal satın alamayacağı düzenlenmiştir. Sosyal güvenlik kurumları yüksek oranda taşınmaz mal sahibidir. ES, şu anda özelleştirme kapsamına alınmış olsa da, geçmişte büyük oteller zincirine sahip olmuştur. SSK büyük iş merkezlerine, Bağ-Kur kendine ait binaların yanında yüksek kira geliri elde ettiği iş yerlerine sahiptir. Kurumların özerk yapıları zedelenecek her türlü tasarruf yetkisi kaldırılmıştır. Yeni düzenlemelerle, özelleştirme kapsamındaki taşınmazların, beklemeden eski hükümlere göre satılması da öngörülerek, tasfiye süreci hızlandırılmak istenmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının sosyal sigortalarla ilgili birimleri, SSK, Bağ-Kur ve ES, SGK' nın ana hizmet birimi olan, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü olarak düzenlenmektedir. Sağlık birimleri, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü olarak ayrılmıştır. Ayrıca sosyal hizmet ve yardımlar, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü'nün görevleri, SGK' nın prim tahsilatını yapmak, işsizlik sigortası primlerini tahsil etmek, hizmet alınan kurumlarla anlaşma yaparak, sigorta primlerinin mahsubu için anlaşma yapmak, kapsamda olduğu halde tescil edilemeyen aktif sigortalıların ve genel sağlık sigortalılarının tescil işlemlerini yapmak, işyeri denetimlerini yapmak ve kayıt dışı çalışmayı önlemek için gerekli çalışmalarda bulunmak olarak tanımlanmaktadır.³⁴⁰ Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü'nün asıl görevi, prim toplamak olarak özetlenebilir.

Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü'nün görevleri, sosyal güvenlik mevzuatı gereğince, genel sağlık sigortası ile ilgili konularda verilen görevleri yapmak, genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerinin hastalıklarından korunması amacıyla ilgili kamu kurumları ile koruyucu sağlık hizmetleri politikalarının tespitini ve etkin bir şekilde

³⁴⁰ a.g.k., md. 13.

uygulanmasını sağlamak. Ayrıca, genel sağlık sigortalılarının ve hak sahiplerinin mevzuatla ilgili bilgilendirilmeleri için iletişim araçlarını kullanmak şeklinde sayılmaktadır.³⁴¹

Primsiz sistemde bulunan sosyal hizmetler ve yardımların birleştirilmesi amacıyla Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü düzenlenmiştir. Genel müdürlüğün görev alanını belirleyecek olan yasal düzenleme, “Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu”, tasarı olarak beklemektedir. Tasarı’ da belirtilen görevler arasında, 24/2/1968 tarih ve 1005 sayılı Kanun, 28/5/1986 tarih ve 3292 sayılı Kanun, 3/11/1980 tarih ve 2330 sayılı Kanun, 28/2/1982 tarih ve 2629 sayılı Kanun, 28/2/1985 tarih ve 3160 sayılı Kanun, 12/4/1991 tarih ve 3713 sayılı Kanun, 11/10/1983 tarih ve 2913 sayılı Kanun, 16/12/1960 tarih 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 suretiyle bu Kanunla devredilen Türkiye Cumhuriyeti 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 üstlenmek şeklinde sayılmaktadır.

Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü, SGK içinde kurulan yeni bir genel müdürlüktür. Hizmet sunumu kavramı, genel olarak özel sektörde kullanılan, işletmeci bir anlayışı sergilemektedir. Bu anlayışla yapılandırılan SGK’nın içindeki Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü, Kurumun hizmet sunumunun kesintisiz olarak yerine getirilmesini, performansın geliştirilmesine yönelik olarak iş süreçlerinin belirlenmesini, işlerle ilgili verileri toplamak, analiz etmek ve birimlerle birlikte iş süreçlerini geliştirmek, merkez ve

³⁴¹ a.g.k., md. 14.

taşra teşkilatının bilişim hizmetlerini yürütmek, taşra teşkilatı birimlerinin kurulması veya kapatılması işlemlerini yapmakla görevlendirilmiştir.³⁴²

Sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengelerinin bozulması sürekli yakınılan bir konu olması nedeniyle, yeni kurumsal yapının içerisinde, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı kurulmuştur. Görevleri arasında, SGK'nın, nakit ve benzeri varlıklarını finansal araçlar yoluyla değerlendirmek, kısa, orta ve uzun vadeli projeksiyonlar yapmak, finansman, fon yönetimi ve aktüerya ile ilgili her türlü istatistiki bilgiyi derlemek ve sonuçlarını bildirmek, tahsilatlarla ilgili banka ve diğer finansal kuruluşlarla anlaşma yaparak, finansal tutarlar ile yardımları karşılaştırarak teknik bilanço hazırlamak bulunmaktadır.³⁴³

SGK Yasası içinde, AB üyelik sürecinde yerine getirilmesi istenen kriterlerden olan, “Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu” da düzenlenerek,³⁴⁴ Kurul’un sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları konularında görüş bildirmek üzere yılda bir kez toplanması ile görüş ve önerilerde bulunması esas alınmıştır. Kurul üyeleri ağırlıklı olarak bürokratlardan oluşmaktadır. Diğer yandan, meslek odaları ve birliklerinin temsilcileri de bulunmaktadır. Kurul üyelerinin, Bakan tarafından uygun görülme şartı bulunmaktadır. Bugüne kadar benzer şekilde yapılandırılan kurulların, çözüm üretmekten uzak olduğu görülmüştür. Kurul üyelerinin, yılda bir kez toplanarak, sosyal güvenlik ile ilgili politika

³⁴² a.g.k., md. 16.

³⁴³ a.g.k., md. 18.

³⁴⁴ a.g.k., md. 26, 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.

üretmesi gerçekçi değildir. Son dönemde, kamu yönetimine dayatılan kurullar yönetimi anlayışının, sosyal güvenlik sistemine eklenmesi amaçlıdır.

SSK, ES ve Bağ-Kur, bir daire başkanlığı şeklinde yapılandırılmış ve bir genel müdürlük içinde birleştirilmiştir. Üç büyük kurumun tüm işlevleri ile bu yapının içinde birleşmesi olanaksızdır. Sosyal sigorta kuruluşlarının küçültülmesi amacını taşıyan bu düzenlemelerin uygulanabilirliği yoktur. Mevcut durumları ile bir çok sorunları bulunan kurumların, aynı çatı altında sorunları daha da büyücek ve daha karmaşık bir yapı ortaya çıkacaktır. SSK, Bağ-Kur ve ES gibi devasa kurumları birleştiren ve sigortalılarını tek çatı altında toplayarak adeta bir imkansızı gerçekleştirmeyi³⁴⁵ amaçlayan bu yasal düzenleme, sosyal güvenlik alanındaki dağınıklığı ve bürokratik çoklu yapıyı azaltmayarak, daha çok arttıracak bir düzenlemedir.³⁴⁶

Çalışmanın temel varsayımı, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi yaklaşımının yeni liberal politikaların devletin küçültülmesi ilkesi ile eş anlamlı olduğudur. Birinci bölümde tek çatı yaklaşımının incelenmesi sırasında varsayımın kuramsal temeli oluşturulmuştur. Bu bölümde ise, SGK Yasası'nın incelenmesi sonucunda oluşturulmak istenen yeni kurumsal yapının devletin küçültülmesi ile eş anlamlı olarak gerçekleştirildiği görülerek, bu yöndeki varsayımımız desteklenmiştir.

Çalışmada, “Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası” ile ES, SSK ve Bağ-Kur’un Sosyal Güvenlik Kurumu’na devredilmesi düzenlenerek mevcut sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilerek küçültülmelerinin amaçlandığı yönündeki varsayımımız ise bu bölüm içerisinde ele alınarak, yeni oluşturulan kurumsal yapının bu temel çerçevesinde yeniden düzenlendiği görülmüştür.

³⁴⁵ Yusuf Alper, (2005), “Türk Emeklilik Sisteminde Reform”, *MESS Mercek Dergisi*, Ocak, s. 121.

³⁴⁶ Kadir Arıcı, (2006), “Getirdikleri ve Getirmedikleriyle Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı”, *MESS Mercek Dergisi*, Ocak, s. 93.

Aynı zamanda Yasa'dan önce, tüm kurumların ayrı merkez ve taşra teşkilatları ile sadece yasal anlamda da olsa idari ve mali özerkliği bulunmakta iken, kurumların bir genel müdürlük içerisinde birleştirilmesi, kurumların il örgütlerinin kapatılarak, birer hizmet noktasında çalışmasını öngörmektedir. Bu düzenlemeler, devletin asli görevlerini bırakmasının en çarpıcı örneğidir. Ayrıca, SGK'nın sosyal güvenlik piyasasını düzenleyici ve denetleyici özellikte yapılandırılması devletin kamu sosyal güvenlik kurumlarından uzaklaştırılmasını öngören, ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu'nun yerine getirilmesi anlamındadır. Bu durum sosyal güvenlik kurumlarının dışsal etkilerle yapısal dönüşüm sürecine itildiğini göstermektedir.

III.5.2. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Düzenlemeleri

Sosyal sigorta mevzuatını tek yasada düzenleyen, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'nın birinci kısmı "Amaç, Kapsam ve Tanımları", ikinci kısmı "Sosyal Sigorta Hükümlerini", üçüncü kısmı "Genel Sağlık Sigortası Hükümlerini", dördüncü kısmı "Primlere İlişkin Hükümleri", beşinci kısmı "Ortak ve Çeşitli Hükümleri", altıncı kısmı "İdari Para Cezaları ve Fesih Hükümlerini", yedinci kısmı ise "Yürürlükten Kaldırılan, Değiştirilen, Son ve Geçici Hükümleri" düzenlemektedir.³⁴⁷ Toplam yüz dokuz asıl ve on üç geçici maddeden oluşmaktadır.

Yasa'nın amacı kısmında, sosyal sigortaların devlete olan maliyeti üzerinde durulmaktadır.³⁴⁸ Diğer yandan genel gerekçede, sosyal güvenliğin insan onuruna yakışır bir şekilde sunulmasının gerekliliği de belirtilmektedir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 25. maddesi ile Anayasa'nın 60. maddesi üzerinde durularak, buradan hareketle, tüm vatandaşların sosyal güvenlik hakkından yararlanması gerektiği de vurgulanmaktadır.

³⁴⁷ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, www.calisma.gov.tr/sgk, Erişim Tarihi: 01.06.2006.

³⁴⁸ a.g.k., s. 1.

Bu söylemlerin yasa metnine yansiyıp yansımadağı yönünde, sosyal sigorta ve sağlık yardımları açısından getirdiği yeniliklerin incelenmesi gerekmektedir. Önce, sosyal sigortalar yönünden yapılan düzenlemeler, daha sonra sağlık sigortası açısından yapılan düzenlemeler araştırma konusu yapılacaktır.

III.5.2.1. Sosyal Sigortalar Yönünden Yapılan Düzenlemeler

SSGSS Yasası ile, üç sosyal güvenlik kurumu kapsamında bulunanlar, sigortalı olarak yeniden tanımlanarak bir çok konuda ortak hükümlere yer verilmektedir.

Öncelikle incelenmesi gereken konu aylık bağlama oranlarının düşürülmesidir. Bu durum mevcut aylıkların daha çok gerilemesine sebep olacaktır. Ayrıca düzenleme ile itibari ve fiili hizmet sürelerinin hesaplamalarda göz ardı edilmesi de aylıkların düşmesine doğrudan etki etmektedir.

Aylık bağlama oranları, çalışılan her yıl için 2006-2015 yılları arasında yıllık % 2.5, 2016 yılından itibaren ise yıllık % 2 olarak uygulanacaktır.³⁴⁹ Bu oranlar, mevcut sigortalılar ve sisteme 2007 yılında ilk defa girecek olan sigortalılar için uygulanacaktır. Yaşlılık aylığı hesabında, sigortalıların yasal düzenleme sonrası dönemdeki geçmiş prime esas kazançlarının, % 50 enflasyon ile % 50 ücretten oluşan karma bir endeks oranında güncelleneceği düzenlenmektedir.³⁵⁰

Aylık bağlama oranı, 2040 yılında bağlanacak aylıklar için yıllık % 1.5' e düşecektir. SSK ve Bağ-Kur sigortalılarının yirmi beş yıl çalışması durumunda, aylık bağlanma oranı % 62.5' dir. 5434 sayılı Yasa iştirakçilerinin ise % 75' dir. Düzenleme ile, kamu çalışanları açısından, yaşlılık aylıklarının yaklaşık, % 15 oranında azalması söz konusu olacaktır.

³⁴⁹ a.g.k., md. 29, "Aylık bağlama oranı, sigortalının malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için 31/12/2016 tarihine kadar % 2,5; 1/1/2016 tarihinden itibaren ise % 2 olarak uygulanır. Bu hesaplamada 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınır. Ancak aylık bağlama oranı hiçbir şekilde % 90'ı geçemez".

³⁵⁰ ÇSGB, (2005), *Sosyal Güvenlik Reformu*, Beyaz Kitap, Ankara, s. 60, www.calisma.gov.tr/reform Erişim Tarihi: 20.04.2005.

Yaşlılık aylığı yönünden yapılan incelemede, yaşlılık aylığı bağlanma şartları yeniden düzenlenip, koşullar ağırlaştırılarak, yaşlılık aylığında prim ödeme gün sayısı 7000 günden, 9000 güne yükseltilmektedir. Kısmi yaşlılık aylığının bağlanabilmesi için ise ödenmesi gereken prim gün sayısı, 4500 günden, 5400 işgününe yükseltilmiştir. Ayrıca, kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşını dolduran ve ayrıca 9000 prim gününü dolduranlara bağlanacak olan yaşlılık aylığı yaş şartı, 2048 yılına kadar kademeli olarak arttırılarak 01.01.2048’de kadın ve erkek ayrımı kaldırılarak herkesin 65 yaşını doldurması şartı aranacaktır. Yaşlılık aylığında, prim gün sayısı ile birlikte, yaş şartı da arttırılmaktadır.³⁵¹ Prim gün şartının aranması ile birlikte yaş şartının da aranması durumunda, 01.01.2007’ de 18 yaşında kamuda çalışmaya başlayan bir kimsenin 43 yaşında emekli olması gerekirken 65 yaşına kadar beklemesi gerekecektir. Bu durumda 25 yıl çalışmış ancak, prim gün sayısı 4500 civarında olan bir kimsenin hizmetinin değerlendirilmesi yasa ile göz ardı edilerek yok sayılmaktadır. Abartılı bir süre olan 9000 gün prim ödemesi şartı, özellikle özel sektörde çalışanlar açısından gerçekleştirilmesi pek olanaklı değildir.³⁵²

Yaşlılık aylığının hesaplanmasında, yeni bir uygulama ile, ortalama aylık kazanç ile aylık bağlama oranının çarpılması yöntemi getirilmektedir.³⁵³ Bu yöntem sonucunda, yaşlılık aylıklarında büyük oranlarda düşüş meydana gelecektir. Emeklilik

³⁵¹ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, www.calisma.gov.tr, Erişim Tarihi: 01.06.2006 Yaşlılık aylığından yararlanma şartları, Yasa’nın 28. maddesinde: “ İlk defa bu Kanuna göre sigortalı sayılanlara; Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanır.

b) (a) bendinde belirtilen yaş şartı,

- 1) 1/1/2036 ilâ 31/12/2037 tarihleri arasında kadın için 59, erkek için 61,
- 2) 1/1/2038 ilâ 31/12/2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62,
- 3) 1/1/2040 ilâ 31/12/2041 tarihleri arasında kadın için 61, erkek için 63,
- 4) 1/1/2042 ilâ 31/12/2043 tarihleri arasında kadın için 62, erkek için 64,
- 5) 1/1/2044 ilâ 31/12/2045 tarihleri arasında kadın için 63, erkek için 65,
- 6) 1/1/2046 ilâ 31/12/2047 tarihleri arasında kadın için 64, erkek için 65,
- 7) 1/1/2048 tarihinden itibaren ise kadın ve erkek için 65 olarak uygulanır ”.

³⁵² Coşkun Saraç, (2006), “ ‘Sosyal Sigortalar ve Genel sağlık Sigortası’, ‘Primsiz Ödemeler’ ve ‘Sosyal Güvenlik Kurumu’ Kanun Tasarılarına İlişkin Genel bir Değerlendirme”, Dokuz Eylül Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, s. 331.

³⁵³ a.g.k., md. 29.

tarihine kadar, en uzun süre ile alınan aylık tutarı yaşlılık aylığında baskın olacaktır. Bir devlet memuru, birinci dereceye geldiğinde emekli olmak isterse, birinci derecede almakta olduğu aylık tutarı, kazanılmış hak olarak görülmeyerek geçmişte bulunduğu tüm derecelerin aylıklarının ortalaması alınacaktır. İşçiler açısından daha büyük bir kayıp ortaya çıkacaktır. İşçi ücretleri, çoğunlukla asgari ücret olarak gösterilmektedir. Bu durumda genel olarak emekli aylıkları asgari ücret tutarında olacaktır. İşverence, işçiye ödenen gerçek aylıklar, bordrolara yansıtılmadığı sürece, emeklilikte hiç bir etkisi olmayacaktır.

Malullük aylığında, en az on yıldan beri sigortalı olma koşulu ile 1800 gün prim ödeme şartı aranmaktadır.³⁵⁴ Malullük aylığında, SSK ve Bağ-Kur sigortalıları için beş yıl sigortalılık koşulu yeterli iken, ES iştirakçileri için aranan şartlara göre, düzenleme yapılması, SSK ve Bağ-Kur sigortalılarının aleyhine bir durum ortaya çıkarmıştır.

Ölüm aylığı yönünden bakıldığında, hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanabilmesi için, ortalama prim gün sayısı ile aylık hak etme şartları yerine, sadece 1800 prim gün sayısının olması koşulu aranmaktadır. Ölüm aylığının bağlanmasında, dul ve yetimlerde aranan şartlar ile aylıkların bağlanma oranlarında da değişiklik öngörülmektedir. Dul eşin çalışması, aylığının bağlanma oranının azılmasına sebep olacaktır. Çalışan eşe ölüm aylığı bağlanma oranı % 50 iken, çalışmayan eşe bağlanma oranı % 75 olarak düzenlenmektedir.³⁵⁵ ES açısından benzer bir uygulama varken, aylıkların genel olarak düşük olduğu SSK ve Bağ-Kur sigortalıları açısından aleyhe bir durum yaratmaktadır.

³⁵⁴ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, madde 26, “Sigortalıya malullük aylığı bağlanabilmesi için sigortalının; a) 25 inci maddeye göre malül sayılması, b) En az on yıldan beri sigortalı bulunup toplam 1800 gün veya başka birinin bakımına muhtaç derecede malül olan sigortalılar için ise en az beş yıldan beri sigortalı bulunup toplam 900 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olmak, c) Malûliyeti nedeniyle sigortalı olarak çalıştığı işten ayrıldıktan veya işyerini kapattıktan veya devrettikten sonra Kurumdan yazılı istekte bulunması, halinde malullük aylığı bağlanır. Yalnız 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanların ayrıca, genel sağlık sigortası primi dahil kendi sigortalılığı nedeniyle prim borcunun olmaması, şarttır ”.

³⁵⁵ a.g.k., md. 34.

Sosyal güvenlik sisteminin genel prensibi olan, ölen eşin aylığı, vazgeçilemeyen sosyal güvenlik hakkıdır, ilkesi göz ardı edilmektedir.

Tablo: 11

SSGSS Yasası'na göre Sigortalılık Yardımlarının Görünümü

Sigortalılık Türü	Sosyal Sigortalar Kurumu	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	SSGSS Yasası ile Kabul Edilen Düzenleme
Yaşlılık Aylığı	Kadın 58, erkek 60 yaş ve 7000 gün prim	Kadın 58, erkek 60 yaş ve 9000 gün prim	Kadın 58, erkek 60 yaş ve 9000 gün prim	Kadın 58, erkek 60 yaş ve 9000 gün prim 2036'dan sonra kademeli artış ile kadın ve erkekte 65 yaş
Kısmi Emeklilik Aylığı	Kadın 58, erkek 60 yaş, 25 yıl sigortalılık ve 4500 gün prim	Kadın 60, erkek 62 yaş ve 5000 gün prim	Kadın-erkek 15 yıl hizmet ve 61 yaşını doldurmak	Yeni başlayanlar için normal emeklilik yaşına 3 yaş eklenerek ve 5400 gün prim ödemiş olmak
Maluliyet Aylığı	3600 gün prim	1800 gün prim	3600 gün hizmet	En az 10 yıl içerisinde 1800 gün prim ödeme koşulu
Ölüm Aylığı	1800 gün prim veya 5 yıldan beri sigortalı olup her yıl için 180 gün prim(900 gün)	1800 gün prim ödenmiş olması gerekir	3600 gün hizmet	1800 gün prim ödeme olmak

Kaynak: 5434 sayılı Yasa, 4956 sayılı Yasa, 4958 sayılı Yasa ve SSGSS Yasası ile www.calisma.gov.tr/reform/beyazkitapErişim Tarihi: 20.01.2005 bilgilerine göre düzenlenmiştir.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile sigorta yardımlarında azalmalar olduğu yukarıdaki tabloda ayrıca incelenmiştir.

Ölüm aylığı bağlanacak yetimler açısından, yaş dışındaki şartlar, 5434 sayılı Yasa'da (çalışma, gelir elde etme vs.) ES iştirakçileri için aranmaz iken, çalışma ve gelir elde etme koşulu aranmaya başlamıştır. ES kapsamında, ölüm aylığı alan yetimlerin, bir çoğu yeni düzenleme ile kapsam dışına çıkacaktır. Diğer yandan hak sahiplerine evlenme yardımı yapılması, SSK ve Bağ-Kur sigortalıları açısından olumlu bir gelişmedir.

İsteğe bağlı sigortalılar da, yaşlılık, ölüm, maluliyet ve sağlık sigortası primi ödemek zorundadır. Önceki düzenlemede, isteğe bağlı sigortalılık, gerek SSK ve gerekse Bağ-Kur kapsamında başkası tarafından bakmakla yükümlü durumunda olsalar dahi, sağlık primi ödememekte iken, yeni düzenleme ile % 12 oranında sağlık sigortası primi ödeme yükümlülüğü getirilmiştir. Böylelikle, herkesten sağlık sigortası primi kesilmesi uygulaması başlamış olmaktadır. Bununla birlikte, aile bütünlüğü içerisinde hak sahipliği kavramı zedelenmektedir. Herkesin kendi sağlığından sorumlu olması istenmektedir. Diğer yandan, isteğe bağlı sigortalılıkla ilgili olarak getirilen yeni düzenlemede, 1479 sayılı Yasa'nın esas alındığı ve isteğe bağlı sigortalılık talebinden önce zorunlu sigortalılık süresinin olması koşulunun kaldırıldığı görülmektedir.

İş kazası kavramı, genişletilmiş olarak görülmekle beraber, bazı yönleri ile işçi aleyhine durumların ortaya çıktığı görülmektedir. Bir çok yargı kararı dikkate alınarak, işyeri dışında işle ilgili seyahat sırasında geçirilen kazalarda kapsama alınmıştır. Fakat seyahatin olağan güzergah üzerinde olması şartı getirilmiştir. Olağan güzergahın dışında iş kazası olamayacağı yönünde bir çelişki ortaya çıkmaktadır. Ayrıca işyerinde oluşan iş kazasında, iş ile fiil arasında uygun illiyet bağı aranması hayatın olağan akışına aykırıdır.

Meslek hastalığı ile analık sigortasının bağımsız çalışanlar lehine düzenlenmesi norm ve standart birliği açısından önemli bir adımdır. Ancak, kavramların işçi sigortaları anlamında kullanılması anlam kargaşası yaratmaktadır.

Fiili hizmet zammı ile ilgili olarak, çeşitli meslek grupları arasında ayırım yapıldığı görülmektedir. Bu durum, Yasa'nın Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderilmesi gerekçelerinden de biridir. Örneğin TRT çalışanlarının (daire başkanı, müdür, şef dahil) fiili hizmet zammından yararlandırılmasının yanında, özel televizyonlarda aynı

şartlarda çalışanların kapsama alınmamasında olduğu gibi.³⁵⁶

III.5.2.2. Genel Sağlık Sigortası Yönünden Yapılan Düzenlemeler

Genel Sağlık Sigortası'nın sigortalısı olarak, zorunlu ve isteğe bağlı sigortalılar ile sigortalı sayılmayanlardan, ödeme gücü bulunmayan ve yeşil kart kapsamında bulunanlar sayılmaktadır.³⁵⁷ Yeşil Kart uygulaması devam etmekte olduğundan, Yeşil Kart kapsamında bulunanların primlerinin Maliye Bakanlığı tarafından ödeneceği düzenlenmektedir.

Yukarıda belirtilen kesimlerin, halen farklı yasal düzenlemelerle almakta oldukları sağlık yardımları tek yasal metinde düzenlenmiştir. Ancak, primleri bağlı oldukları kurumlar tarafından ödenecektir.

Sağlık sigortası kapsamındaki, teşhis, tedavi ve tanı hizmetlerinin türlerini, miktarlarını ve sürelerini belirlemek için ayrı yönetmelik çıkarılabilecektir. Yasa'da sayılan hizmetlerin hak teşkil etmeyeceği³⁵⁸ düzenlenmiştir. Sağlık sigortasının kapsamı, Sağlık Bakanlığı'nın görüşü alınarak, kurulacak bilimsel kurullar, ulusal ve uluslararası tüzel kişilerle işbirliği yapılarak, Kurum tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecektir.³⁵⁹ Kurumun sağlık yardımları konusunda, takdir yetkisinin bulunması sonraki dönemlerde masraflı olabilecek yardımların, kapsam dışında bırakılması olasılığını güçlendirmektedir. Kuruma, hem katkı paylarının belirlenmesinde, hem de

³⁵⁶ a.g.k., md. 40.

³⁵⁷ a.g.k., md. 60, 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun kapsamında, yeşil kart verilen kişiler, vatansızlar, sığınmacılar, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun gereğince, aylık alan kişiler, 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun gereğince şeref aylığı alan kişiler, 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun gereğince aylık alan kişiler, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu gereğince korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden faydalanan kişiler, 5434 sayılı Kanuna göre vazife malullüğü aylığı alan er, erbaş ve sivil görevliler, yerleşim yeri Türkiye olmayan Türk vatandaşları ile oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından sigortalı sayılmayanlardan Türkiye'de bir yıldan fazla süreyle yerleşen kişiler, işsizlik sigortasından yararlananlar, gelir veya aylık alanlar ve bu belirtilenler dışında kalanlar sayılmaktadır.

³⁵⁸ Ali Nazım Sözer, (2005), "Genel Sağlık Sigortası Kimin Yararına", *MESS Mercek Dergisi*, s. 25.

³⁵⁹ SSGSSY, (2006), md. 60, www.tbmm.gov.tr. Erişim Tarihi: 12.06.2006.

sigortalılara sağlanacak sağlık yardımlarının seçilmesinde, geniş bir takdir yetkisi tanınmaktadır. Günümüzde özel sağlık sigortaları bile, temel teminat paketini sözleşme metni ile birlikte sigortalısına sunmaktadır. Kamu sağlık güvencesinin böylesi bir konuda belirlilik göstermemesi, yasanın zorunlu olarak çıkarıldığı, gerçek anlamda bir genel sağlık sigortasının söz konusu olmadığını göstermektedir. Bu nedenle, bazı yardımların yapılması sıkı koşullara bağlanmışsa da ³⁶⁰ bir çok konuda açıklık bulunmamaktadır.

Sağlık hizmetlerinden yararlanma koşulu olarak, genel sağlık sigortası ile birlikte, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının tümü için de prim borcu bulunmamak, ayrıca sağlık yardımı alma talebinden önceki bir yıl içerisinde otuz günlük sağlık sigortası prim ödemesi şartı aranmaktadır.³⁶¹ Bu düzenleme ile özellikle Emekli Sandığı iştirakçileri aleyhine bir durum ortaya çıkmaktadır. Genel Sağlık Sigortası ayrı bir birim olarak yapılandırılmaktadır. Fakat sağlık sigortasından yararlandırma işlevinde, ayrı bir birim olan, diğer sigorta kollarının prim borcunun ödenmesi şartını da aramaktadır. Yasa bu anlamda bir çelişki içindedir. Sağlık yardımından yararlanma koşulu, sadece sağlık sigortası priminin ödenmesi şartına bağlı olmalıdır.

Sigortalılardan katılım payı alınması konusunda, ayakta teşhis ve tedavi ,ortez, protez gibi yöntemler için katılım payı alınacağı, hekim muayenesinden sabit olarak 2 YTL alınacağı ve katılım payı oranının % 10-20 arasında kalacağı düzenlenmiştir. Katılım payı

³⁶⁰ Tüp bebek tedavisini düzenleyen 63. maddenin e fıkrası, “1) Yapılan tıbbi tedavileri sonrasında normal tıbbi yöntemlerle çocuk sahibi olamadığının ve ancak yardımcı üreme yöntemi ile çocuk sahibi olabileceğinin Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmet sunucuları sağlık kurulları tarafından tıbben mümkün görülmesi, 2) 23 yaşından büyük, 39 yaşından küçük olması, 3) Son üç yıl içinde diğer tedavi yöntemlerinden sonuç alınamamış olduğunun Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmet sunucuları sağlık kurulları tarafından belgelenmesi, 4) Uygulamanın yapıldığı tıbbi merkezin Kurum ile sözleşme yapmış olması, 5) En az beş yıldır genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olunan kişi olup, 900 gün genel sağlık sigortası prim gün sayısının olması, Şartlarının birlikte gerçekleşmesi halinde en fazla iki deneme ile sınırlı olmak üzere yardımcı üreme yöntemi tedavileri ile bir hastalığın tedavisinin başka tıbbi bir yöntemle mümkün olmaması ve Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmet sunucuları sağlık kurulları tarafından tıbben zorunlu görülmesi halinde yardımcı üreme yöntemi tedavileri uygulanabilir”.

³⁶¹ a.g.k., md. 67.

oranının tespiti, Kurum'un takdir yetkisine bırakılmıştır.³⁶² Takdir yetkisinin kullanım ölçütü belirtilmediğinden dolayı, finansman ile ilgili çıkacak sorunların sigortalıya katılım payı oranının arttırılması veya teminat paketi dışına çıkarılma şeklinde yansıtılabilecektir. Takdir yetkisi, sübjektif bir kavramdır. Şu an aktif sigortalılardan katılım payı % 20 , pasif sigortalılardan ise % 10 oranında alınmaktadır.Yasa'da pasif ve aktif ayrımı yapılmamaktadır. Bu nedenle pasif yani emekli sigortalıların, % 10 oranında fazla prim ödemesi gerekecektir. Katılım payları her yıl Vergi Usul Kanunu gereğince, yeniden değerlendirme esaslarına göre düzenlenecektir. Ayrıca, sevk zincirine uyulmaması halinde, katılım payının % 50 oranında alınacağı da düzenlenmiştir. Acil hasta olup, olmama ölçütü belirtilmediğine göre, aciliyet durumunda insanların en yakın sağlık kuruluşuna gidemeyeceği açıktır. Mevcut mevzuata göre, sevk zincirine uyulmaması durumunda da aynı oranda katılım payı alınmaktadır. Katılım payının, Yasa ile % 50 olarak düzenlenmesi sigortalıların aleyhine, ancak özel sağlık kuruluşlarının lehine bir durum yaratmaktadır. Özel sağlık kuruluşlarının lehine olan diğer bir düzenleme, sevk zincirine uyulmaması durumunda, tedavi ve teşhisin % 70' i kurum tarafından karşılanacak olup, kalan kısım sigortalıya ait olmasıdır. Bu durumda sigortalılar, özel sağlık kuruluşlarının uygun gördüğü faturayı ödemek zorunda kalacaklardır.

Sigortalının ödeyeceği katılım payı miktarının, asgari ücretin % 75' ini geçemeyeceği düzenlenmiştir. Bu durum, asgari ücretle geçinen bir insanın, yataklı hasta konumuna gelene kadar, ayakta teşhis ve tedavi ünitelerine başvurmayarak beklemesine sebep olabilir. Çünkü katılım payının ödenmesinden sonra, elinde kalacak olan tutar ile geçinmesi olanaksızdır. Bazı durumlarda katılım paylarının, Sosyal Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümlerine göre ödeme yapılabileceği düzenlenmekle birlikte, bu konuda da takdir yetkisinin sınırı belirtilmemiştir.

³⁶² a.g.k., md. 68.

Genel sağlık sigortasının asıl amacının, “yoksul ve güçsüzlerin ücretsiz olarak sağlık kapsamına alınması” olduğu belirtilmesine karşın, katılım paylarının alınmasında, sigorta primi devlet tarafından karşılanacak olanlar, sayılmamaktadır. Bu durum, büyük bir çelişki olmayıp, yasanın genel amacını yansıtmaması açısından önemlidir.

Genel sağlık sigortası primine esas olacak kazanç sınırı belirlenirken, sigortalının tüm ücreti, ikramiye, prim, her çeşit istihkak, ölüm, doğum ve evlenme yardımı, kıdem tazminatı, emekli ikramiyesi, çocuk ve aile zammı özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen primlerin asgari ücretin % 30’ unu geçmeyen prim tutarlarının ve yapılan her türlü yardımın % 30’ unu geçmeyen kısmı toplanarak hesap yapılmaktadır.³⁶³ Bu durumda, Yasa ile özel sağlık sigortası ve bireysel emeklilik sistemi özendirilmektedir. Ayrıca emeklilerin de Yasa’ dan sonra sağlık primi ödeyeceği düzenlemeler arasında yer almıştır.

Sağlık sigortası için alınacak prim oranları ile devlet katkısı, şu şekilde düzenlenmektedir. Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında prime esas kazancın % 20’si olup, bu oranın % 9’ u sigortalı hissesi ve % 11’ i işveren hissesidir. Kısa ve uzun vadeli sigorta kollarında ise, toplam % 12 olan prim oranının, % 5’ i çalışanlardan, % 7.5’ i işverenden alınacaktır. İsteğe bağlı sigortalılardan % 12 oranında prim tahsil edilecektir.

Devlet katkısı, sigortalının prime esas kazancı esas alınarak; malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için % 5 oranında, genel sağlık sigortası için ise % 3 oranında belirlenmektedir. Ancak, “Devlet katkısı, Kurum’un ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri olarak hesaplanır. Devlet katkısının ödenmesine ilişkin usûl ve esaslar ilgili malî yıl bütçe kanunları uyarınca belirlenir.”³⁶⁴ denilmekle konunun değişken olabileceği vurgulanmaktadır. Bu durumda, Kurum tahsilatı düşük ise devlet katkısı da düşük olacaktır, yüksek ise devlet katkısı da

³⁶³ a.g.k., md. 80, s. 57.

³⁶⁴ a.g.k., md. 83, s. 58.

yüksek olacaktır. Bu durumda, devlet katkısı yurttaşların katkısına koşut olarak belirlenmekte ve karşılıksız bir yardım olmaktan çıkmaktadır.

Genel Sağlık Sigortası, cümle anlamı ile bakıldığında, Sözer'in de belirttiği gibi işçi sigortası sisteminden, halk sigortası sistemine geçiş gibi görünmektedir.³⁶⁵ Ancak incelendiğinde, sağlık sigortasının özelleştirilmesi olduğu anlaşılmaktadır. Günümüzde, Yeşil Kart vb. gibi, dağınıkta olsa, sosyal koruma mekanizması altında bulunan insanlar, ücretsiz teşhis ve tedavi olanağına sahip iken, bundan böyle asgari ücretin altında gelir elde etseler bile sigorta primi ödeme yükümlüsü olacaklardır. Amaç, genel sağlık sigortası söylemi ile sağlık sigortası fonu altında yeni bir fon oluşturmaktır.

Yapılan düzenlemelerin geneline bakıldığında, sağlık hizmet sunucuları adı altında, sağlık hizmetlerinin özel sektörden hizmet satın alma yöntemi ile sağlanacağı görülmektedir. Uzun yıllardır sosyal güvenlik kurumlarının en büyük sorunu olan hizmet satın alma ilkesi, yeniden ve daha esaslı temeller üzerinde düzenlenmektedir. Devletin asli görevi olan sağlık hizmetini üretmek ve sunmak, tamamen ortadan kaldırılmak istenmektedir. SSGSS Yasası ile sağlık sigortası kapsamı daraltılarak sağlık hizmetleri metalaştırılmıştır.

III.5.2.3. Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar ile İlgili Düzenlemeler

Sosyal yardımlar ve primsiz ödemelerle ilgili düzenleme henüz yasallaşmamıştır. Ancak Tasarı'da, yasanın amacının sosyal güvenlik sistemi ile bütünleşik bir yapıda, sosyal yardımlara ilişkin temel ilkelerin belirleneceği düzenlenmiştir. Tasarı'nın kapsamını, sosyal yardımlardan yararlanacak kişiler, konuyla ilgili faaliyet gösteren kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernek ve vakıflar oluşturmaktadır. Sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler kapsamında yapılacak yardımlar; çocuk yardımı,

³⁶⁵ Sözer, a.g.m., s. 30.

yaşlılık yardımı, özürlü yardımı, iş edindirme yardımı ve sağlık yardımı olarak belirlenmektedir.³⁶⁶

Sosyal yardımların yapılmasının ölçütü, “eşik değer” kavramı ile ifade edilmektedir. Eşik değer, kişinin yaşadığı bölgenin sosyo-ekonomik durumu ile alacağı yardım türüne göre belirlenecek olan tutardır.³⁶⁷ Eşik değerın tespitinin ayrıntıları, yönetmeliklere bırakılmıştır. Eşik değer, göreceli bir kavramdır. Eşik değeri tespit edecek görevlilerin nitelikleri çok önemlidir. Miktarın düşük tutulması halinde, Yeşil Kart uygulaması ile sağlık yardımından yararlanan bir çok kişinin GSS için prim ödemesi gerekecektir.

Tasarı’da bir çok konunun yönetmeliklere bırakılması sosyal yardım ve hizmetlerin yasal düzenleme dışında yönetmeliklerle yönlendirileceğini göstermektedir.³⁶⁸

Sosyal yardımlara ilişkin temel ilkelerin belirlenmesinde, Kurum’un, Devlet’in sağlayacağı maddi yardımlar ölçüsünde, hizmet verebileceği belirtilerek, sosyal yardımlara ilişkin faaliyet ve programların, Devlet’in denetim ve gözetiminde gerçek ve tüzel kişilerin katılımının sağlanması ile yerine getirileceği yer almaktadır. Bu yaklaşım, kamu yönetiminde yaşanan dönüşümün bir sonucudur. Yapılacak yardımlara, devletin mali yeterliliği ölçüsünde katılıp, diğer yönleri ile sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılacağı anlaşılmaktadır.

³⁶⁶ www.calisma.gov.tr/birimler/sgk, Erişim Tarihi: 23.05.2005.

³⁶⁷ a.g.k., md. 8, “Sosyal yardım eşik değeri; ikamet edilen yerin sosyo-ekonomik özellikleri de dikkate alınarak sosyal yardımların türüne göre Kurum tarafından yıllık veya altı aylık olarak belirlenir. Bu belirlemede kişinin evli olması halinde karı ve koca ile çocuk sayısı esas alınır. Yaşam düzeyi; yardım için başvuran kişinin gelir veya aylığı, kendisine yapılan aynı ya da nakdi diğer ödemeleri, nakdi transfer ve hibe gelirleri, her türlü haklardan dolayı elde edilen gelirleri, taşınır ve taşınmaz malları ve hakları, harcamaları, dikkate alınarak Kurumca çıkarılacak yönetmelik hükümlerine göre hesaplanır”.

³⁶⁸ a.g.k., md. 22, Bu Kanunda yer alan sosyal yardımlardan yararlanacaklar ile bunları yaşam düzeylerinin belirlenmesi, sosyal yardımların eşik değerlerinin il ya da birden fazla il düzeyinde tespiti, sosyal yardımlardan ve primsiz ödemelerden yararlanmak için yapılacak başvuruların ve ödemelerin usulü, sosyal yardım alan kişilerin yardım alma koşullarının devam edip etmediğinin izlenmesine ve tespitine, sosyal yardım alanların yükümlülüklerine, ulusal ortak veri tabanının oluşturulması, işleyişi ve kullanımına ilişkin usul ve esaslar ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin diğer hususlar Kurumca çıkarılacak yönetmelikler ile düzenlenir.

Tasarı'nın yasalaşması sonucunda, halen uygulanmakta olan Yeşil Kart ile 65 Yaş Aylığı ve madalya aylıkları gibi primsiz ödemelere dahil olan tüm yasalar yürürlükten kaldırılacaktır.³⁶⁹

Bu Tasarı ile, SSGSS Yasası'na göre tüm yurttaşların sosyal güvence kapsamına girmiş olduğu düşünüldüğünde, yeni sistemin devlete olan maliyetinin eskisine oranla oldukça arttığı³⁷⁰ görünümü verilmektedir. Gerçekte, primsiz ödemelerden yararlanacak kişilerin belirlenmesinde aranan başvuru koşulu ile, ekonomik ölçütler, günümüzde bu tür yardımlardan yararlanan bir çok kişinin artık sağlık sigortası primi ödemek zorunda kalacağını göstermektedir. Çünkü, yoksulluk sınırı olarak belirlenen, asgari ücretin 1/3'i oranında geliri bulunanların sağlık sigortası primi ödemesi zorunluluğu getirilmek istenmektedir. Bugün sağlık sigortası primi ödemeyen bir çok kişinin yasal süreç sonunda sağlık primi ödemek zorunda kalması ile sonuçlanacaktır.

Bu bölümde, SSGSS Yasası'nın sigorta yardımları ve sağlık sigortası yönünden getirdikleri incelenerek, mevcut haklarla karşılaştırılması yapılmıştır. Sonuç olarak çalışmanın SSGSS Yasası ile sigorta yardımlarının daraltıldığı ve sağlık hizmetlerinin metalaştırıldığı yönündeki varsayımı sınanarak doğrulanmıştır. Bu durum somut örneklerle sigorta yardımlarının ve sağlık hizmetlerinin topluma yansımalarının incelendiği aşağıdaki bölümde de düzenlemelerin toplumsal boyutu ele alınmaktadır.

III.6. Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sisteminde ve

Kurumlarında Oluşturulan Değişimin Topluma Yansıması

1980 yılından başlayarak gelen iktisadi-mali liberalizasyon reformları, yeni-liberal politikaların ilk dalgasını oluştururken, “Kamu Yönetimi Reformu” ve devamında gelen “Sosyal Güvenlik Reformu” gibi düzenlemeler ise ikinci dalga reformları

³⁷⁰ Atif Özgen, (2004), “Sosyal Güvenlik Sistemine Temel Yaklaşımlar ve Yapısal Reformlar”, *Sosyal Güvenlik Dünyası*, Yıl: 6, Sayı: 26, Temmuz-Ağustos, s. 104.

oluşturmaktadır. İkinci dalga reformlarda, dikkatler devlet aygıtına yöneltilmiş ve politika oluşturucusu yukarıda incelediğimiz gibi dışsal özellik göstermiştir.³⁷¹ Yeni liberal politikalarla, sosyal devletin yerine işlev gören düzenleyici devlet, halkın gereksinmelerini kamu kaynakları ve mekanizmalarıyla karşılama sorumluluğunu üstlenmek istememektedir. Devlet sistemi, bundan böyle piyasa gereklerine göre hareket eden, halkın gereksinmelerini piyasa sistemine göre sağlayacak olan devlet olarak tasarlanmaktadır.³⁷²

Bu anlamda, son düzenlemelerin sosyal güvenlik sistemimizde, gerek sosyal güvenlik kurumlarımızın yapısı, gerekse sosyal sigortalar ve yardımların hak ediliş süre ve miktarları açısından, devletin sosyal sorumluluğundan vazgeçerek, bu işlevlerinin büyük oranda sermayeye açılımının sağlanması öngörülmektedir. Aşağıda, öncelikle yeni kurumsal yapının ve sonrasında bu yapı içerisinde sağlanacak sosyal sigorta ve yardımların topluma yansımaları incelenecektir.

III.6.1. Kurumsal Yapı Yönünden Değişimin Sonuçları

SGK Yasası, sosyal güvenlik kurumlarını birleştirerek tek çatı altında toplamaktadır. SGK, diğer kurumların üstünde düzenleyici ve planlayıcı bir özellikte yapılandırılmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, yönetim kurulu ağırlıklı olarak atama ile gelen üyelerden oluşmaktadır. Genel kurul, iBRA yetkisi bulunmayan ve bilgi sunulan danışma işlevi gören özelliğinden ileriye götürülemezdir.

Kurumların özerk yapıları tamamen kaldırılmıştır. Sosyal sigorta kurumlarında özerklik, özgürlükçü demokratik bir rejimin göstergesidir. Baştan bu yana kurumların yasalarında, idari ve mali açıdan özerk oldukları düzenlenmektedir. Ancak, bu özerkliğin uygulanmasını sağlayacak genel kurul ve yönetim kurullarının, gerek yetkileri ve gerekse kurulların ağırlıklı olarak atama yoluyla gelen üyelerden oluşması, özerkliğin sadece yasal düzenlemelerde kalmasına sebebiyet vermiştir. Tüm sosyal tarafların görüşlerinde ve aynı

³⁷¹ Güler., (2005), a.g.k., s. 77

³⁷² a.g.e., s. 89-90

zamanda bir çok kalkınma planında, öncelikle üzerinde durulan özerklik sorununun giderilmesi ile kurumların siyasi etkilerden uzak tutulmasının sağlanması hedefine, yine ulaşılamamıştır. Bu nedenle, geçmiş dönemlerdeki sorunlar tekrar yaşanacaktır.

GSS' nin kuruluşu ile sağlık sigortası fonu oluşturulmaktadır. Başlangıçta bu fonda büyük miktarlarda birikim sağlanacaktır. Fonun kullanımı özerk bir yönetime devredilmelidir. Aksi halde fon, siyasi etkilerle amacı dışında kullanılabilir. Fonun kullanımında yetkili olan yönetim kurulu üyeleri ağırlıklı olarak atama yoluyla belirlenmektedir. Bu anlamda, siyasi iradenin etkin rol oynayacağı açıktır. Üyelerin atamasında, müşterek kararname uygulamasından dahi vazgeçilmesi düşünülmüştür. Ancak Yasa'nın Cumhurbaşkanlığı tarafından, salt bu konu nedeniyle iade edilmesi üzerine, iade gerekçesine göre düzenlenerek atamalarda müşterek kararname aranması koşulu yeniden getirilmiştir.³⁷³

SGK, bir üst kurul niteliğinde yapılandırılmaktadır. Bu yönüyle, bağımsız idari otorite özelliği göstermektedir. Çünkü, sosyal güvenlik politikalarının ülke genelinde oluşturulmasından sorumlu tutulmaktadır. Bu anlamda, bireysel emeklilik şirketleri, özel sağlık sigortası şirketleri ve özel sağlık sunucuları arasındaki sosyal güvenlik politikalarının üst düzeyde düzenlenmesi amaçlanmaktadır.

Düzenlemelerin en büyük çıkmazı, üç büyük kurumu birleştirmek amacı içinde olmasıdır. Kurumların birleştirilmesi, üzerinde çok tartışılan, ancak gerçekleştirilmesinin zorluğu nedeniyle, sürekli olarak ertelenen bir konudur. Çünkü, sosyal güvenlik kurumlarımızın yaklaşık elli yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Bu süre içerisinde, kurumsal

³⁷³Yasa'nın Cumhurbaşkanlığı tarafından iade gerekçesinde "Yasa'da seçilmişler dışındaki Kurul üyelerinin atanması için, mevcut sistemde olanın tersine bir yöntemle ortak kararname yerine Cumhurbaşkanı'nın imzasını gerektirmeyen bir yöntem öngörülmektedir....İktidar gücünün çoğunluk egemenliğine dönüşmesinin parlamenter demokratik sistemi zedeleyeceğini öngören anayasa koyucu, bununla yetinmemiş, devletin başı olan Cumhurbaşkanı'na bir denetim, dengeyi ve uyumu sağlama görev ve yetkisi vermiştir." vurgusu yer almaktadır. www.milliyet.com.tr/2006/04/28/son, Erişim Tarihi: 28.04.2006.

anlamda büyük bir tecrübe yaşanmıştır.

SGK Yasası ile mevcut sosyal güvenlik kurumları birleştirilerek küçültülmeleri amaçlanmıştır. SSK, ES ve Bağ-Kur birleştirilerek, bugüne kadar oluşturulmuş bulunan farklı kurum kültürleri tamamen ortadan kaldırılarak, bir daire başkanlığı seviyesinde küçültülmeleri, genel kurulları, yönetim kurulları, başkanları ve personellerinin, SGK' na devredilmesi, gelecekte büyük sorunlarla karşılaşılacağını göstermektedir. Yeni yapının, kurumsallaşması için yine bir elli yıl gerekebilir.

Sosyal güvenlik kurumlarının gerçek sahipleri, sigortalıdır. Bu nedenle, kurumların birleştirilmesi sürecine, öncelikle sigortalıların karar vermesi gerekmektedir. Kurumların gerçek sahiplerinin katılımı sağlanmaksızın yapılan düzenlemeler, toplumsal kabulden yoksun kalacaktır.

Sosyal güvenlik kurumlarının kapsadıkları meslek grupları, sağladıkları yardımların türü ve hak edilme koşulları birbirinden tamamen farklıdır. Bu farklılığın kendi içinde bir takım yönetsel özellikleri bulunmaktadır. İşçiler, işverenler ile kamu çalışanlarının temelinde, sağlık yardımları, emeklilik yaşı, süresi ve aylıklarının tutarı açısından genel bir uygulama içerisinde olması gerekmektedir. Ancak, mesleki farklılıklar, iş güclüğü, iş riski, meslek hastalıkları yönünden farklı düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu nedenle, kurumların birleştirilmesi sonucunda, daha büyük ve hantal bir kurum ortaya çıkacaktır. Bu büyük yapının, doğal olarak ağır çalışması gündeme gelecektir. Büyük ve hantal bir kurum, zamanla olağan işlevlerini yerine getiremeyecek hale dönüşecektir.

Tuncay'ın da belirttiği gibi, ileride yaşanacak karmaşanın önüne geçilmesi için, “sosyal güvenlik kurumlarının aynı çatı altında toplanması fikrinden vazgeçilmesi ve bunların arasında norm ve standart birliği sağlanması” gerektiği açıktır.³⁷⁴

SGK' nın il ve ilçe düzeyinde örgütlenmesi, mevcut taşra teşkilatının

³⁷⁴ A.Can Tuncay, (2005), “Türk Emeklilik Sisteminde Reform Projesinin Değerlendirilmesi”, *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 2, Mart, s. 17.

örgütlenmesinden tamamen farklı bir sisteme geçişi öngörmektedir. Sosyal sigortalar ve sosyal hizmetlerin “Tek Nokta Hizmet Merkezi” şeklinde verilmesinin, etkin, yüz yüze ve fiziki olarak hızlı bir iletişim sağlayacağı söylemlerinin gerçekleştirilmesi çok zordur.

Bu model tasarlanırken, ABD de hem federal devlet, hem de eyaletler seviyesinde, “Tek Nokta Hizmet Merkezleri” çerçevesinde oluşturulan programlar esas alınmıştır.³⁷⁵ Türk kamu yönetiminin merkez ve yerel arasında uygun şekilde kurulmuş olan sistemine aykırı olarak, yerleşmenin uygulanması amaçlanmaktadır. Birden fazla kurumun aynı noktadan hizmet vermesi, verimli ve etkin olamaz. En azından çözüm üretmez. Sigortalıların en büyük sorunu, sosyal güvenlikleri ile ilgili olarak, açık ve kesin bilgi edinememek ve hemen sonuca gidememektir. İş-Kur, SSK, Bağ-Kur, ES ve primsiz ödemelerin aynı anda birkaç kişinin bulunduğu bir büroda hizmet vermesi, verimli olamayacağı gibi, farklı kurumlardan gelen bu kamu çalışanlarının aldıkları ücretlerin, ödüllendirme sistemlerinin ve haklarının da farklılığı düşünülürse, tek nokta hizmet yaklaşımının temelinde farklı bir kültürün getirilmesi düşüncesi olduğu ve ülke gerçeklerine uymadığı görülür. Federal bir yapıya sahip olan ABD’ den alınan bu model önerisi, tamamen ülkemiz sosyal güvenlik kültürü ve sistemine aykırıdır.

Sosyal güvenlik kurumlarının, asli görevlerini terk ederek bankacılık sisteminde olduğu gibi işletmecilik düşüncesi ile hareket etmesi amaçlanmaktadır. Bir hizmet noktasında, birkaç personelin aynı anda, memur, bağımsız çalışan, primsiz ödemelerden yararlanan ve bağımlı çalışanlarla ilgili genel bir bilgi vermek dışında, anında sosyal güvenlik hizmeti vermesi düşünülemez.³⁷⁶ Yine başvuruların, il merkezlerine yapılması

³⁷⁵ ÇSGB, (2005), a.g.k., s. 60.

³⁷⁶ Yasa ile oluşturulmak istenen yeni kurumsal yapı, 7. BYKP’ nın hazırlanması aşamasında teklif edilmiştir. Komisyon teklifi, ABD sistemi esas alınarak, sosyal güvenlik kurumlarının aynı çatı altında toplanması talebinin farklı bir versiyonu olarak nitelendirmiştir. Teklife göre, sosyal sigorta kurumu ayrımı yapılmaksızın bütün sigortalılar için, uzun vadeli sosyal güvenlik tehlikeleri yaşlılık, malullük ve ölüm tehlikeleri için bir sigorta kurumu oluşturulacaktır. Ayrıca, genel sağlık sigortası ile hastalık, tedaviye yönelik iş kazaları ve analık sigortaları için ikinci kurum ile yerine getirilirken tasarıda belirtildiği üzere ağırlıklı olarak kamu tarafından finanse edilen sosyal hizmetler ve yardımlar kurumu

istenmek zorundadır. Bu durum ileride, personel sayısının azaltılması ve kurum binalarının satılmasını beraberinde getirecek bir uygulamadır.

III.6.2. Sigorta Yardımları Yönünden Değişimin Sonuçları

Yapılan düzenlemeler, bütçe açığı veya “kara delik” olarak nitelendirilen, devletin düzensiz katkılarının düşürülmesi ve yeni gelir kaynaklarının yaratılması amacını taşımaktadır. Özellikle, 1999 yılından itibaren yapılan tüm değişikliklerde, emeklilik haklarının daraltılması ve sağlık hizmetlerine ulaşımın engellenmesi yolu ile sosyal sigorta yardımlarının daraltıldığı görülmektedir. Bu nedenle, emeklilik ve sağlık yardımlarında yaşanan dönüşümün topluma yansımaları, ayrı başlıklar altında incelenecektir.

III.6.2.1. Emeklilik Yardımlarının Daraltılması

SSGSS Yasası çerçevesinde yapılan bir çalışmada, en çok üzerinde durulması gereken konu, aylık bağlama oranlarının düşürülmesidir. Gerek yasaların tanıtımının yapıldığı Beyaz Kitap'ta, gerekse Yasa'nın gerekçesinde, emeklilik sisteminin en önemli parametrelerinden biri olan aylık bağlama oranının yüksekliği üzerinde durulmaktadır. Çalışırken alınan net ücretle karşılaştırıldığında, emekli aylıklarının SSK'da ücrete çok yakın, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'da ise üzerinde olduğu ileri sürülmektedir. Yaşlılık aylığının, prime esas net ücrete oranı olarak tanımlanan aylık bağlama oranının, SSK'da % 90, Bağ-Kur'da % 127 ve Emekli Sandığı'nda % 106 olduğu şeklinde yapılan tespit yerinde değildir. Bu hesaplamalar yapılırken, çalışırken alınan aylıkta bulunan ek ödemelerin emeklilik aylık bağlama oranında esas alınması halinde durum bu şekildedir. Ancak, ek ödemelerin yapılmasının gerekçesi, taban aylığın yoksulluk sınırının altında kalmasıdır. Bu durumda, yoksulluk sınırının altındaki bir aylığın baz alınması söz konusu

oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Komisyon tarafından teklif, yeni bir yapılanmayı gerekli kıldığı için sosyal sigorta kollarının tek çatı altında toplanmasının ortaya çıkaracağı problemleri doğuracağından, sonuçta önerilen modelin Türk sosyal güvenlik sisteminin organizasyonu problemlerini çözmeye yönelik bir teklif olmadığı gerekçesi ile komisyon üyeleri tarafından destek bulmadığı belirtilmektedir. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 12.02.2005.

olacaktır.

Yasa ile, emeklilik aylıklarının hesaplanmasında ortalama kazanç esas alınacaktır. Ortalama kazanç bulunurken, çalışılan süre içerisinde alınan tüm aylıklar toplanarak çalışılan süreye bölünecektir. Bulunan tutar ortalama kazanç olarak kabul edilecektir. Genel olarak, çalışılan ilk yıllarda alınan çok düşük ücretlerin emekli aylığının hesaplanmasında ağırlıklı olarak etki edeceği, en son alınan ücretin hiçbir öneminin kalmayacağı açıktır. Bugünkü sistemde otuz beş yıl çalışan bir SSK emeklisi 560 YTL alırken, yeni sistemde 521.5 YTL alacaktır. Otuz beş yıl çalışmanın genel olarak insan ömrü ve sağlığı açısından mümkün olamayacağından, yirmi beş yıl çalışanın emekli aylığı 357.5 YTL iken, yeni sistemde, 299.7 YTL 'ye düşürülecektir. Kamuda yirmi beş yıl çalışan bir memur 525 YTL alırken, yeni sistemde 382 YTL alacaktır.

Devletin gelir garantisi veremediği bir ortamda, bireysel emeklilik şirketlerinin ayrıca yasa ile zorunlu hale getirilmesi veya özendirilmesine gerek kalmamaktadır. Yoksulluk sınırının³⁷⁷ altına düşürülen emeklilik aylığı ve ayrıca ödenmesi zorunlu olan sağlık primi karşılığında, alınan aylık ve hizmetlerin orantılı olmayacağı görülmektedir. Bu anlamda, SSGSS Yasası ile emeklilik yardımları büyük oranda daraltılmıştır. Bu nedenle, geliri yüksek olanlar, kamu sosyal güvenlik sisteminin bu yetersizliği karşısında, bireysel emeklilik şirketlerine yönelecektir. Bireysel emeklilik şirketlerinin Yasa içerisinde, açıkça vergi ve prim indirimi ile birlikte özendirilmesine gerek duyulmamıştır. Çünkü bu emeklilik aylıkları ile geliri olmayanlar daha çok yoksullaşırken, geliri olanlar ek sigortalara yönelecektir.³⁷⁸ Öncelikle tespit edilmesi gereken konu, yasaların Dünya Bankası raporları ve IMF'ye sunulan niyet mektupları ve yapılan stand-by anlaşmaları sonucunda hazırlanmış olmasıdır. Düzenlemelerin toplumsal boyutu ele alınmamıştır.

³⁷⁷ Türk-İş tarafından sadece gıda maddeleri esas alınarak yapılan bir araştırmada, Haziran 2006 itibarıyla, dört kişilik bir ailenin yoksulluk sınırı 571 YTL'dir. www.ntvmsnbc.com, Erişim Tarihi: 28.06.2006.

³⁷⁸ www.tusiad.org.tr, www.tisk.org.tr sosyal güvenlik yasa tasarıları ile ilgili eleştiriler ile A.Can Tuncay, a.g.k., s. 13.

Yasaların genel felsefesi ekonomik dengelerin sağlanmasını amaçlamaktır. Bu nedenle uygulanan yeni liberal politikalar sonucunda SSGSS Yasası ile sigorta yardımları büyük oranda daraltılmıştır. Bu sürece en çok küresel kuruluşların etkisi olmuştur.

Çalışılan gün sayısının 7000 günden 9000 güne çıkartılması yine ülke gerçekleri ile bağdaşmamaktadır. Öncelikle kayıt dışı çalışmanın önlenemediği dikkate alınrsa bir çok kişinin sigortalı olarak görüldüğü sürenin 9000 günü tamamlaması çok zordur. İş gününün arttırılması yanında emeklilik yaşının 65 olarak yine kademeli olarak arttırılması da sosyal güvenlik yardımlarının zorlaştırılarak ulaşılmamasının engellendiğini göstermektedir. İşsizlik oranının ve yoksulluk oranının yüksekliği³⁷⁹ incelendiğinde çözümün emeklilik yaşının ve çalışılan gün sayısının arttırılmasında olmadığı görülecektir. Emeklilik için gereken yaş, süre ve aylık bağlama oranını değiştirmeden, çalışma saatlerinin azaltılarak işsizlerin istihdamı sağlanmak suretiyle, daha çok sosyal güvenlik primi tahsil edilmesi kurumların gelirini arttıracak, aynı zamanda işsiz sayısını azaltarak işsizlik ve yoksulluk oranında düşmeye sebep olacaktır.³⁸⁰

Tablo: 12

Emeklilik Sonrası Her Yıl İçin Çalışılan Süre (saat)

Ülke	Doğuştan yaşam umudu (yıl)	Emeklilik yaşı sınırı	Emeklilik sonrası yaşam süresi	Emeklilik için toplam çalışma süresi (saat)	Her emeklilik sonrası yıl için çalışılan süre (saat)
İngiltere	76	65	11	81.544	7.413
Almanya	77	65	12	73.273	6.106
Fransa	78	60	18	68.502	3.805
Türkiye	67	60	7	94.500	13.500

Kaynak: Yüksel Akkaya, (2005), "Avrupa Birliği, İşçi Sınıfı ve Türkiye", Toplum ve Hekim Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2, Mart-Nisan, s. 99.

³⁷⁹ 2004 yılında Türkiye'de yaklaşık 909 bin kişi açlık sınırının; 17 milyon 991 bin kişi ise yoksulluk sınırının altında yaşam sürmektedir. Nüfusun % 25.6'sının yoksul olduğu belirtilmektedir.
www.die.gov.tr Erişim Tarihi:11.05.2006.

³⁸⁰ DİSK, (2004), "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi" ne İlişkin DİSK'in Değerlendirme Raporu, DİSK Yayınları, No: 45, Ankara, s. 25.

Tablo 12’ de, emeklilik yaş sınırının 60 olduğu dönem için yapılan incelemede, emeklilik sonrasında kalan yaşam süresi ile toplam çalışma süresi ve emeklilik sonrası için çalışılan süreler karşılaştırıldığında, zaten yüksek olan oranların yeni yasa ile daha çok arttırıldığı düşünüldüğünde, gerçekten ülke gerçekleri ile bağdaşmayan bir durum ortaya çıkmaktadır.

Kurumların birleştirilerek tek çatı altında toplanması ve çalışanlar arasında standart ve norm birliğinin sağlanması hedefi gerçeği yansıtmamaktadır. Çalışanlar arasında, özellikle kamu çalışanlarının, ayırık düzenlemelere tabi tutulduğu görülmektedir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı’ndan ayrılma isteği halinde alınan aylığın % 40’ı oranında yaşlılık aylığı bağlanacağı yanında, aynı durumdaki Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve başbakan için almakta olduğu aylığın % 75’i oranında yaşlılık aylığı bağlanacağı öngörülmele kişiye özel düzenlemelerin yapıldığı dikkat çekicidir.³⁸¹ Ayrıca fiili hizmet zammında yukarıda belirtildiği gibi TRT çalışanları ile özel televizyon çalışanlarının farklı değerlendirilmesi gibi eşitlik ilkesine aykırılıklar görülmektedir.

SSGSS Yasası, tümüyle 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası’nı şekil olarak benimsemiş ve bağımsız çalışanlar ile kamu çalışanların ortak hükümler kısmındaki düzenlemelerde karmaşaya yol açmıştır. Kamu çalışanları ile bağımsız çalışanlar da 506 sayılı Yasa’nın tanımlamaları ile değerlendirilmektedir. Bu durum uygulamada zorluklara sebep olacaktır. Ayrıca, bir çok konuda yönetmeliklere atıfta bulunulması, sosyal güvenlik sisteminin sık sık değişen yönetmeliklerle yönetilmesine sebep olabilecektir.

SSGSS Yasası, emekli aylıklarının düşürülmesi ve emeklilik süresinin ortalama yaşam süresi ile bağdaşmayacak şekilde arttırılmasını düzenlemektedir.³⁸² Bu

³⁸¹ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, 43. md. www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 06.06.2006.

³⁸² Anayasa Mahkemesi’nin 23.02.2001 Tarih ve E.1999/42, K.2001/ 41 sayılı Kararı, “Sosyal güvenlik sistemi içerisinde yapılacak değişikliklerin hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliğini zedelemeyecek şekilde adil, makul ve ölçülü olmalıdır.” Türkiye’de ortalama yaşam süresi, tazminat

durumda emekli olamama ve emekli olunduğu takdirde yeterli gelirin elde edilmemesi toplumsal güvensizliğe sebep olacaktır. Gelir düzeyi iyi olanlar, özel emeklilik şirketlerine yönelirken, düşük gelirliler daha çok yoksullaşacaktır. Bu nedenle yasal düzenlemelerin yoksulluğu önlemek yerine arttırması gündeme gelecektir.

SSGSS Yasası, Cumhurbaşkanlığı tarafından, aylık bağlama oranı, ortalama kazanç, emeklilik süresi ve yaşı, yaşlılık aylığının hesaplanmasında getirilen yeni düzenlemeler ve çalışanlar arasındaki fiili hizmet zammının işçi ve memur açısından, Anayasa'nın 10. maddesine göre eşitlik ilkesine aykırı bulunarak iade edilmiştir.³⁸³ Ancak, tüm maddeler yeniden oylanarak aynen yasalaşmıştır.

Hükümet, toplumun büyük bir kesimi tarafından kabul görmeyen Yasa'nın çıkarılmasında, kararlı bir tutum izlemiştir. Cumhurbaşkanlığı tarafından Yasa'nın on beş maddesi, tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne iade edilmiştir.³⁸⁴ Ancak maddeler aynen oylanarak tekrar kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı aynı gerekçelerle, 21.06.2006' da Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Cumhuriyet Halk Partisi'de³⁸⁵ aynı gerekçelerle

hesaplarında AYİM'e göre 65 olarak alınmaktadır. Şimdiki sistemde emekli olanlar ortalama beş yıl aylık alabilmektedir.

³⁸³ DİSK, (2006), a.g.k., s. 96.

³⁸⁴ Cumhurbaşkanlığı'nın SSGSS Yasası'nı iade gerekçeleri şu başlıklar altında toplanmaktadır.

1) Sosyal güvenlik sistemindeki, kimi konular yönünden, "adil, makul ve ölçülü" ölçütünün gözetilmemesi ile yaş şartı ile emeklilik süresi ile yaş şartı arasında kalan sürenin uzunluğunun ülke gerçeklerine uymamaktadır.

2) Yasa'nın 80. maddesinde bulunan prime esas kazançlarla ilgili düzenlemeler ES iştirakçileri açısından, aylıkların düşürülmesi sonucunu doğuracaktır.

3) Aylık bağlama oranlarının düşürülmesi, çalışanların emeklilik statüsü yönünden olumsuz bir gelişmedir.

4) Emekli aylıklarında esas alınacak ortalama aylık kazanç kavramı eşitsizlik yaratacaktır.

5) Yasa'da emekli aylıklarının yönetsel keyfi artırılması hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

6) İtibari hizmet ve fiili hizmet süresi zammı kamu çalışanları ile bağımlı çalışanlar açısından farklılık gözettiğinden, sosyal devlet ve hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

7) 1999-2007 yılları arasında işe başlayanların emeklilik şartlarının düzenlenmemesi, bu haklarının kullanılamaz duruma getirilmesidir.

8) Emekli ikramiyesinin çalışanın kurum tarafından ödenmesi sosyal sigorta tekniği ile bağdaşmamaktadır. Risk Kurum'dan alınıp çalışana yükletilmektedir.

9) Dış protez giderlerinin 18-45 yaş arasında Kurum'ca ödenmeyeceği, 18 yaşını doldurmamış olanlar ile 45 ve yukarı yaşlarda ise % 50 'sinin ödeneceğine ilişkin Yasa kuralı sosyal devlet ilkesi ve sosyal güvenlik hakkı ile bağdaşmamaktadır. a.g.k., s. 86-104 özet.

³⁸⁵ 27.06.2006 tarihinde CHP genel merkezi ile yapılan telefon görüşmesinde, CHP'nin de Anayasa Mahkemesi'ne başvuracağı öğrenilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'ne başvuracaktır. Yasa'nın bir çok maddesinin, iptal edilmesi veya yürürlüğünün durdurulması kararı verilebileceğinden, uzun süre uygulanabilirliği olmayacaktır. Yasa, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmese dahi, bireysel açılacak davalarda kazanılmış hakların kaybı ileri sürülebilecektir.

III.6.2.2. Sağlık Yardımlarının Özelleştirilmesi

SSGSS Yasası öncesinde, SSK'da sağlık hizmetleri ile sigorta hizmetleri birbirinden ayrılarak, birer genel müdürlük şeklinde yapılandırılmıştır. Daha sonra, SSK sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Genel Sağlık Sigortası (GSS) ile sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması süreci tamamlanmıştır.

GSS ile mevcut sağlık sigortasının kapsamı daraltılmaktadır. Bu durumun ilk örneği olarak GSS ile temel teminat paketi olarak adlandırılan, koruyucu özellik gösteren sağlık hizmetlerinin verilmesinin amaçlanması gösterilebilir. Yasa'nın öngördüğü sağlık hizmetleri dışında kalan giderler, sigortalılar tarafından karşılanacaktır. Yapılan bu düzenleme ile milyonlarca kişinin süreklilik gösteren hastalıklarının tedavisi, hastanın ekonomik olanaklarına bırakılmıştır.

Sigortalıların yararlanacağı, sağlık hizmetlerinin kapsamı ve teminat paketleri başta olmak üzere, bir çok konunun yönetmeliklere bırakılmış olması, GSS Genel Müdürlüğü'nün çok geniş yetkilerle donatıldığını göstermektedir. Bu durum önceden bilinemeyecek gelişmelere neden olabilir. Örneğin, ödedikleri prim karşılığında bugün karşılanan sağlık hizmetinin, kısa süre sonra kapsamdan çıkartılması sonucunda, yapılan sağlık giderlerinin karşılanmaması ile karşılaşılabilir.

GSS ile sağlık hizmetlerinin daraltılarak metalaştırılması, 15.05.2006' dan geçerli olmak üzere, "2006 Yılı Bütçe Uygulama Talimatı" ile bir çok ilacın ödenmemesi veya sürekli kullanılan ilaçların, artık raporlu ilaçlar statüsünde değerlendirilmesi

uygulaması ile başlatılmıştır.³⁸⁶

Ayrıca basında, on sekiz yaşına kadar herkesin sağlık primi ödemeksizin nüfus cüzdanı ile sağlık yardımı alacağı söylemleri yer almaktadır. Bu durum sadece, bürokrasinin azaltılması açısından anlam ifade eder. Diğer yönüyle, mevcut yasal düzenlemelerde, zaten on sekiz yaşına kadar hiç kimse sağlık sigortası yatırmamakta ve ücretsiz sağlık hizmeti almaktadır. Esas incelenmesi gereken konu, mevcut düzenleme ile kız çocuklarına evlenmesine kadar olan süreçte, ücretsiz sağlık yardımı verilirken, artık yüksek öğrenim görmesi şartı ile, yirmi beş yaşına kadar hizmet verilebilecektir. Aksi halde, kız veya erkek çocuk ayrımı yapılmaksızın, on sekiz yaşından sonra sağlık sigortası primi ödemek zorundadır. Türkiye'nin en büyük sorunlarından biri, kız çocuklarının okula gönderilmemesidir. Bu nedenle düzenlemenin yabancı bir modelin öngörülmesi olduğu açıktır.

SSGSS' nin genel felsefesi, sağlığın hak olmaktan çıkarılması, herkesin sağlık sorunlarından kendisinin sorumlu tutulması anlayışı ile özdeştir. Devlet, Anayasa' da belirtilen sosyal devlet olma rolünü, sağlığı koruma, geliştirme ve esenlendirme görevinden vazgeçerek, bireyleri kendi kaderleri ile baş başa bırakmaktadır.³⁸⁷

Bütün bu yaşanan değişimin sağlık hizmetleri açısından anlamı, kamu sağlık sigortacılığının, kamudaki kaynaklarının özel sektöre aktarılmasıdır. Sonuç ise Güler'in belirttiği gibi çalışanların prim ödemelerinin yükseltilmesi sağlık hizmetlerinin ise

³⁸⁶ 2006 Yılı Bütçe Uygulama Talimatı ile, 10 günlük tedavi dozu 7 güne indirilmiştir. Felçli hastalarda kullanılan Tebokan, Bilokan, Gingobil, Seramaks ödenmeyecektir. Osteoporoz tedavisinde, kırık riski aranırken, artık "kırık bulunması" şartı aranacaktır. Kolesterol ilaçlarında, trigliserin düzeyi 300, LDL düzeyi 160 olarak belirlenip, bu sınırın altında kalanların ilaçları ödenmeyecektir. Kanser hastalarında kullanılan "human albumin" sadece yatan hastalarda ödenecektir. Ayakta olan kanser hastası tedavi edilmeyecektir. Serumlarda doktor uygun görmediği takdirde sadece serum şişesi ödenip, preparatları ödenmeyecektir. Bu şekilde teşhis ve tedavilerde daralmalar ortaya çıkmıştır. www.bumko.gov.tr/mevzuat/Butcetalimatleri/2006buttalimatleri, Erişim Tarihi: 17.05.2006.

³⁸⁷ SES, (2005), "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısına Yönelik SES Hukuk Bürosu Ön Raporu", www.ses.org.tr, Erişim Tarihi: 16.08.2005.

pahalılaştırılmasıdır.³⁸⁸

Sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilmek istenenler, bu iki kavramın kamu hizmeti niteliğinde önemli değişiklikler amaçlamaktadır. Bu çerçevede sağlık ve sosyal güvenlik nitelik değiştirmekte, “kar amaçlı” faaliyetler olarak yeniden biçimlendirilmektedir. Bu iki kamu hizmeti, kar amacı güdülen fiyatlandırılmaları sonucunda metalaştırılmaktadır. Fiyatlandırma ile birlikte kamu hizmeti ve sosyal hak olma nitelikleri zayıflatılırken “yurttaş” kavramı yerine “müşteri” kavramı getirilmektedir.³⁸⁹

Sağlık hizmetlerinin gördürülmesi konusunda, Danıştay İdari İşler Kurulu’nun görüşü şu şekildedir. Sağlık Bakanlığı’na bağlı teşhis, tedavi ve rehabilitasyon kurumlarında teşhis ve tedavi sistemleri oluşturmak ve bu sistemleri işletmek imtiyazının Tedavi Hizmetleri Vakfı’na “kur-işlet-devret” modeli ile verilmek istenmesi üzerine yapılan başvuru üzerine Danıştay Birinci Dairesi’nin “devletin temel görevleri arasında yer alan sağlık hizmetleri emanet ve imtiyaz yöntemi ile gördürülebilir” şeklindeki kararına karşın İdari İşler Kurulu, hizmetin özelliği ile görülüş yöntemi arasındaki bağıntıya dikkat çekmiştir. Devletin varlık sebebini oluşturan haklardan olan sağlık hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesi gerektiği, bu nedenle “genel idare esaslarına” göre yürütülerek, Bakanlığın bazı ünitelerinin işletme hakkının özel kişi ve kuruluşlara devredilemeyeceğini belirtmiştir.³⁹⁰

Genel Sağlık Sigortası ile getirilmek istenen “aile hekimliği” sisteminde ise, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, devlet memuru statüsünde olmayan, bağımsız çalışan özel ve tüzel kişilerden sağlık hizmeti satın almak amacıyla sözleşme yapacaktır.

³⁸⁸ Güler, (2005), a.g.e., s. 199.

³⁸⁹ Faruk Ataay, (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası Yayınları, Eylül, s. 61, ayrıca bkz., ÇSGB, (2003), *Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Kalite Yolculuğu*, Ağustos, s. giriş.

³⁹⁰ Danıştay İdari İşler Kurulu Kararı: 25.10.1990, E.990/90-K.990/73, Aktaran Turgut Tan, “Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet-Devret Modeline”, *SBF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 3-4, Yıl: 1992, s. 316-317 özet.

“Bu nedenle aile hekimliğine geçiş, sağlık sisteminin özelleştirilmesi anlamına gelmektedir”.³⁹¹

Sağlık sorunlarının çözümü için, “Sağlık Hizmetlerinin sosyalleştirilmesi Hakkında 224 sayılı Yasa’nın getirmiş olduğu sosyal çözüm yerine,³⁹² genel sağlık sigortası ile getirilmek istenen aile hekimliğine dayalı bireyci çözümün dayanağını, Dünya Bankası’nın yukarıda incelediğimiz sağlık projeleri oluşturmaktadır. Genel Sağlık Sigortasının amacı, sağlık hizmetlerini tek elde toplayıp planlamak yerine, SSK sağlık tesislerinin, Sağlık Bakanlığı’na devrinden sonra, bu hastanelerin il özel idareleri ve belediyelere, ardından da özel sektöre açılmasını sağlamaktır. Son düzenlemelerle, Anayasa’da belirtilen sağlık tesislerinin tek elde toplanması cümlesi, sağlık hizmetinin bir kamu hizmeti olması ve devlet eliyle gerçekleştirilmesi, gerektiğinde özel sağlık kuruluşlarının devletleştirilmesi anlamında değerlendirilmeyerek, aksi yönde işlem yapılması öngörülmektedir.

SSK’nın tüm sağlık tesisleri ve diğer malları tapuda kendi adına kayıtlıdır. Mal alıp satma yetkisi yönetim kuruluna aittir. Bu nedenle, SSK’nın tüm mal varlığı sigortalılarına aittir. Hazineye ait olmayan bu sağlık tesislerinin, ancak kamulaştırma yolu ile devri mümkün iken, Sağlık Bakanlığı tarafından kamulaştırma bedeli ödenmediği, Kılıçdaroğlu’nun belirttiği gibi, 2005 Yılı Bütçesinde hiç kamulaştırma geliri gösterilmemesinden de anlaşılmaktadır.³⁹³ SSK sağlık tesisleri, sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi amacıyla, Sağlık Bakanlığı’na devredilmiştir.

GSS için, tüm dünyada benzer uygulamaların olduğunu ileri sürülmekte ise de, Yunanistan, Portekiz, İtalya olmak üzere bazı Avrupa ülkeleri GSS’den vazgeçip, sağlık giderlerini genel bütçeden karşılama yoluna gitmektedirler. Türkiye gibi kayıt dışı

³⁹¹ Sözer, a.g.k., s. 29.

³⁹² Gazanfer Aksakoğlu, (2004), “AKP’nin Hedefi Sağlığın Bel Kemiği SSK”, Cumhuriyet Gazetesi, 05.12.2004, s. 2.

³⁹³ 4792 sayılı Yasa, madde 11/ f, benzer görüş, Sözer, a.g.m., s. 29, Kılıçdaroğlu., (2004), a.g.m., s. 6.

ekonominin kayıt içindeki ekonomiden büyük olduğu ülkelerde, GSS'yi yaşatma şansı bulunmamaktadır. Çünkü primler ödenemeyecektir. Örneğin, Bağ-Kur'luların ve tarım sigortalılarının bir çoğunun prim borcu nedeniyle sağlık karnesi alamamaları gibi sonuçlar ortaya çıkacaktır. Sosyal güvenlik kuruluşları sağlık hizmetinin çoğunu kamuya bağlı olsa bile özerk hastaneler ile (bu hastaneler fiyatlarını kendileri belirleyebileceklerdir) özel sağlık kurumlarından alacaklarından çok ciddi bir kaynak transferi ile karşılaşacaklardır. “(...) SSK Hastanelerinin devri ile birlikte SSK'nın ilaç harcaması yaklaşık 2.5 katrilyon, sağlık harcamaları ise 3.6 katrilyon artmıştır”.³⁹⁴

Bununla birlikte mevcut sistemde prim ödeme gücü bulunmayan milyonlarca kişi, yeni sistemden de yararlanamayacaktır. Tablo 10'da, mevcut sistemde sağlık sigortasından yararlananlar ile yararlanamayanlar gösterilmektedir. SSK ve Bağ-Kur kapsamında yer aldığı halde, sağlık sigortasından yararlanamayanlar 18.875.433 kişidir. Resmi olmayan verilere göre 4 milyon kişi, Yeşil Kart içerisinde yer almaktadır. Sağlık sigortasından yararlanamayanların, SSK kapsamında sigorta prim gün sayısının yeterli olmaması veya Bağ-Kur kapsamında olup, prim borcu bulunması nedeniyle hizmet dışında kaldıkları görülmektedir.

Sistem dışında kalan kişilerin kapsama alınması söyleminin gerçeği yansıtmadığı ve genel sağlık sigortasının 18.875.433 kişiden ve halen Yeşil kart kapsamında görünen, asgari ücretin 1/3'i oranında geliri bulunanlardan prim almak esasından hareket ettiği görülmektedir.

Oysa ki sağlık hizmetleri sürekliliği olan hizmetlerdir. Minibaş'a göre SSGSS Yasası, “Sürekliliği olan bir hizmeti, sınırsız bir şekilde piyasa koşullarına bırakılması mümkün değildir. Oysa SSGS'nin maddeleri insan merkezli, hakkaniyete uygunluk gibi ilkelerin kâğıt üstünde kaldığını sosyal güvenlik sisteminin kötü yönetiminden

³⁹⁴ Tıp Dünyası, (2006), SSK Özel Sayısı, Nisan, s. 4.

kaynaklanan finansman açıklarının çalışanların üstüne yüklendiğini göstermektedir”.³⁹⁵

Tablo: 13

Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık Sigortasının Görünümü (5/2006)

Kurum	Kapsamda Bulunanlar	Sağlık Sigortasından Yararlananlar	Sağlık Sigortasından Yararlanamayanlar
SSK	40.394.228	27.795.128	12.599.100
Bağ-Kur	16.057.005	9.780.672	6.276.333
Emekli Sandığı	9.283.596	9.283.596	–
Yeşil Kart	11.262.279	11.262.279	–
Toplam	76.997.108	58.121.675	18.875.433

Kaynak: www.emekli.gov.tr/sagist-index0506.htm, www.bagkur.gov.tr/finansman/, Erişim Tarihi: 20.06.2006.

Toplanan sağlık primleri, hizmet satın almak yoluyla özel sektöre aktarılacaktır.

Bu durum, sosyal güvenlik kuruluşlarının açık vermesini sağlayacak, sonuçta bu açıklar genel bütçeden karşılanacaktır. Hükümet’in bütçe açıklarını kapatmak için reform olarak sunduğu GSS, sonuç itibarı ile bütçe açıklarını daha da büyütecektir.³⁹⁶ Ancak amaçlandığı gibi, ortaya çıkacak olan bütçe açıkları yeniden sermayeye sunulmuş olacaktır.

Bu gerçekleri görmek için çok fazla beklemeye gerek kalmamıştır. SSK, sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığı’na devri işleminden itibaren sağlık üretiminden çekilmiştir. SSK tarafından özel sektörden hizmet satın alınması yöntemi giderek artış göstermektedir. 2004 yılında özel sektörden alınan sağlık hizmeti tutarı 2.611.461,9 YTL iken, 2005 yılında; 6.101.899,0 YTL olarak gerçekleşmiş ve 2006 yılı için ise, 10.810.130,0 olarak tahmin edilmektedir.³⁹⁷ Sonuçta, sağlık hizmetleri, özel sektör açısından iyi ve karlı bir yatırım aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Özel hastanelerle anlaşma yapılmasının

³⁹⁵ Türkel Minibaş, (2006), “Yeni Sosyal Güvenlik Yasası Çıkmalı Mı?”, www.sendikanet.org/tr/modules, Erişim Tarihi: 20.02.2006.

³⁹⁶ SES, a.g.k., www.ses.org.tr. Erişim Tarihi:16.08.2005.

³⁹⁷ Tıp Dünyası, (2006), a.g.k., s. 3, ayrıca www.ssk.gov.tr , Erişim Tarihi: 11.03.2006.

ardından bir yıl içerisinde 42 özel hastane açılmıştır. Bunların 24 tanesi İstanbul'dadır.³⁹⁸

Sosyal güvenlik yasaları ile getirilen düzenlemeler, IMF ve Dünya Bankası önerileri ile doğrudan bağlantılı olarak gerçekleşmiştir. Türkiye, 1958 yılından günümüze kadar bir çok kez IMF ile kredi anlaşmaları yapmıştır. Son dönem anlaşmaları da, sosyal güvenlik sisteminin ekonomik gelişmelere paralel olarak, bütçe ekseninde değerlendirilmesini öngörmüştür.

Genel Sağlık Sigortası açısından, toplumun tüm kesimlerini kapsayacağı, yoksulluğu önleyerek herkesin sağlık güvencesine kavuşacağı şeklindeki söylemler, gerçekleri yansıtmamaktadır. Çünkü, genel sağlık sigortası primli bir sistemdir. Sağlık primini bir ay bile ödeyemeyen³⁹⁹ kapsamdan çıkartılacaktır. Bu nedenle yalnızca, sisteme prim ödeyerek katılanlar hizmet alabilecektir. Primini ödeyemeyenler sistemden çıkarak kendi kaderleri ile baş başa kalacaktır. Bu anlamda, getirilmek istenen model, toplumun tamamını kapsamamaktadır.

Kamu reformlarının en önemli parçalarından olan sosyal güvenlik sistemi ile ilgili çıkartılan son düzenlemelere bakıldığında,

“iyi yönetişimi kurmak ve idari kapasiteyi güçlendirmek” amacına dönüktür ve bu amaç, sosyal güvenlik reformuyla KİT yönetim yapısını değiştirmeyi hedeflemektedir. *Sosyal Sigortalar Reformu* tüm emekçilerin gelirleri ile tüm halkın vergilerinden yaratılan primleri küresel mali piyasaların emrine verme; kamu sigorta sistemi yerine özel sigortacılık sistemini esas hale getirme; ve sigorta kurumlarını tek çatı tek norm altında birleştirme yoluyla memurların emeklilik ve sağlık sigortası haklarını ortadan kaldırma amaçlarına yöneliktir. Bu çerçevede çalışmalar 1996 tarihli bir ILO araştırmasıyla başlatılmış ve ilk adımlar 2000 yılında emeklilik yaşını yükselten yasayla atılmıştır.⁴⁰⁰

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan büyük dönüşümün yansımalarının doğrudan etki alanında bulunan sosyal tarafların görüşleri ile tepkileri açısında

³⁹⁸ www.cnnturk.com.tr/TURKIYE/haber, Erişim Tarihi: 25.05.2005.

³⁹⁹ Aylık primin tamamı yatırılmadığı sürece, eksik kalan miktara bakılmaksızın, o ayın sağlık giderleri karşılanmayacaktır.

⁴⁰⁰ Güler, a.g.e., s. 171.

değerlendirildiğinde, Hükümet tarafından büyük oranda TİSK, TOBB ve TUSİAD raporları doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır.

Bu nedenle düzenlemelerin, kamu sosyal güvenlik sisteminden yararlananlar açısından değerlendirilmesi öncelikli sorundur. Hükümet tarafından, düzenlemelerden yararlanacak kesimlere yeterince bilgi sunulmamasına rağmen, DİSK, KESK, TMMOB ve TTB tarafından yapılan bir araştırmanın sonucunda SSGSS' na karşı % 99.4 oranında hayır oyu kullanılmıştır.⁴⁰¹ Özellikle Emek Platformu, Hükümet'i, yasaların hazırlanması aşamasında ve sonrasında, bu düzenlemelerin uygulanması sonucunda, ülkede yoksulluğun artarak büyüyeceğini, bir çok kesimin sistemin dışında kalacağını, ayrıca sağlık hizmetlerinin özelleştirildiğini, defalarca yazılı ve sözlü beyanlarla, ayrıca kitlesel eylemlerle uyarmıştır. Bu açıdan bakıldığında reform söyleminin katılım ve uzlaşma boyutunun, çalışanlar açısından büyük oranda eksik kaldığı ve toplumsal kabullenmenin sağlanamadığı görülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemini, reforme etme iddiasında bulunan yasaların temel felsefesi, piyasa merkezli ve düzenleyici devlet anlayışının egemen olduğu dışsal etkilerle yürütülen bir programın devamı niteliğindedir. Ayrıca, ekonomik göstergelerin baz alındığı görülmektedir. Oysa ki reform kavramı köklü değişiklik⁴⁰² olmasının yanında, bu köklü değişikliğin, çağdaş yaşama uygun, iyiye yönelme, eskisinin yerine elde edilen haklarda daralmayı değil artışı kapsamaktır.

Güzel'e göre,

Bu model, uygulandığı ülkelerde sigorta primlerinde önemli bir artışa yol açmış, emeklilik yaşının yükseltilmesi sonucunu doğurmuş, primlerin bir bölümünün özel emeklilik programlarına yönlendirilmesi nedeniyle kamu rejiminin finansman dengesi bozulmuş, yoksulluk sınırının altında maktu emeklilik aylığı ödenmesi nedeniyle, emeklilerin yaşam koşulları aşırı ölçüde kötüleşmiştir. Özel emeklilik programlarında ise bir kaos yaşanmış, özel

⁴⁰¹ DİSK, KESK, TMMOB, TTB, (2006), "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'na İlişkin Görüşlerimiz", İstanbul, s. 84.

⁴⁰² Cahit Tutum, (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV, Yayın No: 3, Ankara, s. 6.

emeklilik şirketlerinin bazıları iflas etmiş, rekabet nedeniyle anılan şirketlerin yönetim giderlerinde artış olmuş, özel emeklilik fonlarının verimliliği konusunda ciddi belirsizlikler ortaya çıkmıştır.⁴⁰³

1999 yılından itibaren yapılan tüm yasal düzenlemeler Akkaya'ya göre, “Sosyal güvenlik felsefesinin tersine, belirli bir süre çalıştıktan sonra, yaşamın geri kalanını dinlenerek, insanca yaşamak isteyenlerin bu istemlerini kırmayı, onları daha uzun süre çalıştırmayı hedeflemektedir”.⁴⁰⁴

Sosyal güvenlik hakları ve yardımlarında yaşanan bu dönüşüm sonucunda toplumda ve bireyde bundan sonra karşılaşılabilecek tüm risklere karşı özellikle işsizlik, yaşlılık ve sağlık sorunlarına karşı, korku, kaygı ve güvensizlik hakim olacak, sonuçta bu tahribat, toplumsal güvensizliğe dönüşecektir.⁴⁰⁵

Üçüncü reform dalgası, yeni liberal politikalar ışığında, toplumsal dayanışmayı birey temeline indirgeyerek, ekonomik gücü olanın özel emeklilik veya sağlık sigortaları ile kendini güvence altına almasını öngörmektedir. Diğer yandan, yoksulluğu önlemek amacıyla yapıldığı ileri sürülen düzenlemelerin, emeklilik ve sağlık haklarında büyük boyutlarda daralmalara sebep olduğu görülmüştür. Süreç sonunda sigorta yardımlarında oluşan daralmalar, toplumda gelecek kaygısını öne çıkaracaktır. Sağlık hizmetlerinin sınırlandırılması sonucunda, sağlık hakkı metalaşarak, ticarileşecektir. Yapılan düzenlemeler, ekonomik göstergelerin özel sektör açısından düzeldiği, ancak sosyal göstergelerin zayıfladığı bir ortam olmaktan öteye gitmeyecektir.

Bu bölüm sonunda SSGSS Yasası ile getirilen yeni düzenlemelerin sigorta yardımlarını daralttığı ve sağlık hizmetlerini metalaştırdığı yönündeki varsayımımız desteklenmiş olmaktadır.

⁴⁰³ Ali Güzel, (2006), “Sosyal Güvenlikte IMF Modeline Doğru”, www.sendikanet.org/tr/modules/news/article.php?storyid=1465/04/2006, Erişim Tarihi: 05.06.2006.

⁴⁰⁴ Akkaya, a.g.e., s. 99.

⁴⁰⁵ Yüksel Akkaya, (2006), “Yuvarlak Masa Toplantısı: Sağlık ve Sosyal Güvenlikte Daralma Ne Getirecek?” *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt: 20 Sayı: 6, s. 404.

III.7. Sosyal Güvenlik Sistemi ile İlgili Tarafların Görüşleri

III.7.1. TÜSİAD

Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), tarafından hazırlanan raporlarda, sistemin genel sorunları ele alınmıştır.⁴⁰⁶ Genel olarak, kayış dışı istihdam, aktüeryal sorunlar ve karşılıksız yapılan sosyal ödemelerin finansman sorununa yol açtığı üzerinde durulmuştur. Sağlık hizmetleri yönünden ise, kamu hastanelerinin sağlıkta büyük teminat paketlerini karşılayabilecek güçte olmadıkları gerekçesi ile özel sigortaların teşvik edilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.⁴⁰⁷

Sosyal güvenlik sistemimizin reforma ihtiyaç duyduğu, reform yapılmazsa, sosyal güvenlik kurumlarının, ülke ekonomisini çok olumsuz etkileyeceği ileri sürüldükten sonra, ‘Sosyal Güvenlik Sistemi ve Reform Örnekleri’ başlığı altında başarılı bir örnek olarak, Şili sosyal güvenlik reformu gösterilmektedir. Şili sosyal güvenlik reformu, tek yönlü olarak, ülke ekonomisine olan katkısı ve özel sektöre piyasa açması yönleri ile incelenmiştir.⁴⁰⁸ Reformun sosyal boyutu üzerinde inceleme yapılmamıştır.

Raporda, ülkemiz için önerilen modelin temel felsefesi olarak, tümüyle devlet tarafından yönetilen bir sistem yerine bireyin kendi tasarruflarının sahibi olduğu ve belli kurullarla çalışan rekabetçi kurumlar arasında seçim yapabilmesini sağlayan bir sistemin daha sağlıklı ve güvenilir olacağı ileri sürülmektedir.⁴⁰⁹ Önerilen modelde çalışanlar, özel sigorta şirketleri, sandıklar veya kamu kuruluşlarından birini tercih etmekte serbesttir. Rapor’da, sosyal güvenlik hakkının zorunluluğu ilkesi göz ardı edilerek, emeklilik sigortası ile birlikte sağlık sigortası içinde aynı şartların geçerli olması ve primini ödeyemeyenin sağlık sigortası kapsamı dışında kalması gerektiği savunulmaktadır. Sistemin, özel sektöre

⁴⁰⁶ TÜSİAD, (1996), a.g.k., s. 11.

⁴⁰⁷ a.g.k., s. 12, 13, 14.

⁴⁰⁸ a.g.k., s. 32.

⁴⁰⁹ a.g.k., s. 41.

devrinin sermaye piyasalarının gelişmesine yardımcı olacağı anlayışından hareketle, özelleştirilmesi istenmektedir.

TÜSİAD'ın 'Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri' başlıklı reform önerisinde, 30-40 yıl sonrasının problemini bugünden çözmek istemenin nedeni olarak, politik sorumluluk yanında *devleti küçültmek, kamu açıklarını azaltmak*, küreselleşme karşısında ülkelerin uluslararası rekabet gücünü arttırmak yanında, *bireyi ön plana çıkararak bireysel tasarruflara dayanan*, tamamen fonlanmış sistemlerin giderek daha popüler ve kabul edilebilir hale gelmesi, gösterilmektedir.⁴¹⁰ TÜSİAD tarafından, 1996 ve 1997 yıllarında hazırlanan raporların amacı, Maastrich kriterlerini sağlamayı hedefleyerek sistemin sermayeye açılımını sağlamaktır.⁴¹¹

TÜSİAD, son düzenlemeler öncesinde, üçüncü kez hazırladığı raporla Hükümet'e ve yasalara destek verdiğini göstermiştir. Yine, üç ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi önerilmektedir. Birinci ayakta, mevcut emeklilik kurumları tek çatı altında toplanmakta ve herkese asgari bir yaşam standardı sunmaktadır. Birinci ayakta sosyal güvenlik primi, gelirin %7'si oranında olmakta ve çalışan ile işveren arasında eşit olarak ödenmektedir. İkinci ayakta, bireysel tasarruf ve fonlama esasına göre çalışan şirketler bulunurken, üçüncü ayakta ise tamamen gönüllülük esasına göre çalışan bireysel emeklilik şirketleri ile gönüllülük esasına göre çalışan kurumlar yer almaktadır.⁴¹²

TÜSİAD' a göre, devlet sistemden tamamen çekilerek, 2005 yılından itibaren sigortalı olanlar yeni sisteme dahil olacaklardır. Ayrıca emekliliğine yirmi yıl kalanlar, yeni sisteme geçmelidir. Raporla, kamu emeklilik sisteminin tamamen kaldırılması ve sistemin özelleştirilmesi istenmektedir.

⁴¹⁰ TÜSİAD, (1997), a.g.k., s. önsöz.

⁴¹¹ a.g.k., s. 22.

⁴¹² TÜSİAD, (2004), *Türk Emeklilik Sisteminde Reform*, TÜSİAD Yayın No: 2004-11/382, İstanbul, s. 55-56.

TÜSİAD tarafından hazırlanan tüm raporların temel felsefesi, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi üzerine oluşturulmuştur. Sağlık hakkı, piyasalaştırılarak kamu hizmeti özelliğinin ortadan kaldırılması ile yaşlılık aylığının açlık sınırının altına düşürülmesi ile ekonomik yeterliliği bulunanların özel sigortalara yönelmesi, ekonomik gücü olmayanların ise, artık sisteme yük olmasının engellenmesi istenmektedir.

Sosyal güvenlik yasaları, TÜSİAD'ın önerileri doğrultusunda özel sigortaları özendirici, bireyi ön plana çıkaran, sigorta yardımlarını minimum seviyede tutan, genel sağlık sigortası adı altında, sağlık hizmetlerinin fiyatlandırılarak piyasa koşullarına sunulmasını öngörmüştür.

III.7.2. TOBB

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından hazırlanan raporla, sosyal güvenlik sisteminin, yapısı ve sorunları ele alınmıştır. Raporun hazırlandığı dönemin gereği olarak reform ve model arayışları genel olarak araştırıldıktan sonra ülkemiz açısından yeni bir modele gerek olmadığı sadece sistemde düzeltmeler yapılması gerektiği belirtilmiştir. Gerekçe olarak, bir çok ülkede köklü değişikliklere gidilmesinden çok, küçük düzeltmelere gidildiği ve daha çok nüfus ve ekonomik koşulların düzeleceği ümidinin taşındığı belirtilmiştir.⁴¹³

Raporun, çözüm önerileri bölümünde, sosyal güvenlik sisteminin yabancı ülkelerin çoğunda uygulanan “sosyal sigorta” modelini esas aldığı, ancak sistemin diğer ülkelerden daha da ağır sorunlarla karşı karşıya bulunduğu, diğer bir çok ülkede olduğu gibi, köklü bir reformun yapılmasının olanaklı görünmediği belirtilmiştir. Köklü değişiklik önerilmemesinin nedenleri arasında, kamuoyunun artan orandaki beklentisine karşılık verebilecek bir modelin mevcut olmaması, sosyal güvenlik sistemi içinde doğrudan yer alan kesimin sendikal örgütlerinin kazanılmış haklarının kaybolacağı endişesiyle bu denli

⁴¹³ TOBB, (1994), a.g.k., s. 257.

köklü bir değişikliğe destek vermeyeceklerinin anlaşılması gösterilmektedir. Gerçekte, tümüyle devlet tarafından yönetilen ‘Ulusal Sosyal Güvenlik’ modelinin önerilmesi veya karma model olarak belirtilen ulusal sistemin herkese asgari bir aylık vermesinin yanında, mevcut sigorta kurumlarının da aylık bağlaması önerilmek istenmişse de, her ikisinde de aylıkların düşük kalma tehlikesi ve ekonomik nedenlerin bulunması sebebiyle vazgeçildiği belirtilmiştir.⁴¹⁴

Raporda, temel bir sosyal güvenlik yasasının çıkartılması, norm ve standart birliğinin sağlanması, aile yardımları sigorta kolunun oluşturulması, ulusal sağlık sigortası modelinin benimsenmesi, kurumların özerk bir yapıya kavuşturulması ve sosyal güvenliğin finansmanına devletin katkıda bulunması gerektiği belirtilmektedir.

Kurumsal yapı açısından, Rapor’u hazırlayan komisyon üyeleri farklı iki görüş ileri sürdükleri ve tek bir modelde anlayamadıkları için her iki modelde belirtilmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, her iki görüşte kesinlikle üç sosyal güvenlik kurumunun tek bir kurum olarak birleşmesini önermemektedir. Tek çatı altında birleşmeyi savunanlar SSK, TC Emekli Sandığı, Bağ-Kur, İş-Kur, Sağ-Kur ve SHÇEK’nun ÇSGB’na bağlı Sosyal Güvenlik Kuruluşları Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Konseyi’nin altında her biri bağımsız varlığını sürdürmek şartı ile birleşmelidir şeklinde belirtilmiştir.⁴¹⁵

TOBB Sosyal Güvenlik Raporu’nda belirtilen diğer görüş, *sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplaması düşüncesinin rasyonel olmadığı* yönündedir. Gerekçe olarak, bu düşüncenin idari, siyasi vb. nedenlerden dolayı gerçekleştirilmesinin imkansız oluşu gösterilmektedir. Ayrıca belirtilen diğer bir konu ise, dünyada Avustralya ve İzlanda hariç, bütün sosyal güvenlik kurumları tek bir çatı altında toplayan herhangi bir ülkeye rastlamanın mümkün olmadığı, gelişmiş ülkelerde uzun bir geçmişe sahip yerleşmiş ve hem idari hem de sosyal yönden topluma mal olmuş olan kurumlar varlıklarını aynen

⁴¹⁴ a.g.k., s. 264.

⁴¹⁵ a.g.k., s. 272.

korumakta ve geçmişlerinin derinliği ile öğrenmektedir. Temel sosyal güvenlik yasasının çıkartılması ile norm ve standart birliğinin sağlanması halinde mevcut kurumların varlıklarını sürdürmelerinde hiçbir sakınca olmayacağı ayrıca toplumsal huzur ve güveni sağlama açısından yarar olduğu belirtilmektedir.⁴¹⁶

Bununla birlikte TOBB, yukarıda hazırlanmış olduğu raporla çelişir bir şekilde, yapılan son düzenlemelere destek vermiştir. Sosyal taraflarla yapılan toplantıda TÜSİAD, TİSK ve TOBB, Hükümet'i desteklediğini göstermiştir.

III.7.3. TİSK

TİSK, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili düzenlemeleri, genel olarak olumlu görmektedir. İşveren ve işyerleri açısından olumsuz düzenlemeler olduğu belirtilerek, devlet katkısı öngörülmesine rağmen, işverenler üzerindeki sosyal güvenlik prim yükünün ağırlaştırıldığı ileri sürülmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin sorunları olarak, kurumların özerk çalışmalarına izin verilmemesi, siyasi baskı altında olması, vergi ve sigorta prim oranlarının yüksekliği, sık sık sosyal güvenlik reformu adı altında prim ve gelir arttırıcı düzenlemelerin yapılması, sosyal güvenlik mevzuatının çok sık değiştirilmesi sonucu yaşanan karmaşa, kayıt dışı sektörün büyüklüğü gibi konularda yeterli düzenleme olmaması gösterilmektedir.

TİSK'e göre, Türkiye'nin en büyük ve en fazla sayıda insanını ilgilendiren, en karmaşık mevzuat alt yapısına sahip kurumu oluşturulmaktadır. SSGSS Yasa'sı tüm sosyal güvenlik mevzuatını yürürlükten kaldırarak, bu uygulamaların birleştirilmesi iddiasını taşımaktadır.⁴¹⁷

TİSK, serbest piyasa açısından, özellikle bireysel emekliliğin zamanla cazip

⁴¹⁶ a.g.k., s. 273.

⁴¹⁷ “Belirtilen mevzuatın, kendi içinde çözümü, pek çok sorunu taşıdığı hatırlandığında, söz konusu iddianın uygulanabilirliği, zor görünmektedir. Her mevzuat kendi içinde farklı tanımlar, farklı kavramlar ve farklı bir terminoloji geliştirmiştir. Tümünün tek mevzuatla eşitlenebileceği son derece zor görünmekte olup, tasarı hükümleri incelendiğinde de bu zorluğun çok daha derin olacağı ortaya çıkmaktadır”.
www.tisk.org.tr, Erişim Tarihi: 23.04.2006.

hale getirilerek kamu sosyal güvenlik kurumlarına koşut olacağından, yasaya ayrı bir madde eklenerek yasanın bireysel emeklilik sistemi ile bağlantısının sağlanmasının gerektiğini ileri sürmektedir.

TİSK, primsiz ödemeler ile ilgili tasarının beklenen faydayı sağlamaktan uzak, tamamen siyasi tercihlere açık bir yapıya sahip olduğunu belirterek, sosyal yardımları düzene sokabilecek, mevcut dağınık ve belirsizlikleri giderebilecek nitelikte olmadığını belirtmektedir.

TİSK, genel sağlık sigortası uygulamasına, bütünüyle karşı çıkmadığını, sağlık hizmetlerinden yararlanamayanlara bu olanağın tanınmasından yana olduğunu açıklarken, diğer taraftan; bu olanak sağlanırken işçi ve işverenlere yeni ve ek mükellefiyetler getirilmemesi üzerinde durmaktadır. Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilirken, sağlık hizmetinin başka bir hizmetle ikame edilebilir bir hizmet olmadığı, ihtiyaç duyulduğu anda alınmak zorunluluğunun bulunduğu, sağlık hizmetlerinde talebin doktorlarca belirlendiği konularının göz ardı edilmemesini, ucuzluk, rekabet ve kaliteli sağlık hizmeti için sağlık hizmeti sunumunun çeşitlendirilmesi gereğini, bunun için de kamu-özel sektör sinerjisine ihtiyaç bulunduğunu ileri sürmektedir. TİSK’de TÜSİAD gibi sağlık hizmetlerinin özel sektörden satın alınmasını öngörmektedir.

III.7.4. TÜRK-İŞ

TÜRK-İŞ, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesini öngören düzenlemelerle ilgili olarak hazırladığı Rapor’da, sistemin sorunları bölümünde, özellikle SSK’nın 1980 sonrasında yönetim kurullarına atama yolu ile üye alınmasının, yönetimde öncelikle özerklik sorunu yarattığını, bu sorunun beraberinde getirdiği hizmet sunumu ve satın alınmasında yaşanan sorunlar ve sağlık tesislerine yatırım yapılmaması sonucunda Kurum’un mali yapısının bozulduğu belirtilmektedir.

Yapılan düzenlemelerin reform niteliği göstermediği, reform kavramının

varolan yapının uzlaşa içinde düzeltilmesi anlamını taşıdığı, Yasa'nın reform olarak sunulmasına karşın, mevcut hakları geriye götüren kökten değişiklikleri içerdiği, ayrıca geleceği görünmeyen tüm sosyal güvenlik hizmetlerinin tek çatı altında verilmesi iddiası olan büyük ve hantal bir yapıyı önerdiği vurgulanmaktadır.⁴¹⁸ Ayrıca, kurumların birleştirilmesi çalışmasının, bir "ihtilal" olarak değerlendirilebileceği belirtilmektedir.

Türk-İş'in önerileri kısaca şu başlıklar altında toplanabilir,

1) Sosyal güvenlik sisteminin sorunları, mevcut yapı korunarak çözümlenmelidir. Önemli olan sistemi bozan ve yapısına uymayan uygulamaların ve ödemelerin sisteme uyarlanması ve dışarıdan müdahale edilemeyecek bir yapıya kavuşturulmasıdır.

2) Sağlık hizmetleri, kamusal nitelik gösterdiğinden, devlet, sağlık üretimi ve sunumundan vazgeçmemelidir. Bu nedenle hastaneler, farklı gelişmişlik ve gelir düzeyine sahip, sağlık yönetimi konusunda gerekli bilgi ve alt yapısı bulunmayan yerel yönetimlere devredilmemelidir.

3) Sağlık Bakanlığı ve SSK'ya yeterli kaynak aktarılarak, sağlık yatırımı yapması sağlanarak, sağlık planlamasının her iki kuruluş tarafından koordineli olarak yürütülmesi gerekmektedir. SSK Hastaneleri devredilmeyerek personel ve alt yapısı güçlendirilerek etkin hale getirilmelidir.

4) Sağlık yardımı, sigortalının fiziksel, ruhsal ve sosyal iyilik hali olarak belirtmeli ve özel sigortacılık kavramı olan "teminat paketi" ile sınırlandırılmamalıdır. Yardım ve tanımlar yönetmelikle değil kanunla düzenlenmelidir.

5) SSK, Bağ-Kur ve ES tarafından farklı normlarda sunulan sosyal sigorta ve yardımlarda eşitlik sağlanmalıdır.

⁴¹⁸ TÜRK-İŞ, (2005), "Sosyal Güvenlik Reform Önerisi Taslak Metni" Hakkındaki Görüş ve Öneriler" www.turkis.org.tr, s. 12.

6) Çalışanların statüleri ile hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesinde, mutlaka sosyal taraflar ile görüş birliği sağlanmalıdır. Ülkenin sosyal yaşam ve çalışma şartları ile bağdaşmayacak şekilde, emeklilik için ön görülen prim ödeme gün sayısı ile emeklilik yaşının yükseltilmesi, aylık bağlama oranının düşürülmesi ve maluliyet aylığının zorlaştırılması gibi düzenlemelerden vazgeçilmelidir.

7) Sosyal güvenlik kurumları, sosyal tarafların eşit olarak temsil edildiği özerk yönetim kurulu ve genel kurullarına kavuşturularak, genel kurullara, başkan veya genel müdürü belirleme, yönetim kurulunu seçme ve ibra etme, bütçe, kadro ve yatırımları onaylama yetkisi verilmelidir. Üst düzey yöneticiler, başka bir makamın onayına gerek olmaksızın yönetim kurulu tarafından atanmalıdır.

8) Kayıt dışının önlenmesi için, sanal ortam veri tabanında tüm tüzel ve gerçek kişiler bazındaki kayıtlar tutulmalı ve denetlenmelidir.

9) Mevcut işçi ve işverene dayalı primli sistem devleti de kapsayacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır. Genel bütçeden yapılan transfer uygulaması devam ettirilmelidir.

10) Aktüeryal dengelerin bozulmaması için, kayıt dışı istihdam engellenip sistem içine alınmaya kadar, prim oranlarının düşürülmesi kesinlikle gündeme alınmamalıdır.

TÜRK-İŞ, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının tek bakanlığa bağlanarak, özerk yapılarının güçlendirilmesini, tek bir kurum haline dönüştürülerek hantal ve işlevsiz bir yapı oluşturulmamasını, devletin sağlık sunumundaki yerini korunmasını ve primsiz ödemelerle ilgili tüm faaliyetlerin SHÇEK tarafından yerine getirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

III.7.5. DİSK

DİSK, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi’ne İlişkin DİSK’in

Değerlendirme Raporu” ile, kamuoyuna sunulan model önerisinin, sosyal güvenlik kurumlarını ve uygulamalarını ortadan kaldırmayı hedeflediğini, sosyal güvenlik hizmetlerinin kamu hizmeti olmaktan çıkarıldığını, özelleştirildiğini, kamusal kaynakların piyasaların yararına sunulduğunu ve işçilerin birikimlerine el konulması olduğunu belirtmektedir.

Amacın, sosyal güvenlik sistemini tasfiye etmek ve fonlara el koymak olduğu, bu yolla sosyal hakların tehdit edileceği vurgulanmaktadır. DİSK, sosyal güvenlik sistemindeki sorunların, özellikle 1980’li yıllardan başlayarak, SSK fonlarının dikkatli kullanılmaması, üst üste yaşanan ekonomik krizlerin ücretlerde doğurduğu gerileme, özelleştirmeler sonucu oluşan erken emeklilik uygulamaları ve işsizliğin, desteklenen kayıt dışılığı yarattığı üzerinde ısrarla durmuştur.⁴¹⁹

DİSK’in yayınladığı raporda, sosyal devletin görevlerinden olan sosyal güvenliğin, keyfilikten uzak, süreklilik gösteren, yurttaşların tümünü kapsayan, karşılık ölçütleriyle tanımlanamayacak kamusal hizmetlerden olduğu belirtilerek, sosyal devletin, topluma hizmet sunarak ve toplumu yönlendirerek örgütlü bir toplumda ekonomik ve toplumsal düzene adil bir biçim vermekle ödevli devlet olduğu tespitine yer verilmiştir. Devletin temel görevlerinin başında, bireylerin güçsüz duruma düşmelerini önlemek ve insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşamalarını sürdürmelerini sağlamak olduğu belirtilerek,⁴²⁰ yoksulluk, genel sağlık sigortası ve yaşlılık sigortası gibi ana başlıklar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

DİSK, sosyal güvenlik kurumlarının açıkları için yapılan hazine transferlerinin yapılmaması halinde, bu paranın yoksullukla mücadelede kullanılacağı yaklaşımını, sosyal güvenlik sisteminde bulunanlarla, bulunmayanları karşı karşıya getirmek düşüncesi olarak değerlendirmiştir. Raporda, Anayasası’nda halen sosyal devlet ilkesinin yer aldığı bir

⁴¹⁹ DİSK, (2004), a.g.k., s. 2.

⁴²⁰ a.g.k., s. 4.

ülkede, sosyal güvenliğin finansmanına ulusal bütçeden katkı sağlanmasının kaçınılmaz olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin finansmanına yapılan bütçe katkısının “açık” kavramı ile nitelendirilemeyeceği belirtilmektedir.⁴²¹

DİSK’in yaptığı bir araştırmada,

1990-2003 yılları arasında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin Hazine faiziyle güncellenmiş değeri 404 katrilyon, (...) faiz ödemelerine yapılan transferlerin güncellenmiş değeri ise, 2.351 katrilyon olarak bulunmuştur. Yani faiz ödemeleri için ayrılan kaynak, 2003 yılı ulusal gelirinin yedi katıdır (...) sosyal güvenliğe 1 birim aktarılırken, küçük bir azınlığı oluşturan (...) rantiyeye 7 birim aktarılmıştır.⁴²²

Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarının temelinde, işsizlik ve kayıt dışı istihdamın bulunduğu belirtilerek, bu nedenle bütçe açıklarının asıl nedeni olan işsizlik ve kayıt dışı istihdamın boyutları belirlenmeden, tüm olumsuzların sebebi olarak sosyal güvenlik kurumlarının gösterilmesi eleştirilmektedir.⁴²³

DİSK’e göre, önerilen model; sosyal güvenlik fonlarını piyasalar için karlılık alanı olarak belirleyerek sosyal güvenlik sisteminin piyasa kurallarının geçerli olduğu bir sisteme dönüştürülmesi modelidir. Dünya Bankası’nın önerisidir ve özgün değildir. Yıllarca SSK’nın çökertilmesi yönündeki politikalarla hazırlanmış ve sonuca ulaşmıştır. Özellikle sağlık sigortasında yapılması düşünülen değişiklikler Dünya Bankası’nın önerdiği gibi sağlığın piyasalaştırılması projesinin tasarlanmasıdır.⁴²⁴

DİSK, in eleştirileri ve önerileri şu başlıklar altında toplanmaktadır

1) Ücret ve maaş karşılığı çalışanların, tüm iş göremezlik durumlarını kapsayan tek bir sigortanın oluşturulması ve bu sigortanın işçiler tarafından yönetilmesi, iş yerlerinin denetim ve teftişinin sigortaya bağlı müfettişler tarafından yapılması, iş ve işçi bulma işlevinin sigorta tarafından yerine getirilmesi, sigorta alacaklarının öncelikli olması

⁴²¹ a.g.k., s. 7-8.

⁴²² DİSK, (2006), *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası’na İlişkin Görüşlerimiz*, DİSK’in Sesi, Mayıs, Özel Ek, s. 13.

⁴²³ a.g.k., s. 12.

⁴²⁴ DİSK, (2004), a.g.k., s. 13.

gerekmektedir.⁴²⁵

2) Kayıt dışına ağır cezai yaptırımlar getirilerek, çalışma süreleri kısaltılarak, sigorta kapsamı genişletilmelidir.

3) Sağlık tesisleri devlet eliyle işletilmesi, sağlık hizmetleri gelire göre artan oranlı vergileme sistemiyle oluşan genel bütçeden finanse edilmesi, bütün nüfusu sağlık güvencesi kapsamına alması, koruyucu hekimlik hizmetlerinin ağırlığını artıran bir biçimde ele alınması, sağlık hizmetlerinin “nüfus cüzdanını gösteren herkesin sağlık hizmetinden faydalanacağı” bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

4) Kurumların birleştirilmesi sorununun tartışılması yerine norm ve standart birliği sağlanarak, gelişmiş bir bilgisayar ağının kurulması daha akılcı bir yöntemdir.⁴²⁶

Kurumsal yapı açısından, çok yapılı sosyal güvenlik sisteminin, sosyal güvenliğin genel ilkelerine ters düşmediği, Avrupa’da bir çok ülkede sosyal güvenlik kurumlarında çokluk ilkesinin egemen olduğu belirtilerek, tek çatı anlayışı eleştirilmektedir.⁴²⁷

DİSK, genel sağlık sigortasının temel teminat paketi ile belirlenmesinin, yoksulluğu daha çok arttıracığı ve özel sağlık sigortalarını ve özel sağlık tesislerini devreye girdirerek, bir kamu hizmeti olan sağlık hakkının piyasalaştırılmasının yolunu açacağını vurgulamaktadır.

DİSK, Yasa’da belirtilen aylık bağlama oranlarının düşürülmesi ve emeklilik yaşının yükseltilmesi uygulamalarının, emeklilik haklarının budanması ve emekli aylıklarının azaltılması yoluyla emeklilerin daha da yoksullaştırılması anlamına geldiğini, bu uygulamaların sosyal güvenliğin ortadan kaldırılması anlamında değerlendirildiğini

⁴²⁵ SSK ve Bağ-Kur prim alacaklarının, kendi yasalarında devlet alacağı hükmünde imtiyazlı oldukları belirtildiği halde, son değişiklikle devlet alacaklarının imtiyazının kaldırılması İ.İ.K’ da düzenlenerek, kurumların alacaklarının imtiyazı, ortadan kaldırılmıştır.

⁴²⁶ a.g.k. , s. 42.

⁴²⁷ DİSK, (2006), a.g.k., s. 11.

belirtmektedir.⁴²⁸

DİSK tarafından yapılan tüm değerlendirmeler, yapılmak istenen değişiklikler sonucunda, yoksulluğun artacağı ve sosyal güvenlik sisteminin piyasalaştırılacağı üzerinde yoğunlaşmaktadır.

III.7.6. HAK-İŞ

Hak-İş'in sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ile ilgili yasa tasarıları hakkında gerek sitesinde gerekse basında genel olarak eleştirel bir yaklaşım sergilenmemekle birlikte, Hak-İş Genel Başkan Yardımcısı ve Hizmet-İş Sendikası Genel Başkanının, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı tarafından 2 Şubat 2005 tarihinde düzenlenen "Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri" adlı sempozyumda, Hak-iş adına yaptığı konuşmadan yola çıkarak, konfederasyonun genel olarak reforma bakışı belirlenebilmektedir. Sempozyumda, sosyal güvenlik sisteminin esas amacının insan olduğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir devlet olduğu üzerinde durularak, devletin sosyal güvenlik sistemine yaptığı katkının '*kara delik*' olarak nitelendirilmesinin yanlış olduğuna işaret edilmiştir. Esas kara deliğin, yolsuzluk ve faiz ödemeleri olduğu vurgulamıştır.

Anayasa'nın 60.maddesinde, her vatandaşın sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bunu sağlamak için gerekli tedbirleri almak durumunda bulunduğunu ifade eden Hak-iş Genel Başkan Yardımcısı şu konulara dikkat çekmiştir.

Modern dünyada sosyal güvenlik kurumlarına (SGK) devletin katkısının '0' olduğu hiçbir devlet yoktur. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerin '*kara delik*' nitelmesi bizi rencide etmektedir. Ayrıca bu kavramla hedef saptırılmakta, SSK ön plana çıkartılmaktadır. Maliye Bakanının da itiraf ettiği gibi, bütçe gelirlerinin büyük bölümü faize ve yolsuzluğa gitmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin açıkları da büyük oranda kayıt dışılıktan kaynaklanmaktadır. Asıl kara delik, faize ve yolsuzluklara giden paradır. Neden bu konuda belli çevrelerin ve medyanın sesi çıkmamaktadır? Bunlar yüzünden sosyal devlet, üstüne düşen sorumlulukları yerine getirememekte, sosyal devlet kavramının içi

⁴²⁸ a.g.k., s. 20

boşaltılmaktadır.⁴²⁹

HAK-İŞ tarafından, devletin primli sisteme katılacak olması, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında, tek çatı altında toplanması, SGK için öngörülen özerk yapı, Hükümetin Acil Eylem Planı'nda ileri sürülen yaklaşımı ve SGK'nda işçi ve işveren örgütlerinin eşit temsil edilmesi olumlu bulunmaktadır.

Ayrıca, AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi tarafından işçi ve işverenlerle gerçekleştirilmesi istenen sosyal diyalogun gerçekleştirildiği ileri sürülmektedir.⁴³⁰

HAK-İŞ' in Hükümet yanlısı tutumu nedeniyle, konuyla ilgili fazla yorum yapmaktan kaçındığı, bu bağlamda son düzenlemelerle ilgili dikkat çekici birkaç açıklama yapmakla yetindiği görülmektedir.

III.7.7. KESK

KESK' in sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ile ilgili görüşünün yer aldığı metinde, öncelikle sosyal güvenliğin, kamu yararı temelinde, devletin sosyal niteliğinin belirleyicisi ve kapitalist sistemin yarattığı ayrımcılık ve fırsat eşitsizliğinin sonucu oluşan tahribatı düzenlemeye çalışan etkili bir sosyal politika aracı olduğu, bu sebeple kar ve rekabet ekseninde değerlendirilemeyecek bir insan hakkı niteliği gösterdiği, belirtilmektedir.

KESK' in reforma ilişkin eleştirileri şu noktalarda toplanmaktadır. Sosyal Güvenlik Reformu Çalışmalarının, “devletin yeniden yapılandırılması” programının bir parçası olduğunu, sosyal güvenlik kurumlarının asli fonksiyonlarından çok, IMF ve Dünya Bankası gibi küresel kurumların talebi ile yeni liberal politikaların sonucunda devletin rolünün yeniden sorgulanmasıyla, devletin sosyal işlevlerinden arındırılması anlamına geldiğini, bu nedenle reform paketinin “Kamu Yönetimi Temel Yasası” ve “Yerel

⁴²⁹ www.hakis.org.tr/arsiv/sempozyum, Erişim Tarihi: 06.10.2005.

⁴³⁰ a.g.k., Erişim Tarihi: 06.10.2005.

Yönetimler Yasası” ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği bildirilmektedir.

Yeni liberal politikaların sosyal güvenlik sistemimize uygulanması sürecinin 90’lı yılların başından bu yana başladığı ve bu dönemde özellikle 1992 ve 1999 yıllarında yapılan değişikliklerle, emekli nüfusun aylık bağlama oranları ve aylığı hak ediş süresi, diğer bir deyişle prim ödeme süresinin artırılması, işsizlik yardımlarının yerine sigorta yaklaşımıyla işsizlik sigortasının çıkartılması, işsizlik sigortasının sadece sigortalı olan dar bir kesimi kapsama alması, oysa aktif iş gücü içerisinde oranı yüzde 12’yi bulan işsiz nüfusa dönük bir yardım programının olmayışı, yine reform çalışmalarına uygun olarak “Bireysel Emeklilik Yasası” başta olmak üzere, sosyal güvenliğin kamu hizmeti niteliğini zedeleyen çeşitli yasaların çıkartıldığı vurgulanmaktadır.

KESK’in görüşünde, Beyaz Kitap’ta, son on yıldır ülke ekonomisinin düzensiz olmasının ana sebebi olarak sosyal güvenlik sisteminin gösterilmesi üzerinde önemle durulmuştur. Hükümet tarafından sistemde yaşanan sorunların kaynağına inmekten uzak bir yaklaşım sergilendiği ve sonuçlar üzerinden, sistemin sorgulandığı, istikrarsızlık yaratan ana sebebin, tercih edilen ekonomik model olduğu ve sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını, bu modelin yarattığı üzerinde öncelikle durulmaktadır. KESK, reforma ihtiyaç olduğunu, ancak reformun, kamu yararını esas alan niteliksel değişimle olanaklı olabileceğini belirtmektedir.⁴³¹

KESK’ in, kurumların birleştirilmesi ile ilgili değerlendirmesinin bulunduğu, DİSK, TTB ve TMMOB ile birlikte Cumhurbaşkanlığı’na sunulan ortak görüşlerinde, kurumların esas alındığı model çerçevesinde bağımsız ve özerk yapıları korunarak, kaynak sorunlarının giderilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bunun çözümünün de, yüksek işsizlik ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi olduğu belirtilmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının varolan sorunlarını görmeden, sigorta yardımlarında norm ve standart birliğini esas

⁴³¹ www.kesk.org.tr, Erişim Tarihi: 25.04.2005.

almadan, tek çatı altında toplanmalarının sorunları büyütebileceği, devasa fonların nasıl kullanılacağı ve bürokrasinin ne şekilde azaltılacağı yönünde somut çözüm önerileri bulunmadan, bu şekilde birleşmenin hata olacağı vurgulanmaktadır.

KESK, kayıt dışı istihdam, esnek çalışma koşulları ve işsizliğin sosyal güvenlik sisteminin tıkanmasına neden olduğunu belirtmektedir. Sosyal sigorta sisteminin yeniden dağıtım esasına göre işlemesi nedeniyle, prim tahsilatının düşüklüğü, fonların iyi değerlendirilememesi, sisteme sık sık yasal müdahalede bulunulması, yatırımların siyasi tercihlere göre yapılmasının sorunları giderek büyüttüğü vurgulanmaktadır.

Sağlık hizmetleri ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede, Genel Sağlık Sigortası ile devletin sağlık hizmetlerinden uzaklaşacağı, özel sektörün teşvik edileceği üzerinde durularak, sağlık sistemi ile ilgili uygulamanın bir bütün olarak özelleştirme politikalarının bir kamu hizmeti üzerinde uygulanmasını göstereceği belirtilmektedir.

KESK, emeklilik sistemi yönünden; özellikle prim ödeme gün sayısının günümüz çalışma şartlarında doldurulmasının olanaksızlığı, emekliliği hak edenlerin emekli aylık bağlama oranlarının düşürülmesi yoluyla emekli aylıklarının düşürülmesinin, emeklilik sistemi açısından, var olan hakların kaybı olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca, gelir kaybı nedeni ile bireysel emeklilik şirketlerine yönlendirilmesi anlamında değerlendirilmektedir. Ülkenin faiz dışı bütçe fazlasının, ulusal gelirin % 6,5' i olmasının yanında, sosyal güvenlik kurumlarına aktarılan % 4.5 oranının tepki ile karşılanmasının ve toplumsal kaosa sebep olacağına belirtilmesinin bir çelişki olduğu vurgulanmaktadır.

Emeklilik ve sağlık sigortalarının birbirinden ayrılmasının, teknik bir işlem olmadığı, sigorta fonlarını yönetme amacını taşıdığı şeklinde değerlendirilmektedir. Özellikle yeni kurumsal yapı içerisinde yer alan çok sayıda kurulun ve fonların değerlendirilmesinde, bu kurulların seçimle iş başına gelmeyen ama büyük yetkilere sahip olan, onun da ötesinde bizzat büyük şirket temsilcilerine yönetim kurulunda yer verilen

yapılar olduğunu belirterek, kurulların ortaya çıkışı, var olan “demokratik” yöntemlerin gösteriye dönüşmesi anlamına geldiği vurgulanmaktadır.⁴³²

Yeni kurumsal yapının ve sosyal sigortalar yasasının diğer alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik sistemini de sermayeye bağımlı hale getirdiği, yeni kurulan kurulların sosyal güvenlik ve sağlık alanında yapılacak her şeyi belirleyecek güçle donatıldığı, kurumların fonlarını besleyen başta işçiler olmak üzere tüm çalışanları kurum yönetiminden “incelikle” dışlamak amacıyla olduğu belirtilmektedir.

III.7.8. KAMU-SEN

Kamu-Sen tarafından yapılan açıklama ile, yasal düzenlemelerin en çok kamu çalışanlarını etkileyerek, hem çalışılan süredeki aylıkların, hem de emekli aylıklarının düşürülmesinin hedeflendiği üzerinde durulmuştur.⁴³³

SSGSS Yasa'nın kamu çalışanlarına getireceği değişiklikler açısından, sosyal güvenlik sistemlerinde dengelerin kar-zarar hesabı üzerine kurulmaması gerektiği, siyasi iradenin bu düzenleme ile memurlardan çalışırken daha çok alıp, emekli olduğunda daha az vermek düşüncesinde olduğu, kamuoyuna reform olarak sunulan düzenlemeden kamu çalışanları ve toplumun dar ve sabit gelirli kesimi için, lehte bir uygulama getirilmediği belirtilmektedir. Bu yasalar ileride önemli kayıplara neden olacağından siyasi iradenin geri dönülmez bir yanlış yola girdiği değerlendirilmesinde bulunmaktadır.⁴³⁴

Kamu-Sen' in düzenlemelerle ilgili aktif eylemlere katılmamasına rağmen, kısa da olsa kamu çalışanları açısından bir değerlendirme yapması, Yasa'nın gerçekten

⁴³² www.kesk.org.tr, Erişim Tarihi: 25.04.2005.

⁴³³ Aralık 2005 itibariyle 868,5 YTL maaş alan ve ek ödemesi olmayan bir memur, şu anda 118,6 YTL sosyal güvenlik primi ödemekte iken; Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile 149,5 YTL prim ödeyecek. Bu durum memurun maaşında yaklaşık 31 YTL azalmaya neden olacak. Sosyal Güvenlik Reformunun etkisi yalnızca memurun maaşının azalması ile sınırlı kalmayacak. Bu memurun mevcut 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'na göre 25 yıl çalıştıktan sonra emekli olduğunu varsaydığımızda, alacağı emekli aylığı da yaklaşık 652 YTL olacak. Yeni yasayla aynı memur emekli olduğunda en fazla 587 YTL emekli aylığı alabilecektir. Yasa ile, kadro derecesi 8/1 olan bir memurun aktif aylığı 31 YTL, emekli aylığı ise 65 YTL azalacaktır. www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?haber , Erişim Tarihi: 25.05.2006.

⁴³⁴ a.g.k., Erişim Tarihi: 25.05.2006.

toplumsal anlamda kabul edilmediğini göstermektedir.

III.7.9. MEMUR-SEN

Memur-Sen, sosyal güvenlik yasaları için, öncelikle sistemin AB normlarına uygun hale getirilerek ücretlerin de AB standartlarında olması gerektiğini savunmaktadır. Hazırlanan yasaların sosyal güvenlik tanımının dışına çıktığı belirtilerek, sosyal güvenliğin ticari bir düşünce tarzı ile ele alınamayacağı, devletin sosyal niteliğinin ve sosyal güvenliğin bir insan hakkı olmasının göz ardı edilemeyeceği vurgulanmaktadır. Reformun gerekçesi olarak sunulan ekonomik istikrarsızlığın gerçek nedeninin, yıllardır uygulanan IMF ve DB politikaları olduğu tespiti yapılmaktadır.

Yasaların oluşum sürecinde katılımın sağlanamadığı, tarafların görüşlerine yer verilmediği, grev ve toplu sözleşme hakkının tanınmadığı, siyaset yasağının kaldırılmadığı, uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunun açılmadığı, eşit işe eşit ücret konusunun yine düzenlenmediği belirtilmektedir.⁴³⁵ Memur-Sen'in kurumsal yapı açısından değerlendirilmesine rastlanmamıştır.

III.7.10. Türk Tabipler Birliği

Türk Tabipler Birliği (TTB), Sağlıkta Dönüşüm Projesi, SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na Devri ve bu sürecin bir parçası olan Genel Sağlık Sigortası için şu tespitlerde bulunmaktadır.

Sağlıkta Dönüşüm Programının özü itibariyle, sağlık hizmetlerinin ticarileştirilmesinden başka bir anlamı olmadığını düşünüyoruz. Bu ticarileştirme, yani sağlığın alınır satılır bir hizmet olarak sunulması, doğrudan sağlık hakkının gaspıdır. Bu hak gaspı kişilere yönelik asgari sağlık yardımı ile maskelenmekte ve en iyisinin de bu olduğu propagandası yapılmaktadır. Herkesin sosyal güvenceye kavuşturulacağı söylemi son derece aldatıcıdır. İnsanlar Sağlık Bakanı, Başbakan ve bürokratlar tarafından doğru bilgilendirilmemektedirler. GSS çıktığında, sosyal güvenceye sahip olduğunu düşünenler sağlık hizmetine ihtiyaç duydukları bir anda, sosyal güvencelerinin ihtiyaçları olan tıbbi müdahaleyi ve/veya gerekli olan testleri/ilaçları karşılamadığı ya da çok azını kapsadığı gerçeği ile karşılaşacaklardır.

⁴³⁵ www.memursen.org.tr/haberioku.asp, Erişim Tarihi: 25.05.2006.

Sağlık hizmetlerinden maddi yetersizlikleri, yoksunlukları nedeniyle, en fazla yararlanmaları gereken dar gelirli ve yoksul toplum kesimleri, asgari yardım anlayışının mağdurları haline gelebileceklerdir.⁴³⁶

TTB, Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın, kamu sağlık hizmetlerinin tümüyle tasfiyesini ve sağlığın ticarileştirilmesini/özelleştirilmesini öngördüğünü, bu programa göre sağlık hizmetlerinin piyasadan satın alınacağını, Sağlık Bakanlığı'nın görevinin sağlık piyasasını planlamak ve denetlemek ve ÇSGB' nin görevi ise kasa işlevi görerek sağlık sigortası primlerini toplamak olacağını belirtmektedir.⁴³⁷

Koruyucu sağlık hizmeti anlayışı ile SSK, ES, Bağ-Kur ve Yeşil Kart kapsamında yapılan sağlık yardımları eşitlenecektir. Ancak bu eşitleme dar kapsamlı bir sağlık anlayışı nedeniyle, önemli bir hak kaybı ile sonuçlanacaktır. GSS ile sınırlı, şartlı, katılım paylı ve primli sistem getirildiği, bu uygulamanın IMF ve DB talepleri ile Macaristan, Polonya ve Bulgaristan'da uygulanması sonucunda, sağlık sisteminin çöktüğü belirtilmektedir.⁴³⁸

İstanbul Tabip Odası' na göre, SSK hastanelerinin devri ile Sağlıkta Dönüşüm Projesi, bir özelleştirme/yeni-liberal dönüşüm projesidir. Bu anlamda, SSK hastanelerine sahip çıkmak gerekmektedir. 1992 yılından günümüze uzanan projenin esasında, IMF'nin yapısal uyum programlarının sağlık alanına uyarlanmasıdır. Program, küreselleşen dünyada, Türkiye sağlık sisteminin de dönüşüm geçirmesini ve küreselleşmeye uyum sağlamasını hedeflemektedir. Sağlık hizmetlerinin finansman ve sunumu ayrılarak, finansmanın bir tür sağlık vergisi olan ek sağlık primleri ile sağlandığı vurgulanmaktadır. Temel teminat paketinin kapsamının dar olması nedeniyle, ek tamamlayıcı özel sigortaların teşvik edildiği üzerinde durulmaktadır.

⁴³⁶ Tıp Dünyası, (2005), TTB Merkez Konseyi açıklaması, Özel Sayı, Kasım, s. 2.

⁴³⁷ a.g.k., s. 8 .

⁴³⁸ DİSK, (2006), a.g.k., s. 37, TTB'nin KESK, DİSK ve TMMOB ile birlikte Cumhurbaşkanlığı'na sundukları görüşler arasında yer almaktadır.

Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatının kaldırılması ve hizmet sunumundan çekilmesi, Bakanlığın yeni liberal politikalar gereğince düzenleyici ve planlayıcı bir rol üstlenmesi olarak nitelendirilmektedir. Birinci basamak sağlık hizmetlerinin temeli olan sağlık ocağı uygulamasının bırakılması ile aile hekimliğinin devreye gireceğini, sonuçta SSK hastanelerinin, il özel idareleri ile belediyelere devri ile tamamlanacak bir sürece girildiğini belirtmektedir.⁴³⁹

Ankara Tabip Odası'na göre, Sağlıkta Dönüşüm Projesi kapsamında, Sağlık Sigortası İdaresi Başkanlığı'nın sigortalılardan toplanacak primlerle oluşturulan fonu yönetmeyi, bu fonla özel sigorta şirketleri aracılığı ile kamu ve özel sağlık işletmelerinden hizmet satın alınması hedeflenmektedir. Hizmet sunumu ile finansmanında ki her yeni yapı (parçalanma, çok parçalılık), ek bir yönetim gideri (bina, personel, araç-gereç, vb.) yaratacağından sağlık hizmetlerinin maliyeti artacaktır. Özel sağlık sigorta şirketleri ve özel sağlık işletmeleri kârlılık hedefiyle kurulan/kurulacak yapılar olduğundan, sigorta şirketleri, hizmeti her zaman daha ucuza satın almak ve işletmeleri daha ucuza mal etmek için çaba gösterecektir. Bu durum sağlık çalışanları için, emeğinin karşılığını alamama (ucuz işgücü) ve örgütsüz/güvencesiz çalışma koşulları ve işsizlik sonucunu doğuracaktır.

GSS sistemi ile, güvencesiz kesimin bireysel olarak yaptığı harcamalar, özel sektöre daha düzenli olarak aktarılacaktır. Ancak, ödenen miktarların büyük bir kısmı sistemin işletimi için kullanılacağından, bireyler bugüne göre, daha az sağlık hizmetine ulaşabileceklerdir. Hizmet sunan ve hizmet satın alanı birbirinden ayırmak; endikasyona göre değil, prime göre hizmet sunumunu koşullar. Bunu engellemenin yolu hizmet sunumu ile finansman sisteminin devlet eliyle yürütülmesidir. Özel sağlık sektörüne hiçbir kaynak aktarımı (teşvikler, sevk, vb.) yapılmamalıdır.⁴⁴⁰

Dünya Bankası'nın Sağlıkta Dönüşüm Projesi Değerlendirme Belgesinde,

⁴³⁹ www.istabip.org.tr/duyuru/sskduyuru.1.asp, Erişim Tarihi:20.09.2005.

⁴⁴⁰ www.ato.org.tr, Erişim Tarihi: 25.12.2004.

projenin uygulanabilirliği önündeki en büyük engellerden birinin, TTB'nin tavrı olduğu belirtilmektedir.⁴⁴¹ TTB, proje ile ilgili olarak toplumu, yazılı, sözlü ve kitlesel eylemler ile bilinçlendirme çalışmaları nedeniyle, DB tarafından engel olarak görölmektedir.

Sosyal tarafların, sosyal güvenlik sistemimizde yaşanan dönüşümle ilgili görüşleri incelendiğinde, işveren temsilcilerinin ağırlıkla, sistemin sermayeye açılımından yana görüş sergiledikleri görölmektedir. Siyasi iktidara yakınlığı ön planda olan tarafların genel açıklamalar yoluyla görüş bildirdikleri ve açıklama yapmaktan kaçındıkları görölmektedir. DİSK, KESK, TTB ve TÜRK-İŞ sistemde yaşanan dönüşüme karşı, ayrıntılı raporlar hazırlayarak ve toplumsal tepki göstermek yoluyla karşı çıkmaktadır.

⁴⁴¹ Tıp Dünyası., (2006), a.g.k., s. 3.

SONUÇ

Sosyal devlet, toplumsal eşitsizliklerin giderilmesinde, güçsüzün güçlü karşısında korunmasında, ulusal gelirin adaletli dağıtımında, işsizliğin ve yoksulluğun önlenmesinde, emek-sermaye ilişkisinin dengelenmesinde öne çıkmakta, bir takım sosyal hakları tanımakla yetinmeyip, toplumun bu sosyal hakların alacaklısı olduğunu bilen ve bu hakları gerçekleştirmek üzere yükümlülük altına giren devlettir.

Sosyal devletin yükümlülükleri arasında, toplumun tüm üyelerine eşit şekilde, insan onuruna yaraşır bir yaşam seviyesi ve sürekli standart bir gelirin sağlanması ile olası tüm riskleri karşılayacak bir kamu sosyal güvenlik sistemi kurarak, kamu hizmetlerinin devlet tarafından sosyal adalet ilkesine göre, yine toplum yararına sunulması bulunmaktadır. Çağdaş sosyal devlet, toplumun tüm ihtiyaçlarını en mükemmel şekilde karşılama ödevine sahiptir. Bu nedenle kamu hizmeti kapsamında, sosyal haklar arasında yer alan sosyal güvenlik ve sağlık hakkı, devletin asli görevlerindedir.

Günümüzde bir yaşam biçimi olan çağdaş sosyal politikanın, kapitalist toplum düzeni içinde, sınıf savaşmalarının nedenlerini gidermeye dönük önlemler almasında en önemli aracı olan sosyal güvenlik; gelir durumuna bakılmaksızın, herkesin toplum huzurunu ve refahını bozan sosyo-ekonomik tehlikelere karşı, bir “insan hakkı” ve “devlet görevi” olarak, kamu sosyal güvenlik kurumları aracılığıyla güvenceye alınmasıdır.

Sosyal güvenlik, toplumsal eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasının ve yoksullukla mücadelenin en etkili aracı olması nedeniyle, işsiz, sakat, evsiz gibi muhtaç olanların sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar yoluyla kapsama alınmasını sağlamaktadır.

Sosyal güvenliğin doğuşu ve gelişmesi, eski çağlarda aileye yüklenmiş olan sorumluluğun daha güçlü kişisel gruplara ve nihayet topluma mal edilmesinin bir tarihi iken, sanayileşme ve sanayileşme sonucunda ortaya çıkan kentleşme, yeni çalışma ilişkileri ile birlikte sosyal yapıda derin değişikliklere sebep olmuştur. Bu değişim, sosyal

korumanın devlet eliyle yürütülmesini gerektirmiştir.

Sosyal güvenliğin tarihsel gelişiminde öne çıkan Bismarck ve Beveridge modelleri, diğer ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini, tümden veya kısmen etkilemiştir. Bu iki modelin kuruluş sebepleri ile süreç içerisinde yaşadığı dönüşümün incelenmesinde, yeni liberal politikaların uygulanması sonucunda, sosyal devlet anlayışında dönüşüm yaşandığı görülmüştür. 1980 sonrasında uygulanan politikalarla, emeklilik yaşının yükseltilmesi, yaşlılık aylığı oranlarının düşürülmesi, aylıkların artışının düşük düzeyde tutulması, çalışma sürelerinin arttırılmasının özendirilmesi ve sağlık sigortasının kapsamının teminat paketi ve katılım payı esasına göre daraltılması uygulamaları ile özel sigortaların teşvik edildiği görülmektedir. Bununla birlikte, kurumsal yapıda değişiklik öngörülmemiştir. Özellikle, sosyal güvenlik sisteminin bağımsız, özerk sandıklar esasından hareketle örgütlendiği Almanya, Fransa ve İtalya gibi ülkeler, kurumların tek çatı altında birleştirilmesi yönünde değişiklik yapmamıştır. Kurumların mevcut özerk yapıları korunarak, sigorta yardımları azaltılmıştır. Diğer yandan yeni liberal politikaların sosyal güvenlik sistemine uyarlanması ile ortaya çıkan yüksek işsizlik ve yoksulluk karşısında İspanya, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerde kamu sosyal güvenlik sistemi ve ulusal sağlık sistemine geri dönülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi, Bismarck modeli çerçevesinde oluşmuş ve zaman içerisinde kendine özgü bir yapıya kavuşmuştur. Bu modelde, çalışanların ağırlıklı olarak yönetime katıldığı, birbirinden bağımsız bir çok kurum bulunmaktadır. Özellikle SSK, başlangıçta bu anlayışa göre kurulmuştur. Sosyal güvenlik sistemi, 1980 öncesinde, sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramlarının yükselişi sırasında gelişmesine devam etmiştir. Ancak 1980 sonrasında, dünyada yaşanan ekonomik kriz nedeniyle hızlanan ve kar oranlarının hızlı düşüşü ile açığa çıkan ekonomik bunalım, ekonominin Keynesyen politikalarla değil, yeni liberal bir yaklaşımla yönetilmesi anlayışını egemen kılmıştır. Bu

durum sosyal güvenlikle ilgili olarak iktisadi bir yaklaşım olan, maliyet hesaplarını ön planda tutan politikaların öne çıkarılmasına yol açmıştır.

Bu nedenle, 1980 sonrasında yapılan düzenlemeler dağınık görünümlü, ücretlerin baskılanması, gelir dağılımının bozulması ve yüksek enflasyon gibi etkenlerle yoksulluğun iyice artması sonucunda, siyasilerin bazı geçici önlemler alma çabasından daha ileriye götürülemediği görülmüştür.

Bu dönemde, devletin sosyal güvenlik alanındaki sorumluluğunu bireye indirgemesi, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gibi düşünceler cesaretle ortaya atılmaya başlamıştır. Özelleştirme düşüncesi genellikle Latin Amerika ülkelerinde uygulanmış ve bir çok kesimin sosyal güvenlik kapsamı dışında kalmasıyla sonuçlanmıştır.

Bu dönüşümün sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi; tek çatı yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının tek bir yapı içerisinde faaliyet göstermesi düşüncesi, norm ve standart birliği sağlama amacıyla değildir. Asıl amaçlanan, devletin sınırlandırılarak sosyal işlevlerinden soyutlanmasıdır. Tek çatı altında birleştirilen, sosyal sigorta kurumlarının ve sandıklarının kurumsal varlıklarının ve yapısal bağımsızlıklarının korunması mümkün değildir. Gerçekte yapılmak istenen, sosyal güvenlik kurumlarının veya tüm sistemin sorunlarına kalıcı çözüm aramak değildir. Serbest piyasa ekonomisi içerisinde, devletin küçültülmesi amacıyla, kurumları basit bir yapıya dönüştürerek tasfiye etmektir. Kurumları işlevsizleştirmek amacıyla, sağlık ve emeklilik yardımları daraltılarak, sermayeye açılımı sağlamak istenmektedir. Kurumlar, sigorta yardımları daraltılarak, işlevsiz bir duruma getirilmektedir.

Ekonomi anlayışındaki dönüşüm sonucunda, sosyal güvenlik kurumlarının açıkları, devlet katkısı değil, “kara delik” olarak görülmeye başlanmıştır. Daha ileri gidilerek, devletin sosyal güvenlik açıkları nedeniyle yoksullukla mücadele edemediği söylemleri yaygınlaşmıştır. Bu söylemler her platformda dile getirilerek, toplumda benzer

bir kanı oluşturulmaya çalışılmıştır. Gerçekte, sosyal güvenlik kurumlarının en büyük sorunu kayıt dışı istihdam nedeniyle oluşan gelir kaybıdır. Bu durum aktüeryal dengelerin sağlanmasını güçleştirmektedir.

Bu amaçla yapılan çalışmada çarpıcı sonuçlar ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının 2005 yılına göre kayıt dışı istihdam nedeniyle, yıllık SSK ve Bağ-Kur primleri, kaçak işçilik ve işsizlik sigortası primleri toplamı 16.509.474.720 YTL'dir. SSK ve Bağ-Kur'un alacakları toplamı ise, 20.844.342.730 YTL'dir. SSK ve Bağ-Kur'a 2005 yılı içerisinde bütçeden yapılan transfer tutarı ise 14.433.000 YTL olarak gerçekleşmiştir. Kurumlara bütçeden yapılan transfer tutarları, yıllık kayıt dışı istihdam nedeniyle olan gelir kaybının altındadır. Bu nedenle, sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengelerinin sağlanamamasında kayıt dışı istihdam, en önemli etkenlerden biridir.

Sosyal güvenlik kurumlarının temel sorunları arasında, kayıt dışı istihdamın yanında, düzenli devlet katkısının bulunmaması, aktüeryal dengeler gözetilmeden siyasi iradenin talepleri yönünde kaynakların kullanılması, sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesinde yaşanan yolsuzluklar bulunmaktadır. Bütün bu sorunlar zaman içerisinde yönetsel ve mali özerkliğin ortadan kaldırılması çalışmaları sonucunda ortaya çıkmıştır. Kurumların esas yapılanmasının ön koşulu olan özerklik ortadan kaldırılmıştır. Genel kurulların karar alma, ibra etme ve denetleme yetkisi kaldırılarak, sembolik anlamda danışma görevi ile sınırlandırılması, yönetim kurullarında çalışanların karar alma sürecini etkileyecek şekilde çoğunluğu engellenmiştir. Yönetim kurullarının, ağırlıklı olarak bürokratlardan oluşturulması, bu bürokratların siyasi baskılara direnmelerini engellemiştir. Kurumların özerk yapıları kaldırılarak, birleştirilmeleri sürecine girilmiştir.

Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi sürecinde uluslararası kuruluşların etkisi olmuştur. Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve IMF, gelişmiş ülkelerde yaşanan artan rekabet ortamı nedeniyle, sermayenin ulus ötesine taşınmasını hedefleyerek, az

gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin dışa bağımlı ekonomilerini yöneterek, uluslararası sermayeye yeni pazarlar açmaya yönelmiştir. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemi için önerdikleri modellerde, sigorta yardımlarının daraltılması ve kurumsal yapının değiştirilmesi yönünde ısrarcı bir tutum izlenmiştir. Küresel kuruluşların hazırladığı projelerde, sosyal güvenlik açıklarının bütçe üzerine yük olmaması esas alınarak çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Özellikle, özel sigortaların özendirilmesi yönünde önerilere yer verilmiştir. IMF ile ilişkilerde, kredi koşulları arasında sürekli olarak sosyal güvenlik kurumlarının tasfiyesi ile sigorta yardımlarının azaltılması ön koşul olarak yer almıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının küçültülmesi ve sigorta yardımlarının daraltılmasının toplumsal boyutu sürekli olarak göz ardı edilmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi sorunu, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Yasası, Sağlıkta Dönüşüm Projesi, Kamu Personel Rejimi Kanunu, IMF ile ilişkiler, Dünya Bankası projeleri, AB üyelik süreci ve özelleştirme politikaları ile birlikte değerlendirildiğinde, devletin artık sosyal niteliği yerine, düzenleyici niteliğinin ön plana çıkarıldığı görülmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası ile mevcut sosyal güvenlik kurumları birleştirilerek küçültülmeleri amaçlanmaktadır. Mevcut kurumsal yapı içerisinde sandık esasına göre çalışan ES, SSK ve Bağ-Kur, “Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası” ile “Sosyal Güvenlik Kurumu” nun bir birimi olan, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü içerisinde birleştirilerek küçültülmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının özerk yapıları göz ardı edilerek, genel kurulları ve yönetim kurulları kaldırılmaktadır. ES, SSK, Bağ-Kur, bir daire başkanlığı statüsüne indirgenmiştir. Uzun bir sürede oluşturulmuş olan sosyal güvenlik sistemi değiştirilerek, farklı bir modelin uygulanması istenmektedir. Sosyal güvenlik kurumları, işletmecilik anlayışı ile yeniden yapılandırılmaktadır. Bu anlamda “sosyal güvenlik merkezleri” oluşturularak ABD sistemi getirilmektedir. Sosyal güvenlik

merkezlerinin, gerçeklerle bağdaşmayacak şekilde, tek nokta hizmet anlayışı gereğince, birkaç personelle tüm sosyal güvenlik mevzuatı çerçevesinde hizmet vereceği ileri sürülmektedir.

Yeni liberal politikalar ışığında düzenlenen “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası” sigorta yardımlarında daralmalar oluşturacaktır. SSGSS Yasası ile yapılan yeni düzenlemeler, mevcut mevzuatla karşılaştırılmıştır. Karşılaştırma sonucunda, emeklilik yaş sınırının arttırıldığı, aylık bağlama oranlarının önemli miktarda azaltıldığı, aylık bağlamada ortalama kazancın esas alınması ile aylıkların düşürüldüğü, ölüm ve maluliyet aylığı bağlanma koşullarının zorlaştırıldığı görülmüştür. Yasa'nın düzenlenme sürecinde, devlet güvencesinin iyice zayıflaması nedeniyle, özel emeklilik şirketlerine katılım büyük oranda artmıştır. Yasa ile amaçlanan, kamu sosyal güvenlik sisteminin sermayeye açılımı böylece ilk belirtilerini göstermiştir.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, sağlık sigortası kapsamını daraltmaktadır. Sağlıkta Dönüşüm Projesi'nin bir parçası olan Yasa, sağlık hizmetlerinin metalaşmasını sağlayacaktır. Dünya Bankası tarafından hazırlanan ve finanse edilen Sağlıkta Dönüşüm Projesi' nin son ayağı, Genel Sağlık Sigortası ile tamamlanmıştır. Genel Sağlık Sigortası kapsamında sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanı birbirinden ayrılmıştır. Finansmanın ayrılmasının nedeni, bu sektörde bulunan büyük pazar payıdır. Bu nedenle özel sektör, tıbbi teknolojisiyle, özel sağlık sigortasıyla ve özel sağlık kuruluşları ile bu pazarın sermayeye açılmasını istemektedir.

Bu nedenle, Genel Sağlık Sigortası ile temel teminat paketi adı altında, sadece koruyucu sağlık hizmetlerinin verilmesi amaçlanmaktadır. Koruyucu hizmetler, Yasa'da sayılanlardır. Bu hizmetler sonradan çıkartılacak yönetmeliklerle kısıtlanabilecektir. Yasal çerçevede belirtilenlerin dışında tedavi edici hizmetlerin bir çoğu, sigortalıların kendi olanakları ile karşılanacaktır. Gelir durumu iyi olanlar tedavi olabilirken, gelir durumu iyi

olmayanlar kendi kaderleri ile baş başa kalacaktır.

Genel Sağlık Sigortası kapsamında tüm özel hastane ve kliniklerle anlaşma yapılmaya başlanmıştır. SSK hastanelerinin devredilmesinden sonra özel kuruluşlarla yapılan anlaşmalar nedeniyle, SSK sağlık harcamaları 6 katrilyon civarında artış göstermiştir. Özel sağlık kuruluşları temel teminat paketi dışında yapılan tüm işlemlerden fark ücreti alması ile sağlık hizmetleri ticarileştirilmiştir. 2005 Yılı Bütçe Uygulama Talimatı ile GSS'nin kar amaçlı yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Bir çok ilaç, kapsam dışında bırakılarak, zorunlu olarak kullanılması gereken ilaçların sigortalılarca karşılanması öngörülmüştür. Özel sigortalar, karşılayacağı sağlık giderlerini başlangıçta belirleyerek primini ona göre almakta iken, kamu sağlık sigortasının kapsamının günü birlik politikalara açık şekilde değişken tutulmasının sakıncaları ortaya çıkmaya başlamıştır.

GSS prim gelirlerinin düşük olduğu dönemlerde, sağlık sigortasının kapsamını yönetmelikle daraltarak tasarruf yapmayı hedeflemektedir. Sosyal güvenlik sisteminin en önemli konularından biri sağlık sigortasıdır. Anayasa Mahkemesi, 1996 yılında sağlık yardımlarının kısıtlanması üzerine verdiği bir kararda, sosyal güvenlik hakkı, yaşama hakkı ile ilişkilendirilerek, yaşama hakkını kısıtlayan ya da kaldıran kuralların Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir. Bu nedenle sağlık sigortasının kapsamı ekonomik gerekçelerle daraltılamaz.

GSS ile teminat paketi uygulaması getirilmesi, temel teminat paketi dışındaki sağlık hizmetlerinin bedelini ödeme koşulunun, özel sağlık kuruluşları ile yapılan anlaşmalar ile ödenecek fark ücretleri ve sigortalıdan alınacak olan katılım payları sağlık hizmetini kamu hizmeti olmaktan çıkararak metalaştırmıştır. GSS ile sağlık hizmetleri sermayenin çıkarları doğrultusunda ticarileştirilmiştir. Devlet sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesi işlevinden uzaklaşarak, düzenleyici bir rol üstlenmiştir.

Genel sağlık sigortası açısından, toplumun tüm kesimlerini kapsayacağı,

yoksulluğu önleyerek herkesin sağlık güvencesine kavuşacağı şeklindeki söylemler, gerçekleri yansıtmamaktadır. Çünkü, genel sağlık sigortası primli bir sistemdir. Sağlık primini ödeyemeyen kapsamdan çıkartılacaktır. Bu nedenle yalnızca, sisteme prim ödeyerek katılanlar hizmet alabilecektir. Primini ödeyemeyenler sistemden çıkarılarak yaşama hakkı elinden alınacaktır. Bu nedenle getirilmek istenen model, toplumun tamamını kapsamamaktadır.

Bu bağlamda, rakamların dili ne olursa olsun, kendi yazgılarıyla baş başa bırakılmış insanlarla modern bir toplumu inşa etmenin güçlüğünü kimse yadsıyamaz.

Sosyal güvenlik sistemini, salt bütçe açıkları ekseninde değerlendirmek sorunu çözümsüzlüğe itmektir. Sosyal güvenlik sistemlerinin finanse edilebilirlik sorunlarını çözmesi kuşkusuz önemlidir. Ancak sorunu sadece bu çerçeveye oturttuğumuzda, sorunun yeni liberal yansıması, devletin sosyal güvenliği bir yük olarak görmesi ve artan sosyal güvenlik yükünden devletin kaçınmasıdır. Bu bakış açısının doğal uzantısı, devletin sosyal güvenliğe doğrudan katılımının sınırlandırılması ve özel sektörün bu alandaki rolünün artırılmasıdır.

Sosyal güvenlik reformu, toplumsal dayanışmayı birey temeline indirgeyerek, ekonomik gücü olanın özel emeklilik veya sağlık sigortaları ile kendini güvence altına almasını sağlayarak, özel sektör eksenli olarak planlanmaktadır. Diğer yandan yoksullukla mücadele adına yapıldığı öne sürülen değişikliklerin, emeklilik ve sağlık haklarında büyük boyutlarda gerilemeye sebep olarak, toplumun kendi kaderi ile baş başa bırakılması sonucunda, yoksulluğun artmasına sebep olacağı ve sonuçta ekonomik göstergelerin özel sektör açısından düzeldiği, ancak sosyal göstergelerin zayıfladığı bir ortamın hazırlayıcısı olmaktan öteye gitmeyecektir.

Sosyal güvenlik kurumlarının sorunlarının en önemlisi yönetsel ve mali özerkliğin olmaması ile birlikte aynı sorunun devamı niteliğinde olan, sağlık sigortasında

yaşanan yolsuzluklar, karşılıksız sigorta yardımlarının yapılması, kayıt dışı istihdamın önlenememesi ve prim tahsilatının yapılamaması gibi nedenlerle aktüeryal dengelerin sağlanamaması bulunmaktadır.

Bu nedenle öncelikle sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesinden vazgeçilmelidir. Sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta kuruluşlarının 50 yıllık işleyişinden kaynaklanan tecrübeler dikkate alınarak düzenlenmelidir. ES, SSK ve Bağ-Kur'un birleştirilmesi gibi çok karmaşa yaratacak arayışlardan özellikle uzak durulmalıdır. Genel olarak toplumun büyük bir kesimi sosyal güvenlik yardımlarının eşitsiz dağılımından şikayetçidir. Bu sorunun çözümü, sosyal güvenlik kuruluşlarını birleştirmek değil, çok küçük mevzuat değişiklikleri ile kurumlar arasında sosyal sigorta hakları bakımından norm ve standart birliğinin sağlanmasıdır. Toplumun sosyal güvenlik talebinin karşılanabilmesi için, sigorta yardımları açısından aylık miktarı, sağlık yardımları, sigorta yardımlarına ulaşma koşullarının eşitlenmesi yeterlidir. Çünkü birleştirme sonucunda oluşacak devasa bir kurum ve ağır bürokratik yapı, sistemi tamamen hantallaştırarak, işlemez hale getirecektir.

Sosyal sigorta kurumları arasında, belirli konularda (emeklilik yaşı ve süresi, sağlık yardımları vb.) standart ve norm birliği sağlanarak, ilk kuruluş esaslarında olduğu gibi, yönetsel ve mali açıdan özerk, siyasi baskılardan uzak, düzenli devlet katkısı ile mevcut kurumsal yapıları güçlendirilerek, sistemin devamı esas alınmalıdır. Bu şekilde kurumların dışsal etkilere karşı direnç göstermesi ve dolayısıyla sigorta fonlarının iyi yönetilmesi gibi esaslı konularda kendi kararlarını kendilerinin vermeleri sağlanacaktır.

Kurumların finansman sorununun çözümü için, kayıt dışı istihdamın önlenmesi, prim tahsilatının arttırılması ile düzenli devlet katkısının sağlanması gerekmektedir. Kayıt dışı istihdamın büyüklüğü nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarına her yıl yapılan bütçe transferleri artış göstermektedir. Oysa ki bu şekilde yapılan düzensiz devlet katkısı

gerçekte kurumların kayıt dışı istihdam nedeniyle elde etmeleri gereken gelirden çok daha azdır. Ayrıca kurumların kamu ve özel sektörden alacaklarının vadesinde ödenmemesi alacaklarının katrilyonlarla ifade edilmesine neden olmaktadır.

Kurumların, personel sayısının azlığı yanında, mevcut personellerinin eğitimi de yetersiz kalmaktadır. Bu açıdan başta aktüerya ve sigorta uzmanları olmak üzere yeterli sayıda personel istihdamı ile birlikte personel eğitiminin sürekli hale getirilmesi üzerinde önemle durulması gereken konular arasındadır.

Ayrıca, hem üç sosyal güvenlik kurumu arasında, hem de düzenli olarak yazışma yapılan kurumlar arasında bilgi işlem alt yapısının oluşturulması sonucunda, işlemlerin daha hızlı gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.

Sonuçta sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ile oluşturulacak bu büyük ve hantal yapı içerisinde bir çok sorunun çözümsüz kalması ve bürokratik işlemlerin artması söz konusu olacaktır. Bu nedenle uzun bir dönemde, kendine özgü bir model oluşturan sosyal güvenlik sisteminin mevcut hali ile korunarak, sadece sistemin aksayan yönlerinin tespiti ile toplumsal uzlaşi içerisinde çözüm bulunması yolunun benimsenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AB ve Türkiye AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi.*, (2003) İKV Yayınları No:172, İstanbul.
- AKIN, İlhan., (1974), *Kamu Hukuku*, İstanbul.
- AKKAYA, Yüksel., (1999), 1999-2000 “Emeklilik Hakkı”, *İnsan Hakları Yıllığı* (ayrı bası).
- _____. (2004), “Sosyal Güvenlik Versus ‘Demokratik Uzlaşma’”, www.evrenselbasim.com/mail.asp Erişim Tarihi: 20.04.2004.
- _____. (2005 a), “Avrupa Birliği, İşçi Sınıfı ve Türkiye” *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 2, Mart-Nisan, sa. 94-101.
- _____. (2005 b), “Yuvarlak Masa Toplantısı:Sağlık ve Sosyal Güvenlikte Daralma Ne Getirecek?” *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 6.
- AKSAKOĞLU, Gazanfer., (2004), “AKP’nin Hedefi Sağlığın Bel Kemiği SSK”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 05.12.2004.
- AKTAN, Coşkun Can., (1995), “21.Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, Optimal Devlet”, TÜSİAD, İstanbul.
- Alman Federal Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı*, (2005),www.bmgs.bund.de/download Erişim tarihi : 20.03.2005-24.05.2005.
- ALPAR, M. Bülent., (2000), “ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler”, *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Kamu-İş, Cilt: 5, Temmuz.
- ALPER, Yusuf., (2002 a), “Bireysel Emeklilik”, *İşveren Dergisi*.www.tisk.org.tr, Şubat, Erişim Tarihi: 24.04.2004.
- _____. (2002 b), “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım:Bireysel Emeklilik”, *Çimento İşveren Dergisi*, Mart.

- _____. (2005), "Türk Emeklilik Sisteminde Reform", *MESS Mercek Dergisi*, Ocak, sa.105-110.
- Anayasa Mahkemesi., (1988), 26.10.1988 tarih, E.1988/19, K. 1988/33 sayılı Karar.
- _____. (1996), 16.10.1996 tarih, E.1996/17, K.1996/38 sayılı Karar.
- _____. (2000), 31.10.2000 tarih, E. 2000/62, K. 2000/35 ve 65/38, 62/35 sayılı ve 63/36 sayılı Kararları.
- _____. (2000), 31.10.2000 tarih, E.2000/62, K.2000/35 sayılı Karar.
- _____. (2001), 23.02.2001 tarih E.1999/42, K. 2001/41 sayılı Karar.
- ANDAÇ, Faruk., (1999), *İşsizlik Sigortası*, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenler Sendikası Yayını, 1. Basım, Ankara.
- ARICI, Kadir., (2006), "Getirdikleri ve Getirmedikleriyle Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı", *MESS Mercek Dergisi*, Ocak.
- ARIN, Tülay., (2002), "Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler", *2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemleri*, BASİSEN Kültür Yayınları: 30,1. Baskı, İstanbul.
- _____. (2004), *Neoliberalizmin Tahribatı*, "Refah Devleti Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu" Metis Yayınları, İstanbul.
- ATAAY, Faruk., (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası, Eylül
- Avrupa Birliği Anayasası* ., (2005), İlkbiz Yayınevi, 1.Basım, Mart.
- Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu*, www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma/aas_48.htm
- Erişim Tarihi: 24.04.2004.
- Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi*, www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma
- Erişim Tarihi: 24.04.2004.
- AYDIN, Ufuk., (1999), *Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1117, Eskişehir.

- AZRAK, Ülkü., (1962), *Sosyal Devlet ve 1961 Anayasasının Sistemi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:XXVII, S:1-4, Ankara.
- BAĞ-KUR Kanunu., (2004), Bağ-Kur Yayın No: 3, Ankara.
- BASİSEN., (2002), *2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemleri*, BASİSEN Kültür Yayınları:30,1. Baskı, İstanbul.
- BEVERIDGE, Sir William, (1942), *Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge*, www.sochealth.co.uk/history/beveridge.htm.
Erişim Tarihi:17.05.2006.
- BUDAK, Rıdvan., (1996), “Bir Kamu Hizmeti Olarak Sosyal Güvenlik ve Sorunları” *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt:XX, Sayı:191 Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Mayıs, sa.13-15.
- Bütçe Uygulama Talimatı.*, (2006), www.bumko.gov.tr/mevzuat/Butcetalimatlari/2006buttalimatlari.
- CENTEL, Tankut., (1997), *Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim Avrupa/Türkiye Karşılaştırılması*, MESS Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, Yayın No: 247, İstanbul.
- _____, (2003), *Emeklilik Sistemi Sigortası ile Emeklilik Sigortası Kurumu Tasarı Taslağına İlişkin Rapor*, İstanbul Barosu Avukat Sağlık Sigortası Çalışma Grubu, İstanbul.
- ÇAKMAK, Fevzi., (2003), “Bağ-Kur Kanunu’nda Değişiklik (2) : 4956 Sayılı Kanunla Hukuksal Yapıya ve Personel Rejimine İlişkin Düzenlemeler”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Yıl: 5, Sayı: 21, Eylül-Ekim, sa.15-22.
- ÇAVDAR, Tefik., (1992), *Türkiye’de Liberalizm 1860-1990*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- COUNCIL of the EU., (2001), *Charter of Fundamental Rights of the European Union*

Explanations relating to the complete text of the Charter, Luxembourg:

Office for Official Publications of the European Communities, Çeviren: DPT

Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

2828 sayılı “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu”www.idealhukuk.com

Erişim Tarihi:24.4.2005.

ÇSGB., (2003), *Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Kalite Yolculuğu*, Çalışma ve Sosyal

Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

_____. (2005), *Sosyal Güvenlik Reformu*, Beyaz Kitap, Ankara

www.calisma.gov.tr/reform, ErişimTarihi: 20.04.2005.

_____. (2005), 9. Çalışma Meclisi, Yayın No:120, Ankara.

DEMİR, Fevzi., (1996), *Sosyal Politika Tartışmaları-1 Sosyal Devlet ve Sosyal*

Güvenlik Kuruluşları Türkiye İşçi Emeklileri Derneği Yayın No: 4, İzmir.

DEMİR, Nesrin., (2004), “Avrupa Birliği Sosyal Politikaları Çerçevesinde Sosyal

Güvenlik”, *Sosyal Güvenlik Dünyası*, Yıl:6, Sayı:26 Temmuz-Ağustos, sa.84-98.

DİLİK, Sait., (1972), *Türkiye’de Sosyal Sigortalar*, İkinci Basım, Banka ve Ticaret

Hukuku Enstitüsü Yayını, Ankara.

_____. (1991), *Sosyal Güvenlik*, Kamu-İş Yayını, Ankara.

_____. (1991), *Sosyal Güvenlik*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Adım Yayıncılık, Ankara.

_____. (1998) “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir sosyal Sigorta Kolu Olarak Bakım Sigortası” *Kamu-İş Dergisi*, Ocak.

DİSK., (2004), “*Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi*” ne İlişkin DİSK’in

Görüşleri, DİSK Yayınları No:45, Kasım.

DİSK, KESK, TMMOB, TTB., (2006), *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası*

Yasası'na İlişkin Görüşlerimiz, İstanbul.

- DPT., (1963), *1. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2004.
- _____. (1968), *2. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm> Erişim Tarihi: 23.10.2004.
- _____. (1973), *3. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2004.
- _____. (1979), *4. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, DPT Yayın No: 1664, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2004.
- _____. (1985), *5. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, DPT Yayın No: 1974, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2004.
- _____. (1989), *6. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, DPT Yayın No: 2174, Ankara, 1989 <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prog.htm>, Erişim Tarihi: 23.10.2004
- _____. (1995), *7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayın No: 2420-ÖİK: 479, Ankara.
- _____. (2001), *8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000-2005 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT: 2592-ÖİK: 604, Ankara.
- _____. (2004), *2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, DPT, Ankara.
- _____. (2005), *2005 Yılı Katılım Öncesi Belgesi*, Ankara.
- _____. (2005), *2005 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi*, Ankara.
- DSP-MHP-ANAP Hükümet Programı*, www.tbmm.gov.tr Erişim Tarihi 03.03.2006.

EKDEMİR, H.Şadi., (2005), *Avrupa Birliği-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları*, TİSK Yayın No: 257, Nisan.

- Emekli Sandığı Kanunu.*, (2002), Seçkin Yayınevi, 6. Baskı, Ankara.
- FRITZ, Gernot., (1992), *Sosyal Güvenlik Sosyal Piyasa Ekonomisinin Vazgeçilmez Bir Parçasıdır*, 8. Sosyal Piyasa Ekonomisi Sempozyumu, Konrad Adenauer Vakfı Türkiye Temsilciliği, Ankara.
- GILLION, Colin., (1998), “Comments on the Reform of Pension Systems”, The Future of Social Security, The Stockholm Conference, 29 June-1 July
- GÖNENCAN, Zahit., (1999), “Yirmibirinci Yüzyıla Giderken Sosyal Güvenliğimiz”, *Ekonomik Denge Dergisi*, Yıl: 4, Sayı:18, Mayıs-Haziran.
- GÜLCAN, Yaprak – KUŞTEPELİ, Yeşim., (2006), “Türkiye’de IMF Programları Ahlaki Tehlike Yaratıyor Mu?: Bir Tartışma”, Dokuz Eylül Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:1, sa. 253-264.
- GÜZEL, Ali., (1993), *Sosyal Güvenlik Kavramı: Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi*, TOBB Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara
- _____, (1997), “Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Hukuku”, Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, 15-16 Mayıs, Ölüdeniz-Fethiye.
- _____, (1999), “Sosyal Güvenliğin Çağdaş Dinamikleri”, *Toprak İşveren Dergisi* Sayı:43, s.6 Eylül, www.toprakisveren.org.tr, Erişim Tarihi: 15.03.2005
- _____, (2006), “Sosyal Güvenlikte IMF Modeline Doğru”, www.sendikanet.org/tr/modules/news/article, Erişim Tarihi: 05.06.2006.
- GÜZEL, Ali - OKUR, Ali Rıza., (1990), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- GÜZELSARI, Selime., (2005), “Küresel Kapitalizmin ‘Anayasası’ GATS”, *Praksis: Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye’de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü* 9, Kış-Bahar, Ankara.

- GÜL, Songül Sallan., (2004), *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısılcacında Refah Devleti*, Etik Yayınları, Sosyal Teori İncelemeleri Dizisi: 1. Kitap, İstanbul.
- GÜLER, Birgül Ayman., (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi:Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE, Yayın No: 266, Ankara.
- _____. (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Ekonomik ve Toplumsal Örgütlenme Sorunları-1, YAYED, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- GÖZE, Ayferi., (1995), *Liberal, Marxiste Faşist ve Sosyal Devlet*, 3. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- HARB-İŞ., (2005), “*Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi Taslak Metni*” *Hakkındaki Görüş ve Önerilerimizi İçeren Rapor*, www.harbis.com.tr Erişim Tarihi: 11.03.2005.
- HAYEK, Friedrich A.Von., (2004), *Kölelik Yolu*, Liberte Yayınları, Ankara.
- _____. (1996), *Hukuk, Yasama ve Özgürlük*, Çeviren: Atilla Yayla, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Yayın No: 331, Ankara.
- ILO ., (1996), *Sosyal Güvenlik Reformu Nihai Raporu*, Ankara.
- ILO/TÜRK-İŞ., (1989), *Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları*, Demircioğlu Matbaası, Ankara.
- _____. (1995), *Sosyal Güvenlik İşçi Eğitim El Kitabı*, Demircioğlu Matbaası, Ankara.
- IŞIKLI, Alpaslan., (2003),“Küresel Saldırı, Ulusal Devlet ve Sendikalar” <http://www.turkis.org.tr/kureselsal.doc>, Erişim Tarihi :30.12.2003.
- _____. (2004), “Sosyal Güvenliğin Sonu mu?”, Türk-İş Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Sayı: 362, sa. 46-52.
- 3008 sayılı İş Yasası., (1936), www.idealhukuk.com.tr Erişim Tarihi:23.08.2004.

- JUTTEMEIER, Karl Heinz, PETERSEN, Hans-Georg., (1982), “ ‘West Germany’ in The World Crisis in Social Security”, (Ed.by J.J.Rosa) Paris: FNEP & San Francisco: ICS, www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf
Erişim Tarihi: 20.04.2005.
- KAPANİ, Münci., (1974), *Kamu Hürriyetleri*, Ankara.
- KAPAR, Recep., (2001), “Şili sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, www.sbe.deu.tr/Yayınlar/dergi/dergi01.htm
Erişim Tarihi: 23.03.2005.
- KARA,Uğur., (2004), *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Türkiye ve Orta-Doğu Forumu Vakfı, Özgür Üniversite Kitaplığı: 52, Ankara.
- KILIÇDAROĞLU, Kemal., (2002), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Sorunlar, Aksaklıklar ve Yanlışlıklar Yumağı”, 2000’li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemleri, BASİSEN Yayınları :30, İstanbul.
- _____. (2004 a), I. Sosyal Politika Kongresi “Yaşam Boyu Sosyal Koruma” 22-24 Ocak, DİSK Yayınları, İstanbul.
- _____. (2004 b) “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılanması” Türk-İş, Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Sayı:362, Temmuz-Ağustos, sa. 26-32.
- _____. (2004 c), “Devir Anayasaya Aykırı”, 04.12.2004 tarihli Cumhuriyet Gazetesi.
- _____. (2005), 16.09.2005 tarihli Görüşme.
- KIZILOT, Şükrü., (2004), “Kayıtdışı Ekonomi Nedeniyle Büyük Vergi Kayıpları Oluşuyor”, Türk-İş Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı Sayı: 360, Mart-Nisan , sa. 50-56.

- KORAY, Meryem., (1996), *Sosyal Politika Tartışmaları-1, Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları*, İşçi Emeklileri Derneği Yayın No:4, İzmir.
- _____. (2000), *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- KOÇ, Muzaffer., (2006), *Sosyal Güvenliğin Kökeni*, www.isguc.org.tr
- Erişim Tarihi: 07.06.2006.
- KORKUT, Boratav., (2003), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, Yedinci Bası, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- MAKAL, Ahmet., (1997), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri*, İmge Kitabevi Yayınları, 1.Baskı, Ankara.
- MAKAS, Recep., (2004), “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yeniden Yapılanması Üzerine” *Çalışma ve Toplum Dergisi* , 2004/1, Ankara.
- MARTİN, Brendan., (1994), *Özelleştirme Kamu Yararına Mı? Türk Harb-İş Sendikası*, Ankara.
- 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu*, www.tbmm.gov.tr
- Erişim Tarihi:15.01.2006.
- MİNİBAŞ, Türkel., (2006), “Yeni Sosyal Güvenlik Yasası Çıkmalı Mı?”
www.sendikanet.org/tr/modules/news/article, Erişim Tarihi: 05.06.2006.
- MOĞULTAY, Mehmet., (1992), 8. *Sosyal Piyasa Ekonomisi Sempozyumu, Sosyal Güvenlik Sosyal Piyasa Ekonomisinin Vazgeçilmez Bir Parçası*, Konrad Adenauer Vakfı Türkiye Temsilciliği, Ankara.
- ÖVRETVEİT, J., (2005), “İskandinav Ülkelerinde Özelleştirme ve Özel Sağlık Hizmetleri”, Çeviren: Nilay Etiler, *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 5 Eylül-Ekim.

- ÖZCAN, Mehmet Zekai., (2004), “SSK Nereye?”, *Türk-İş Dergisi*, Sosyal Güvenlik Özel Sayı, Sayı: 362, Temmuz-Ağustos, sa. 23-25.
- ÖZGEN, Atıf., (2004), “Sosyal Güvenlik Sistemine Temel Yaklaşımlar ve Yapısal Reformlar”, *Sosyal Güvenlik Dünyası*, Yıl: 6, Sayı: 26, Temmuz-Ağustos, sa.104-105.
- ÖZTUKSAVUL, Armağan., (1999), “ Şili Mucizesi: Sosyal Güvenliğin Yokedilişi” www.antimai.org/mkl/arm99sili.htm, Erişim Tarihi: 27.03.2002.
- ÖZTÜRK , Ercüment., (2005), “Sosyal Güvenlik Kurumlarında Tek Çatı Çalışmalarına Özel Bir Bakış”, *Sosyal Güvenlik Dünyası*, Yıl:7 Sayı:29 Ocak-Şubat, sa.19-25.
- OKUR, Rıza Ali., (2002), *Sosyal Güvenlik Hukuku* 8. Bası, Beta Ekim İstanbul 2002
- _____, (2003), “Emeklilik Sistemi Sigortası ile Emeklilik Sigortası Kurumu Tasarı Taslağına İlişkin Rapor” İstanbul Barosu Avukat Sağlık Sigortası Çalışma Grubu, İstanbul.
- PETROL-İŞ., (1995), '95-'96 Petrol-İş Yıllığı, Petrol-İş Yayın: 44, İstanbul.
- BÜLENT, Pirlir., (2002), *Değişen Dünya Koşullarında Türkiye'deki Sosyal Sigorta Sisteminin Değiştirilmesi İhtiyacı*, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları: 30 Mayıs.
- REINHARD, Joachim-Hans., (1999), “Modern Sosyal Devlet Yolunda İspanya'da Sosyal Güvenlik”, Çeviren Tankut Centel, *Çimento İşveren Dergisi* www.cmis.org.tr/dergi/mak993.doc, Erişim Tarihi: 23.04.2005.
- REINHARD, Joachim-Hans., (1999), “Modern Sosyal Devlet Yolunda İspanya”, Çeviren: Coşkun Saraç, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* C:1, S:1, Yıl:1999, www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/Sarac.htm,

Erişim Tarihi: 25.05.2006.

REİSOĞLU, Seza., (1973), *Yabancı İşçiler Yönünden Alman İş ve Sosyal*

Güvenlik Hukuku, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları

No: 317, Ankara.

RİCHARDSON, Henry., (1970), *İktisadi Açından Sosyal Güvenlik*, Çeviren: Turan Yazgan

İstanbul.

ROSANVALLON, Pierre., (2004), *Refah Devletinin Krizi*, Çeviren: Burcu Şahinli, Dost

Kitabevi, Ankara.

SARAÇ, Coşkun., (2006), “ ‘Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası’,

‘Primsiz Ödemeler’ ve “Sosyal Güvenlik Kurumu’ Kanun Tasarılarına İlişkin

Genel Bir Değerlendirme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*

Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 1, sa. 325-341.

SEÇER, Şebnem., (1999), “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”,

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Sayı: 3,

sa. 48-68.

SELAMOĞLU, Ahmet., (2003), “İstihdam Politikaları ve Esneklik Anlayışı ve Etkileri”,

2000-2003 Petrol-İş Yıllığı, Petrol-İş Yayın No: 85, İstanbul.

SES., (2005), *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısına Yönelik*

Hukuk Bürosu Ön Raporu, www.ses.org.tr. Erişim Tarihi:16.08.2005.

SES-ATO., (2005), *Sosyal Güvenliğin Gaspı*, SES-ATO, SES Ankara Şube, Ankara

Tabip Odası Yayını, Ankara.

SEZEN, Seriya., (1999), *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE,

1. Basım, Ankara.

4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası., (2003), www.calisma.gov.tr

Erişim Tarihi: 20.10.2005.

Sosyal Güvenlik Kurumu Yasa Tasarısı Genel Gerekçesi,(2006), www.tbmm.gov.tr

Erişim Tarihi: 15.1.2006.

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu., (2006), 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı

Resmi Gazete

Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu.,(2003), www.ssk.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.10.2005.

SÖZER, Ali Nazım., (1997), *Sosyal Devlet Uygulamaları, Almanya, İngiltere, Hollanda,*

Türkiye, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Yayın No: 8 İzmir

_____, (1997), *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, İzmir

_____, (2005), “Genel Sağlık Sigortası Kimin Yararına”, *MESS Mercek Dergisi*,

Ocak , sa. 21-28

STEVENS, Y., ROMPAEY,L.Van, HUBER, V. and BUGGENHOUT, B.Van., (1998),

“Issues in Complementary Health Insurance in Belgium”, *International Social*

Security Review, Vol.51, 4/98, October-December.

ŞAKAR , Müjdat., (1994), *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Beta Yayım, 1. Bası, İstanbul

_____, (2004), *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Der Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.

TALAS,Cahit., (1979), *Sosyal Ekonomi*, S Yayınları, Sevinç Matbaası, İstanbul.

_____, (1990), *Toplumsal Politika*, İmge Kitabevi, Ankara.

_____, (1992), *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Bilgi Yayınevi,

Ankara.

TANÖR, Bülent., (2004), *Türk Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, YKY, İstanbul.

_____, (1978), *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, May Yayınları, İstanbul.

Tıp Dünyası., (2005), Sosyal Güvenlik Özel Sayı, Kasım.

_____, (2006), SSK Özel Sayı, Nisan.

TİSK., (tarihsiz), *TİSK-Sorunlar ve Görüşler*, TİSK İnceleme Yayınları No:6, Ankara.

- _____. (2003), *Kayıtdışı İstihdam*, 40.Yıl,Yayın No:233, Ankara.
- TOBB., (1994), *Sosyal Güvenlik Özel ihtisas Komisyonu Raporu*, 2.Baskı, TOBB Yayınları, No:Genel:264 BÖM:17, Ankara.
- TOP, Yücel., (2003), *Avrupa Birliği 'nde Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Sosyal Politikalar*, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Yayın No:12, Ankara.
- TOPAK, Mustafa, (05.12.2005), Mersin İş Mahkemesi Hakimi ile Görüşme. Mersin.
- TUNAYA, Tarık Zafer., (1975), *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2047, Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 454, 3. Baskı, İstanbul.
- TUNCAY, A.Can., (2000), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 9. Bası, İstanbul.
- _____. (1994), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 6. Bası, Beta Yayınları, İstanbul.
- _____. (2005),“Türk Emeklilik Sisteminde Reform Projesinin Değerlendirilmesi”, *Çimento İşveren Dergisi*, Mart, sa. 4-10.
- TUNÇOMAĞ, Kenan., (1990), *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, 5. Baskı, İstanbul.
- TUTUM, Cahit., (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV, Yayın No: 3, Ankara.
- TÜRK-İŞ., (2005), “Sosyal Güvenlik Reform Önerisi Taslak Metni” Hakkındaki Görüş ve Öneriler”, www.turkis.org.tr.
- TÜSİAD., (1996), “*Emekli ve Mutlu*”, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi*, Yayın No. TÜSİAD-T/96-1/193 İstanbul.
- _____. (1997), *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*,Yayın No: TÜSİAD-T/97-10/217, İstanbul.
- _____. (2004), *Türk Emeklilik Sisteminde Reform*, TÜSİAD Yayın No:2004-11/382

İstanbul.

Uluslararası Çalışma Örgütü., (1968), Çev. N. Selamoğlu, Sosyal Güvenlik, Ankara.

YAPRAK, Gülcan-KUŞTEPELİ, Yeşim., (2006), “Türkiye’de IMF Programları Ahlaki Tehlike Yaratıyor Mu?: Bir Tartışma”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:1, sa. 253-263.

YAZGAN, Turan., (1997), *Sosyal Sigorta*, İstanbul.

YELDAN, Erinç – KÖSE, Ahmet Haşim., (1996), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler” *Mülkiye*, Cilt:XXIII, Temmuz-Ağustos.

2000 Yılı Genişleme Stratejisi., (2000), Türkiye İçin Katılım Ortaklığı 2000, Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara.

2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni., (2004), DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

YILMAZ, Gaye., (2004), “Ulus Ötesi Şirketler, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finans Piyasaları Açısından Önemi ve Küreselleşme” www.geocities.com
Erişim Tarihi: 24.04.2004.

WILLIAMSON, John B.- PAMPEL, Fred C., (1998), “Does the Privatization of Social Security Make Sense for Developing Nations?”, *International Social Security Review*, Vol. 51, 4/98.

WORLD BANK., (1987), *Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform*, Washington, DC.

_____. (1997), *World Development Report, The State In A Changing World*, Published For The World Bank, Oxford University Press, New York.

Web Siteleri

www.amelebirligi.gov.tr

www.analizibsyazilim.com

www.anayasa.gen.tr

www.antimai.org

www.ato.org.tr

www.bagkur.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.calisma.gov.tr

www.die.gov.tr

www.disk.gov.tr

www.hakis.org.tr

www.harbis.com.tr

www.hazine.gov.tr

www.istabip.org.tr

www.kesk.org.tr

www.oyak.com.tr

www.tbmm.gov.tr

www.tcmb.gov.tr

www.worldbank.org/indeks/countries

www.dpt.gov.tr

www.evrenselbasim.com

www.turkis.org.tr

www.kamusen.org.tr

www.memursen.org.tr

Resmi Gazete

31.12.2005 tarih ve 26040 mükerrer sayılı Resmi Gazete

08.11.2000 tarih ve 24224 sayılı Resmi Gazete

25.07.1995 tarih ve 22354 sayılı Resmi Gazete

24.07.2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete :

17.06.1949 tarih ve 7235 sayılı Resmi Gazete,

24.07.2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete

31.12.2005 tarih ve 26040 mükerrer sayılı Resmi Gazete

20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazete

Gazeteler

04.12.2004 Tarihli Cumhuriyet Gazetesi

15.12.2004 Tarihli Cumhuriyet Gazetesi

11.03.2005 Tarihli Birgün Gazetesi

07.12.2005 Tarihli Sabah Gazetesi

06.02.2006 Tarihli Cumhuriyet Gazetesi

Sosyal Güvenlik Sistemi ile İlgili Düzenlemeler

Kanun No	Kabul Tarihi	Kanun Adı
3008	12.06.1936	İş Kanunu
4109	11.08.1941	Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun
3146	28.01.1946	Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
4772	27.06.1945	İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu
4792	09.07.1945	İşçi Sigortaları Kurumu
5417	02.06.1949	İhtiyarlık Sigortası Kanunu
5434	08.06.1949	Emekli Sandığı Kanunu
5502	04.01.1950	Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu
6900	30.01.1957	Malüliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu
2828	30.01.1957	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Kanunu
506	17.07.1964	Sosyal Sigortalar Kanunu
1005	24.02.1968	İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun
1475	28.08.1971	İş Kanunu
1479	02.09.1971	Esnaf Ve Sanatkarlar Ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu
2330	03.11.1980	Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun

Kanun No	Kabul Tarihi	Kanun Adı
2828	24.05.1983	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu
2925	20.10.1983	Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu
2926	20.10.1983	Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu
3146	09.01.1985	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
3201	22.05.1985	Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun
2829	27.05.1983	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun
3292	28.05.1986	Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun
3294	29.05.1986	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu
3816	18.06.1992	Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun

Kanun No	Kabul Tarihi	Kanun Adı
4447	25.08.1999	İşsizlik Sigortası Kanunu (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf Ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
4505	27.01.2000	Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanun
4641	11.04.2001	Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun
4692	26.06.2001	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun
4747	20.03.2002	İstihdamın Teşviki Amacıyla Ücret Dışı Yüklerden Bazılarının Ödenmesinin Ertelenmesi ile Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ve 631 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Kanun No	Kabul Tarihi	Kanun Adı
4759	23.05.2002	Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinde Değişik Yapılması Hakkında Kanun
4784	18.01.2003	Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa Göre Gelir veya Aylık Almakta Olanlara Sosyal Destek Ödemesi Yapılması Hakkında Kanun
4857	22.05.2003	İş Kanunu
4956	24.07.2003	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun ve Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerin Değiştirilmesi, Yürürlükten Kaldırılması ve Bu Kanunlara Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun
4958	29.07.2003	Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu
5073	22.01.2004	Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu İle Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa Göre Gelir Veya Aylık Almakta Olanların Gelir ve Aylıklarında Artış ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Kanun No	Kabul Tarihi	Kanun Adı
5198	24.06.2004	Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
5220	14.07.2004	Sağlık Hizmetleri Temel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
5222	14.07.2004	Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
5223	14.07.2004	Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
5263	01.12.2004	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
5264	02.12.2004	Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
5282	30.12.2004	Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu İle Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu Kapsamında Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2005 Yılında Yapılacak Artışlar Hakkında Kanun
5283	06.01.2005	Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun
5361	01.06.2005	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Kanun No	Kabul Tarihi	Kanun Adı
5371	21.06.2005	Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu, Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun, Devlet Memurları Kanunu ve Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun İle Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
5386	02.07.2005	Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
5434	08.02.2006	T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması ile Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
5458	22.02.2006	Sosyal Güvenlik Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
5502	16.05.2006	Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu
5510	31.05.2006	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

T.C.

CUMHURBAŞKANLIĞI

SAYI : B.01.0.KKB.01-18/A-5-2006-336 10 / 05 / 2006

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

İLGİ: 25.04.2006 günlü, A.01.0.GNS.0.10.00.02-10377/31449 sayılı yazınız.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 19.04.2006 gününde kabul edilen 5489 sayılı

"Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" incelenmiştir.

1- Yasa ile, Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, hizmet akdine dayalı ücretle çalışanlar, tarımsal işlerde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımsal alanda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş ayrı emeklilik rejiminin, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek emeklilik rejiminde buluşturulması amaçlanmaktadır.

Yasa, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri, işverenleri, sağlık hizmeti sunucularını, bu Yasa'nın uygulanması yönünden gerçek kişiler ile her türlü kamu ve özel hukuk tüzelkişilerini ve tüzelkişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları kapsamaktadır.

Yasa'da, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası yönünden kişileri güvenceye alacak düzenlemeler yapılmaktadır. Bu bağlamda, Yasa'da, sigortalardan yararlanacak kişiler ve sağlanacak haklar, bu haklardan yararlanma koşulları, finansman ve karşılanma yöntemleri belirlenmekte, sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişine ilişkin ilke ve yöntemlere yer verilmektedir.

Yasa'nın incelenmesine geçilmeden önce, Anayasa'da, Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri arasında sayılan sosyal devlet ilkesi ve herkes için öngörülen sosyal güvenlik hakkı üzerinde durulması gerekmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin, toplumun huzuru, ulusal dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen

temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiş; "sosyal devlet" niteliği, T1rkiye Cumhuriyeti'nin temel nitelikleri arasında sayılmıştır.

Madde gerekçesinde belirtildiği gibi, sosyal devlet, çalışan, ancak, çalışması karşılığı elde ettiği 1r1n ile mutlu olabilmek için tasarladığı maddi ve manevi değerlere ulaşamayan kişilere yardımcı olmayı ilke edinen devlettir.

Sosyal devlet, bireyin huzur ve g1nencini gerçekleştiren ve g1venceye alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak d1zenleyen, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma yaşamının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali 1nlemleri alarak çalışanları koruyan, işsizliği 1nleyici ve ulusal gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı 1nlemleri alan, adaletli bir hukuk d1zeni kuran ve bunu s1rd1rmeye kendini y1k1ml1 sayan, hukuka bağlı devlettir.

Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin t1m kararlarına egemen olan g1r1çe g1re de, sosyal devletin g1revi, kişinin doğuştan sahip olduğu onurlu bir yaşam s1rd1rmesini, maddi ve manevi varlığını bu y1nde geliştirmesi için gerekli koşulları, g1s1zleri g1l1ler karşısında koruyarak gerçek eşitliği, yani sosyal adaleti, sosyal g1nenci, sosyal g1venliği ve toplumsal dengeyi sağlamaktır.

Sosyal devlette sosyal g1venlik sistemi, yalnızca akt1eryal hesaba dayanan bir d1zenek olarak oluşturulamaz. Sosyal g1venliği salt akt1eryal denge olgusu d1ř1ncesiyle oluşturmak, "sosyal devlet" ilkesini savsaklamak anlamına gelir ki, bunu, Anayasa'nın 2. maddesiyle bağdaştırmak olanaksızdır.

Devletin "sosyal" niteliği, akt1eryal denge ile sosyal devlet ilkesi arasında uyum sağlanmasını; sosyal g1venlik sisteminden kaynaklanan açıkların, başka bir deyişle sosyal g1venlik y1k1n1n gerektiğinde devletçe karşılanmasını zorunlu kılar.

Ayrıca, hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması da, toplumda sosyal güvenliğin, sosyal gönencin ve sosyal adaletin sağlanmasıyla gerçekleştirilebilmektedir.

Cumhuriyet'in nitelikleri arasında yer verilen sosyal hukuk devleti ilkesi uyarınca, toplumda yoksul ve gereksinim duyan insanlara Devlet'e yardım yapılarak, onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyinin sağlanması, boyece, sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkesinin gerçekleşmesine elverişli ortam yaratılması gerekmektedir.

Sosyal devletin gevleri arasında yer alan insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyinin sağlanması, herkese çalışma olanağı yaratılması, çalışanlara adaletli ve dengeli ücret verilmesi ve çalışamayacak durumda olanların sosyal güvenlik önlemleri ile korunması anlamını taşımaktadır.

Sosyal güvenliğin de içinde bulunduğu sosyal hakların devletçe tanınmış olması yeterli değildir. Bu hakların gerçekleşmesi için devletin olumlu edimde bulunması, sosyal güvenlik alanında oluşturulacak kural ve kurumların da, Anayasa'nın sözüne ve özüne, bu bağlamda sosyal hukuk devleti ilkesine uygun olması zorunludur.

Uluslararası hukuk belgelerinde ve ağdaş anayasalarda olduğu gibi, Anayasamızda da sosyal güvenlik hakkına, "Temel Haklar ve ödevler" bölümünde "sosyal ve ekonomik haklar " arasında yer verilmiştir.

Anayasa'nın 60. maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu; Devlet'in, bu güvenliği sağlayacak gerekli önlemleri alıp rgt kuracağı belirtilmiştir.

Maddede, sosyal güvenlik, bireyler yönünden "hak", Devlet yönünden "dev" olarak ngrlmştir. Anayasa koyucu, Devlet'i yalnızca sosyal güvenliği sağlayacak önlemleri almak ve gerekli rgt kurmakla grevlendirmemiş, aynı zamanda bunu Devlet'in yükümlülüğü olarak grmştir.

Öte yandan, Anayasa'nın 5. maddesinde, kişilerin ve toplumun gönenc, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve özgürlüklerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak biçimde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın

maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli koşulları hazırlamak Devlet'in temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır.

Sosyal güvenlik hakkının, yurttaşlarının sosyal durumu ve gönenciyle ilgilenen, onlara insanlık onuruna yaraşır asgari yaşama düzeyi sağlayan "sosyal devlet"in gereği ve zorunlu sonucu olduğu tartışmasızdır.

Sosyal güvenlik, geliri ne olursa olsun bireylere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlanmasını, onun kimi zararlara uğrama olasılığına karşı korunmasını, sosyal zararların tehlikeleri karşısında bireyin ekonomik yönden güçlü kılınmasını gerektirmektedir.

Çağdaş toplumlarda bu niteliği ile sosyal güvenliğin sağlanması, bireylerin geleceklerini güvence altına almaya, mutluluğunu, huzurunu ve gönencini sağlamaya yönelik etkinliklerin en önemlilerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Sosyal güvenliğin işlevlerinin yerine getirilmesini amaçlayan kurallar ve kurumların tümü sosyal güvenlik sistemini oluşturmaktadır. Toplumsal dayanışmanın kurumsal duruma getirilmesini anlatan sosyal güvenlik sistemi, Devlet'in, Anayasa'nın 60. maddesi gereğince kurmakla görevli ve yükümlü olduğu sosyal güvenlik örgütü ile yine Devlet'in sosyal güvenliği sağlamak için alacağı önlemlerin tümünü kapsamaktadır.

Öte yandan, Anayasa'nın 65. maddesinde, Devlet'in, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi, Devlet, yurttaşlar için hak, kendisi için ödev olan sosyal güvenliği sağlama görevini yerine getirirken, sosyal sigortacılığın teknik gereklerine uygun kimi sınırlamalar yapabilirse de, sosyal güvenlik hakkını kullanılamayacak duruma getiren önlemler alamaz.

Nitekim, Anayasa'nın 65. maddesinde, Devlet'e sosyal hakları mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde gerçekleştirme olanağı tanınırken, "bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözetme" koşulu da konulmuştur.

Yine Anayasa Mahkemesi'nin 23.02.2001 günlü, E.1999/42, K.2001/41 sayılı kararında belirtildiği gibi, sosyal güvenlik sisteminde yapılan değişikliklerin, hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliğini zedelemeyecek biçimde "adil, makul ve ölçülü" olması zorunludur.

Bu yaklaşım, emekli olabilmek için öngörülen prim ödeme gün sayısı, prime esas aylık tutarı ve prim oranı, emekliliğe hak kazanabilme ile emekli aylığına hak kazanmada yaş sınırları, yaşlılık aylığı bağlama oranı, yaşlılık aylığı hesaplama yöntemi, aylıklarda sağlanacak yıllık artış tutarı ve sağlık gibi konularda getirilen kuralların adil, makul ve ölçülü olmasını gerektirmektedir.

Yasa'nın genel olarak maddeleri incelendiğinde sosyal güvenlik sistemindeki kimi konular yönünden "adil, makul ve ölçülü" olma ölçütünün gözetilmediği görülmektedir. Aşağıda bu konulara ve buna ilişkin gerekçelere ayrıntılarıyla yer verilmiştir.

a- Yasa'nın 28. maddesinde, 01.01.2007'den sonra sigortalı kapsamına girenlere, kadın için 58, erkek için 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş bulunması koşuluyla aylık bağlanacağı belirtilmektedir. Yaş sınırı, 01.01.2036'dan başlayarak kadınlar için 01.01.2048'e, erkekler için 01.01.2044'e kadar artırılıp, 65'e yükseltilmektedir.

Ülkemizde ortalama yaşama süresinin 66 yıl olduğu gözetildiğinde, Yasa ile tüm sigortalılar yönünden emekli aylığı bağlama yaş sınırının zaman içinde de olsa 65'e yükseltilmesi; sürekli çalışma olanağı işverenin inisiyatifinde olan sigortalılar yönünden de prim ödeme gün sayısının 9000'e çıkarılmasının gelecek kuşakların emeklilik hakkına kavuşmasını olanaksız kılacağı, bu niteliği ile adil, makul ve ölçülü olmadığı açıktır.

İşçiler için prim ödeme gün sayısının 7000'den 9000 güne çıkarılması, Türkiye gerçekleriyle bağdaşmadığı gibi, esnek çalışmanın, sendikasızlaştırmanın, kayıtdışı çalıştırmanın ve yoğun işsizliğin yaşandığı ülkemizde 9000 prim ödeme günü gerçekçi görünmemektedir.

Üstelik, emekli olabilme yaşı ile aylık bağlama yaşı arasındaki kimi durumlarda uzun yılları içeren fark da ölçüsüzlüğün bir başka göstergesidir. Örneğin, 01.01.2007 gününde, 18 yaşında iken sosyal sigorta kapsamına giren, 43 yaşında emekli olma hakkı kazanan bir sigortalı, ancak 22 yıl sonra, 65 yaşında aylığa hak kazanabilecektir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Yasa'nın 28. maddesinde, emeklilik yaşının, 01.01.2007 gününden sonra ilk kez sigortalı olacaklar yönünden kadın için 58, erkek için 60 olarak belirlenmesine karşın, bu yaş koşulu 2036 yılından başlayarak kademeli olarak artırılmakta ve emeklilik yaşı 65'e yükseltilmektedir.

Bu düzenlemeye göre, kadın için 58, erkek için 60 yaşını 01.01.2036 gününden önce dolduramayan sigortalılar, emeklilik yaşını kademeli olarak yükselten kurala bağlı olacak ve bunun sonucunda, kendisine emekli aylığı bağlanabilmesi için 65'e kadar uzanan yaşları beklemek zorunda kalacaklardır. Ayrıca, yine bu durum nedeniyle, aynı gün işe başlayan ve prim ödeme süreleri eşit olan farklı yaşlardaki sigortalılar, yaşlılık aylığına aynı yılda hak kazanamayacaklardır.

Başka bir anlatımla, Yasa'nın 28. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, 01.01.2007'den sonra ilk kez sigortalı olanlar için öngörülen kadın için 58, erkek için 60 yaş sınırı, ancak sırasıyla 30 ve 32 yaşlarında göreve başlayanlar yönünden geçerlidir. Yaş küçüldükçe, 2036 yılından sonra artırılan yaş sınırı nedeniyle bekleme süresi artmaktadır. Örneğin, 01.01.2007'de sigorta kapsamına giren bir kadın sigortalı 30 yaşında ise 58 yaşına ulaştığı 2035 yılında; 18 yaşında ise, 65 yaşına ulaştığı 2054 yılında yaşlılık aylığına hak kazanabilecektir.

b- Yasa'nın 80. maddesinde, prime esas kazançlar düzenlenmiştir. Maddede, basamak sistemi kaldırılması nedeniyle Bağ-Kur'a bağlı sigortalılar ile tüm ödemeler keseneğe bağlı tutulacağı için TC Emekli Sandığı iştirakçileri yönünden önemli değişiklikler getirilmektedir.

Yasa'nın 80. maddesinin dokuzuncu fıkrasındaki düzenleme ile, Bağ-Kur sigortalıları yönünden basamak sistemi kaldırılmakta; aylık prime esas kazançların, prime esas günlük kazanç alt sınırı ile üst sınırı arasında kalmak koşuluyla kendilerinin bildirecekleri günlük kazancın otuz katı olacağı belirtilmektedir.

80. maddenin birinci fıkrasında, TC Emekli Sandığı iştirakçisi olanların aylık prime esas kazançlarının belirlenmesinde yapılan ödemelerin tümünün brüt tutarlarının gözönünde bulundurulacağı öngörülmektedir. Oysa, bugünkü sistemde zam ve tazminat ödemelerinin yasada hesap biçimi belirtilen sınırlı tutarı emeklilik keseneğine bağlı tutulmaktadır.

Ayrıca, Yasa'nın 82. maddesinde, tüm sigortalılar yönünden, prime esas kazancın hesaplanmasında alt ve üst sınır getirilmişken, 46. maddesinde, kamu görevlilerinin prime esas kazançlarının saptanmasında 82. maddedeki üst sınırın aranmayacağı belirtilmiştir. Böylece, kamu görevlilerinin tüm aylık gelirlerinden prim kesintisi yapılması olanaklı kılınmıştır.

Bu durumda, TC Emekli Sandığı iştirakçileri yönünden, çalışanlar için prim oranı % 14'e düşürülmesine karşın, prime esas matrahın artması nedeniyle görev aylıklarında azalma olması kaçınılmazdır.

Bunun içindir ki, Yasa'nın geçici 4. maddesinin dokuzuncu fıkrasında, eski ve yeni matrahlar arasındaki farka ilişkin sigorta priminin iki yıl süreyle kurumca karşılanması öngörülmüştür.

Böylece, görev aylıklarındaki azalma iki yıl ertelenmiş olmaktadır.

c- Yasa'nın 29. maddesinde, aylık bağlama oranının, toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü, yani her yıl için 2015 yılı sonuna kadar % 2,5, 2016 yılından başlayarak % 2 olduğu belirtilmiştir.

Yine maddede, aylık bağlama oranının % 90'ı geçemeyeceği de kurala bağlanmıştır.

Bugün için aylık bağlama oranı, Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur'a bağlı sigortalılar yönünden her yıl için ortalama % 2,6, TC Emekli Sandığı iştirakçileri yönünden ise 25 yıl için yıllık % 3, sonraki yıllar için yıllık % 1'dir.

Ayrıca, bugünkü sistemde TC Emekli Sandığı iştirakçileri yönünden aylık bağlama oranında üst sınır % 100'dür.

Aylık bağlama oranının düşürülmesinin daha az emekli aylığı anlamına geleceği, bu durumun, çalışanların emeklilik statüsü yönünden olumsuz bir gelişme olduğu açıktır.

d- Yasa'nın 29. maddesinde, yaşlılık aylığının, ilgilinin ortalama aylık kazancı ile aylık bağlama oranının çarpımıyla hesaplanacağı belirtilmiştir.

"Ortalama aylık kazanç" ise, sigortalının her yıla ilişkin prime esas kazancının, kazancın ilişkin olduğu yıldan başlayarak aylık istem gününe kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, itibari hizmet süresi ile fiili hizmet süresi zammı dışında, toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın 30 katı olarak tanımlanmıştır.

Yaşlılık aylığının hesaplanmasında "ortalama aylık kazanç"ın esas alınması, bugün için Sosyal Sigortalar Kurumu'na bağlı sigortalılar yönünden önemli yenilik getirmemektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalıları yönünden eski ve yeni sistem arasındaki fark, ilkinde prime esas kazanç, her takvim yılı itibariyle Türkiye İstatistik Kurumu'nca açıklanan tüketici fiyatları indeksindeki artış oranı ve gayrisafi yurt içi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar ayrı ayrı arttırılarak, emekli olunan güne kadar güncelleştirilmekte iken, bu kez güncelleştirme işinin "güncelleştirme katsayısı" esas alınarak yapılmasından ibarettir.

Getirilen kural, Bağ-Kur sigortalıları ve özellikle TC Emekli Sandığı iştirakçileri yönünden önemli yenilik içermektedir.

Yasa'yla Bağ-Kur'a bağlı sigortalılar yönünden basamak sistemi kaldırılarak, bunların prime esas günlük kazanç alt sınırı ile üst sınırı arasında kendilerinin bildireceği günlük kazancın prime esas

alınması öngörölmüş; dolayısıyla bunların yaşlılık aylıklarının hesaplanması yöntemi de değıştirilmiştir.

Yaşlılık aylığının hesaplanması yönteminde en köklü değışiklik TC Emekli Sandığı iştirakçileri yönünden yapılmıştır.

TC Emekli Sandığı iştirakçilerinin emekli aylıklarının nasıl hesaplanacağı 5434 sayılı Yasa'nın 41 ve ek 70. maddelerinde gösterilmektedir. Bu maddelere göre, emekli aylıkları; memur aylık katsayısı, emekli olunan günde bulunulan emeklilik keseneğine esas derece ve kademe göstergesi, çalışma yaşamı boyunca elde edilen en yüksek ek gösterge, kıdem aylığı, taban aylığı, zam ve tazminat ödemeleri varsa yasada gösterilen oranın, en yüksek Devlet memuru aylığının brüt tutarına uygulanması suretiyle hesaplanan emeklilik tazminatından oluşmaktadır.

Ayrıca, 5434 sayılı Yasa'nın ek 68. maddesine göre de, makam tazminatı ile yüksek yargıçlık tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde bulunduktan sonra emekliye ayrılanlara, buldukları en üst görevin makam, yüksek yargıçlık, temsil ve görev tazminatları emekli aylıklarına eklenmektedir.

Özetle, TC Emekli Sandığı iştirakçilerinin emekli aylıklarının hesaplanmasında, iştirakçinin bulunduğu en son görevinin aylığı ve yapılan ödemelerin brüt tutarları gözönünde buldurulmaktadır.

Oysa, Yasa'da, TC Emekli Sandığı iştirakçileri yönünden de yukarıda açıklanan yöntem benimsenmiştir. Bu yöntem uyarınca, Devlet memurunun, göreve başladığı yıllarda daha düşük olan aylık öğeleri üzerinden hesaplanan prime esas kazançları yaşlılık aylığının belirlenmesinde de dikkate alınacak ve sonuca etkili olacaktır.

Bu durumun, yaşlılık aylığı bağlama oranının da düşürüldüğü göz önünde bulundurulduğunda, kamu görevlilerine bağlanacak yaşlılık aylıklarının bugüne göre daha düşük olmasına yol açacağı ortadadır.

Günümüzde uygulanan emekli aylıklarının, insan onuruna yaraşır asgari yaşama düzeyini sağlamaktan uzak olduğu gözetildiğinde, bu tutarları daha da azaltan yeni kuralın adil, makul ve ölçülü olmadığı; emeklilerin ulusal gelirden hak ettikleri payı almalarını sağlayamayacağı açıktır.

Ayrıca, Yasa'nın geçici 2. maddesinde, çalışanların 01.01.2007 gününe kadar sosyal güvenlik kurumlarına bağlı geçen süreleri için yaşlılık aylıklarının eski kurallara, bu günden sonraki sürelerine ilişkin yaşlılık aylıklarının Yasa kurallarına göre hesap edilerek her iki tutarın toplamının yaşlılık aylığını oluşturacağı belirtilmiştir ki, bu konunun, özellikle aynı görevde çalışmış ve çalışmakta olanların emekli aylıkları ile ölenlerin dul ve yetimlerinin aylıkları arasında fark oluşturacağı; bu farkın, eşitlik ilkesine aykırı olduğu ve adaletsizlik yaratacağı açıktır.

e- Yasa'nın 55. maddesinin üçüncü fıkrasında, bu Yasa'ya göre bağlanan gelir ve aylıkların, her yılın Ocak ve Temmuz ödeme günlerinden geçerli olmak üzere, bir önceki altı aylık döneme göre Türkiye İstatistik Kurumu'nca açıklanan en son temel yıllık tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranı kadar artırılarak belirleneceği kurala bağlanmış; geçici 1. maddenin beşinci fıkrasında da, bu kuralın bağlanmış aylık ve gelirler için de uygulanması öngörülmüştür.

Oysa, 5434 sayılı Yasa'nın ek 9. maddesinin birinci fıkrasında, yasalarla yapılacak değişiklikler sonunda aylık tutarlarında oluşacak yükselmelerin, aynı rütbe, kadro unvanı ve dereceden bağlanmış bulunan emekli, adi malullük, vazife malullüğü, dul ve yetim aylıklarına da uygulanması esası getirilmiştir.

Bu düzenleme 25.08.1999 günlü, 4447 sayılı Yasa'nın 24. maddesiyle değiştirilerek, Yasa'nın yürürlüğe girdiği 08.09.1999'dan önce emekli, adi malullük, vazife malullüğü ile dul ve yetim aylığı alanların bu aylıklarının, Yasa'nın yürürlüğe girdiği günden; Yasa'nın yürürlüğünden sonra bağlanacak emekli, adi malullük, vazife malullüğü ile dul ve yetim aylıklarının ise, bağlandığı günden sonraki ilk memur aylık artış gününden başlayarak her ay bir önceki aya ilişkin Türkiye

İstatistik Kurumu'nca açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler tüketici fiyatları indeksi değişim oranına göre belirlenmesi öngörölmüştür.

Göröldüğü gibi, önceki ve sonraki emekliler arasındaki gelir farkını giderecek düzenlemeye, 4447 sayılı Yasa döneminde olduğı gibi Yasa'da da yer verilmemiştir. Bu durum, bir yandan emeklilerin ulusal gelirden hak ettikleri payı almalarına engel olacak, öte yandan da, aynı görevi yapmış önceki ve sonraki emekliler arasında, hakkaniyete aykırı biçimde gelir farkı yaratacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin 4447 sayılı Yasa'ya ilişkin 23.02.2001 günlü, E.1999/42, K.2001/41 sayılı kararında,

"5434 sayılı Yasa'nın ek 9. maddesinin birinci fıkrasının değişikliğinden önce, eski emeklilerle yeni emekliler arasında herhangi bir eşitsizlik doğması engellenmiş iken, yeni düzenlemeyle emekli aylıklarındaki artışın gösterge ve ek göstergelerdeki artışa göre hesaplanması esastan vazgeçilerek, aylığın enflasyon oranındaki artışa göre hesaplanması kabul edilmiş, böylece çalışan memurların maaş artışı ile emekli memurların maaş artışı arasında olduğı gibi, daha önce aynı görevlerde bulunan eski ve yeni emeklilerin maaşları arasında da büyük farkların ortaya çıkmasına neden olacak bir sistem getirilmiştir.

Bu durum, Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesini zedelemektedir.

Eşitlik temeline dayanan adil bir hukuk düzeni kurmak, hukuk devletinin en önemli işlevlerinden biri olduğundan hukuksal eşitlik sağlanmadan hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmeyeceğı açıktır."

gerekçesine yer verilerek, 4447 sayılı Yasa'nın, 5434 sayılı Yasa'nın ek 9. maddesini değiştiren kuralı, Anayasa'nın 2 ve 10. maddelerine aykırı bulunup iptal edilmiştir.

Bunun üzerine, 5434 sayılı Yasa'nın ek 9. madde kuralının yeniden yasalaştırılması ya da benzer bir yasal düzenleme yapılması gerekirken, Yasa'nın 55. maddesinde, 4447 sayılı Yasa benzeri bir kurala yer verilmiştir.

Bu durum, 55. madde kuralının, Anayasa'nın 2 ve 10. maddelerine açıkça aykırı olduğunu göstermektedir.

Yasa'nın geçici 1. maddesinde, 55. madde kuralının bağlanmış aylık ve gelirlere de uygulanmasının öngörülmesi sonuca etkili değildir. Çünkü, bu düzenleme, yalnızca eski ve yeni emekli aylıklarının aynı esasa göre, enflasyon oranında artırılmasına ilişkin olup, Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen ve aynı görevde çalışan memurlar ile bu görevlerden emekli olanların aylık artışları arasındaki farkı giderecek, 5434 sayılı Yasa'nın ek 9. maddesine benzer bir içerik taşımamaktadır.

Yasa'da, emekli aylıklarının, yasal kesin ölçütler yerine piyasa koşullarına dayanan yönetsel keyfi ölçütlerle artırılmasının öngörülmesi de hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Ayrıca, emekli aylıklarının yalnızca yıllık TÜFE oranı kadar artırılması, ulusal gelirdeki artış payının, başka bir deyişle gönenç payının emekli aylıklarına yansıtılmaması, emeklilerin ulusal gelirden aldıkları payın daha da gerilemesine neden olacaktır ki, bu da, sosyal hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda (a), (b), (c), (d) ve (e) bölümlerinde belirtilen gerekçelerle, Yasa'nın 3, 28, 29, 31, 46, 55, 80, 82, geçici 1, geçici 2, geçici 4. ve geçici 6. maddeleri, Anayasa'nın sosyal hukuk devleti ve eşitlik ilkeleriyle bağdaşmamakta ve uygun görülmemektedir.

2- Yasa'nın 40. maddesinde, 506 sayılı Yasa'nın ek 5. maddesi ile 5434 sayılı Yasa'nın 32. maddesine göre, kimi ağır ve yıpratıcı işler için "itibari hizmet ya da fiili hizmet süresi zammı" adıyla farklı esas ve sürelerde verilmekte olan fiili hizmet süreleri, sosyal güvenlik kurumlarına göre farklılıkları kaldırılarak yeniden düzenlenmiştir.

Bu bağlamda, sigortalıların hizmet sürelerine fiili hizmet süresi zammı eklenmesini gerektiren işyerleri ve/veya işler ile sigortalıların bu işyerlerinde ve/veya işlerde geçen çalışma sürelerinin her 360 günü için fiili hizmet zammı olarak eklenecek süreler gösterilmiş; hesaplanan fiili hizmet süresi zammının, yer altı işlerinde sürekli ya da dönüşümlü olarak çalışanların maden

işyerlerinde geçen hizmetleri ayırık olmak üzere, en çok 8 yılının uzun vadeli sigorta kolları uygulamasında prim ödeme gün sayısına eklenmesi ve bunun, üç yılı geçmemek koşuluyla yarısının emeklilik yaş sınırlarından indirilmesi öngörülmüştür.

Bu düzenleme, fiili hizmet zammı eklenmesi gereken kimi ağır ve çalışanı yıpratıcı işleri yapanlar arasında ayırıma yol açması nedeniyle eşitsizlik yaratmaktadır.

Gerçekten, Yasa'nın 40. maddesinde yer verilen ve fiili hizmet süresi zammını gerektiren işyerleri ve işler ile sigortalıları gösteren cetvel incelendiğinde,

- 12. sırada, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu'nda haber hizmeti yapan ve haber hizmetlerinde fiilen çalışanlardan unvanları sayılanların TRT Kurumu haber hizmetlerinde,

- 14. sırada, Devlet Tiyatrosu sanatçıları ile Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası şef ve üyelerinin, Devlet Tiyatroları ile Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası'nda, geçen çalışmaları nedeniyle fiili hizmet süresi zammından yararlanmalarına olanak tanındığı; ancak, aynı ya da benzer etkinlikleri özel televizyon kuruluşları ve özel tiyatro ya da orkestralarda yürütenlerin fiili hizmet süresi zammından yararlandırılmadığı görülmektedir.

Anayasa'nın 10. maddesinde, herkesin, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle ayırım gözetilmeksizin yasa önünde eşit olduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında vurguladığı gibi, yasa önünde eşitlik, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmektedir.

Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasa karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin zedelenmesi önlenmiştir. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları gerekli kılabilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal

durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmiş olmaz. Nitelikleri ve durumları özdeş olanlar için değişik kurallar konulamaz.

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin 06.01.2005 günlü, E.2001/479, K.2005/1 sayılı kararında belirtildiği gibi, Anayasa'nın 2. ve 60. maddeleri uyarınca, Devlet'çe, sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması elverişli ortamın yaratılması ve bu anlamda sosyal güvenlik alanında getirilecek bir haktan, aynı sosyal güvenlik kurumu içinde yer alan ve temelde birbirine yakın konumda bulunan tüm sigortalıların "dengeli ve makul" ölçüler içinde yararlanmalarını öngören düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yine bu kararda, aynı sosyal güvenlik sistemi içinde bulunan, aynı sosyal risklere karşı asgari ölçüde güvence altına alınan ve aynı kurallara bağlanan sigortalıların aynı hukuksal statü içinde özdeş durumda bulunan kişiler olduğu, aynı durumdaki kişilerin, yasanın öngördüğu haklardan aynı esaslara göre yararlandırılmalarının ise eşitlik ilkesinin gereği bulunduğu açıklanmıştır.

Yasa'nın 40. maddesinde yer verilen ve fiili hizmet süresi zammı verilmesini gerektiren işyerleri ve işler ile sigortalıları gösteren cetvel bu ilke ve kararlar çerçevesinde değerlendirildiğinde, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu'nda haber hizmeti yapan ve haber hizmetlerinde çalışanlar ile Devlet Tiyatrosu sanatçıları ve Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrasının şef ve üyelerinin fiili hizmet süresi zammından yararlanmalarına olanak tanındığı; ancak, aynı ya da benzer etkinlikleri özel televizyon kuruluşları, özel tiyatrolar ve orkestralarda yürütenlerin fiili hizmet süresi zammından yararlandırılmadığı görülmektedir.

Oysa, televizyon haber hizmetlerini TRT Kurumu'nda yürütenler ile özel televizyon kuruluşlarında yürütenler arasında, bu etkinliğin gerektirdiği teknik uygulamalar ile çalışanların görev ve sorumlulukları arasında, çalışanların yıpranması yönünden bir fark bulunmamaktadır. Aynı durum, Devlet Tiyatroları ve Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası sanatçıları ile özel tiyatro ve orkestra sanatçıları yönünden de geçerlidir.

Yasa'nın temel yaklaşımı, Devlet memurları, hizmet akdine göre ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik rejiminin, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik statüsüne dönüştürülmesi olduğuna göre, kurumlarının ve bağlı oldukları çalışma rejiminin, anılan sigortalıların fiili hizmet süresi zammından yararlanıp, yararlanmamasında ayırım yapılmasına dayanak olamayacağı açıktır.

Nitekim, aynı cetvelin,

- 3. sırasında, Türkiye Denizcilik İşletmeleri ya da Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü ile özel sektör denizcilik firmaları arasında bir ayırım yapılmadan gemi adamları, gemi ateşçileri ve dalgıçlar denizde,

- 6. sırasında, Türk Hava Yolları ile diğer özel havayolu firmaları arasında ayırım yapılmadan, havayollarının uçucu personeli uçakta, geçen çalışmaları için fiili hizmet süresi zammından eşit biçimde yararlandırılmıştır.

Bu nedenlerle, Yasa'nın 40. maddesinde yer verilen cetvelin 12. ve 14. sırasındaki düzenlemeler, Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerinde yazılı hukuk devleti ve eşitlik ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.

3- Yasa'nın geçici 9. maddesinin ilk üç fıkrasında, "4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında olup da 8.9.1999 tarihinden bu Kanunun yürürlük tarihine kadar ilk defa sigortalı sayılanlar; kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmak ve 7000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olmak şartıyla veya kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmak ve 25 yıldan beri sigortalı bulunmak ve en az 4500 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olmak şartıyla yaşlılık aylığından yararlanırlar. 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında olup da 8.9.1999 tarihinden bu Kanunun yürürlük tarihine kadar ilk defa sigortalı sayılanlar; kadın ise 60, erkek ise 62 yaşını doldurmak ve en az onbeş tam yıl malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemek şartıyla kısmi yaşlılık aylığından yararlanırlar.

17.10.1983 tarihli ve 2925 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olup da 8.9.1999 tarihinden bu Kanunun yürürlük tarihine kadar ilk defa sigortalı sayılanlar; kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmak ve onbeş yıldan beri sigortalı olup 3600 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemek şartıyla yaşlılık aylığından yararlanırlar." düzenlemesine yer verilmiştir.

Böylece, 08.09.1999 ile Yasa'nın yürürlüğe gireceği 01.01.2007 günleri arasında, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası ile 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Yasası kapsamında ilk kez sigortalı olanların, sigortalı oldukları günde geçerli koşullarla yaşlılık aylığına hak kazanma olanakları korunmuştur.

Yine aynı günler arasında ilk kez Bağ-Kur kapsamında sigortalı olanların, kadın için 60, erkek için 62 yaşını doldurmak ve en az onbeş tam yıl malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemek koşuluyla "kısmi yaşlılık aylığı"ndan yararlanma olanakları da korunmuştur.

Buna karşılık, Yasa'da aynı günler arasında ilk kez Emekli Sandığı ile ilgilendirilmelerini gerektiren görevlere atananların emekli aylığına, yine ilk kez Bağ-Kur'a tabi olmayı gerektiren etkinliklere başlayanların ise "tam yaşlılık aylığı"na hak kazanabilmeleri için, iştirakçi ya da sigortalı oldukları gün geçerli olan koşullara bağlı olduklarını belirten bir geçiş kuralına yer verilmemiştir.

Öte yandan, 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası'nın emekli aylığı bağlanacak durumların belirlendiği 39. maddesi ile 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Yasası'nın yaşlılık aylığından yararlanma koşullarının düzenlendiği 35. maddesi, Yasa'nın 106. maddesinin 2. ve 8. fıkralarıyla yürürlükten kaldırılmaktadır.

Dolayısıyla, bu durumda olanların emeklilik ya da tam yaşlılık aylığına hak kazanmasında yaş sınırı, fiili hizmet süresi ve prim ödeme gün sayısı gibi koşulları belirleyen herhangi bir düzenleme kalmamakta; başka bir anlatımla, 08.09.1999-01.01.2007 günleri arasında iştirakçi olanlar ile Bağ-Kur kapsamında sigortalı olanların nasıl ve hangi koşullarla emeklilik haklarına kavuşacakları konusu belirsiz bırakılmaktadır.

Bu kişilerin emeklilik koşullarının Yasa'nın 28. maddesiyle düzenlendiğinden söz edilmesi de olanaksızdır. Çünkü, Yasa'nın 28. maddesinde, Yasa'nın yürürlüğe girmesinden, yani 01.01.2007 gününden sonra ilk kez sigortalı olacakların yaşlılık aylığından yararlanma koşulları düzenlenmektedir.

Sonuç olarak, 08.09.1999-01.01.2007 günleri arasında Emekli Sandığı iştirakçisi olanlar ile Bağ-Kur kapsamında sigortalı olanların nasıl ve hangi koşullarla emeklilik haklarına, bu bağlamda yaşlılık aylığına kavuşacakları belirsiz bırakılarak, bu kişilerin sosyal güvenlik haklarının belki de en önemli ögesi olan emeklilik hakkını kullanamaz duruma getirilmeleri Anayasa'nın 2, 5 ve 60. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

4- Yasa ile getirilen bir başka değişiklik emekli ikramiyelerinin ödenmesi yönündendir.

TC Emekli Sandığı iştirakçilerinin emekli ikramiyesi, 5434 sayılı Yasa'nın 89. maddesine göre Emekli Sandığı'nca ödenmekte ve ödenen tutar, sonra görevlinin son çalıştığı kurumundan geri alınmaktadır.

Yasa ile emekli ikramiyesine ilişkin kural korunmaktadır. Ancak, Yasa'nın geçici 4. maddesinin ikinci fıkrasında, emekli ikramiyelerinin bir yıl daha Sosyal Güvenlik Kurumu'nca ödenmesi, bir yıldan sonra ise ödemenin doğrudan son çalışılan kurumca yapılması öngörülmektedir.

Kimi kamu kurum ve kuruluşlarının, özellikle yerel yönetimlerin mali zorluk nedeniyle hizmet akdi ile çalışan işçilerin kıdem tazminatlarını ödemekte güçlük içinde buldukları bir gerçektir.

Yapılan düzenleme ile, memurlar ve diğer kamu görevlileri emekli ikramiyesini alabilmek yönünden aynı güç koşullar içine itilmektedirler.

Normal işleyen bir düzenden, riski Kurum yerine çalışanlar üzerine taşıyan bir sisteme geçmenin sosyal devlet ilkesiyle bağdaşmayacağı açıktır.

Ayrıca, emekli ikramiyesini ödeyecek kurumu değiştiren kalıcı düzenlemenin geçici maddelerle yapılmasının yasa yapma tekniğine uygun düşmediğini de vurgulamak gerekir.

5- Anayasa'nın 56. maddesinde, sağlık hizmetlerinin yaygın biçimde yerine getirilmesi için yasayla genel sağlık sigortası kurulabileceği belirtilmiştir.

Yasa'yla, sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılırken, Türkiye'de yaşayan herkese sağlanacak sağlık hizmeti giderlerinin karşılanmasının eşit ve tek statüye bağlanması öngörülmektedir. Böylece, yurttaşların sağlık giderleri yönünden sosyal güvenlik kapsamına alınması sağlanmaktadır.

Yasa'nın üçüncü kısmında, "Genel Sağlık Sigortası"na ilişkin kurallara yer verilmiş; 61. maddesiyle de, yalnız sosyal sigorta kapsamındaki sigortalılar değil, bunların yanında Türk yurttası olan ya da Türkiye'de yerleşik herkes genel sağlık sigortası kapsamına alınmıştır.

Yasa'nın 63. maddesinde, genel sağlık sigortalıları ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerin, giderleri Sosyal Güvenlik Kurumu'nca karşılanacak sağlık hizmetleri düzenlenmiştir.

Maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde,

"Kişilerin hastalanmaları halinde ayakta veya yatarak; ağız ve diş muayenesi, diş hekiminin göreceği lüzum üzerine ağız ve diş hastalıklarının teşhisi için gereken klinik muayeneler, laboratuvar tetkik ve tahlilleri ile diğer tanı yöntemleri, konulan teşhise dayalı olarak yapılacak tıbbi müdahale ve tedaviler, diş çekimi, konservatif diş tedavisi ve kanal tedavisi, hasta takibi, travmaya ve onkolojik tedaviye bağlı protez uygulamaları, ağız ve diş hastalıkları ile ilgili acil sağlık hizmetleri, 18 yaşını doldurmamış kişilerin ortodontik diş tedavileri ile 18 yaşını doldurmamış veya 45 yaşından gün almış kişilerin diş protezlerinin 72 nci maddeye göre belirlenen tutarının % 50'si." denilerek, ağız ve diş tedavisinde giderleri Kurum'ca ödenecek hizmetler sayılmıştır.

Kurala göre, 18-45 yaş arasındaki kişilerin diş protez giderleri Kurum'ca karşılanmayacak; 45 yaş ve üzerindeki kişilerin diş protez giderlerinin de ancak yarısı Kurum'ca ödenecektir.

Bu durum, Anayasa'da yer verilen sosyal devlet ilkesiyle, 56. maddesindeki Devlet'in "herkesin yaşamını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak" yükümlülüğüyle bağdaşmamaktadır.

Anayasa'nın 65. maddesinde, Devlet'in, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, mali kaynaklarının yeterliliği lsnde yerine getireceği belirtilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarında da açıklandığı gibi, bu kuralın, sosyal güvenlik hakkını ortadan kaldıran ya da onu kullanılamayacak lde sınırlayan biçimde uygulanmaması gerekmektedir.

Bu nedenle, diş protez giderlerinin 18-45 yaş arasında Kurum'ca ödenmeyeceği, 18 yaşını doldurmamış olanlar ile 45 ve yukarı yaşlarda ise yalnızca % 50'sinin ödeneceğine ilişkin yasa kuralı, sosyal devlet ilkesi ve sosyal güvenlik hakkı ile bağdaşmamaktadır.

Yayımlanması yukarıda açıklanan gereklerle uygun görülmeyen 5489 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu", 3, 28, 29, 31, 40, 46, 55, 63, 80, 82, geçici 1, geçici 2, geçici 4, geçici 6 ve geçici 9. maddelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın değişik 89 ve 104. maddeleri uyarınca ilişikte geri gönderilmiştir.

Ahmet Necdet SEZER

CUMHURBAŞKANI