SOSYAL GÜVENLİK

DİSK
BİRLEŞİK METAL İŞÇİLERİ SENDİKASI

BİRLEŞİK METAL-İŞ YAYINLARI

Tünel Yolu Cad. No.2 81110 Bostancı-İSTANBUL
Tel: (0216) 380 8590 Faks: (0216) 373 6502

Teknik Hazırlık: Birleşik Metal-İş
Baskı: Birleşik Metal-İş
No: 5 / 2002

SUNUŞ

Tarih, içinde bulunduğumuz süreci; bilimsel, teknik ve toplumsal gelişmelerin yoğunlaştığı bir süreç olarak yazacak...

Ve bizler, bu sürece "**emekçi kimliğimiz**" ile tanıklık ediyoruz. Bilimsel ve teknik gelişmeler insanlık için son derece önemli sonuçlar doğuruyor. Yaşamımız değişiyor...

Ancak bu gelişmelerin sonuçları, her zaman ve herkese adil yansımıyor. Çünkü bugün; bilimsel ve teknik gelişmeler süreci **kazanç** amaçlı olarak yönlendirilmektedir.

Bu nedenle; dünyanın bir yanı zenginlik, bir yanı yoksulluk içinde. Sosyal sınıflar arasındaki uçurum her geçen gün derinleşiyor...

Küreselleşen kapitalizmin hedefi; uçurumu emekçiler aleyhine daha da derinleştirmek. İşsizlik, dünyanın her yanında salgın hastalık gibi büyüyor. 6 milyar insan geleceğinden endişeli...

Bu durum kader değildir, değiştirilebilir. Tarih bize, adaletsizliklerin ancak "**şikayet edenler**" eli ile giderilebileceğini öğretir. Peki nasıl?

Elbette, her insanın, her ailenin, her kurumun, her ülkenin yapabileceği bir çok şey var. Bu, uzun soluk ve sabır ister.

Bu nedenle, işe **bilinçle** başlamak ve bilinçle yürümek gerekiyor. **Bilinçle** yürümenin yolu ise, **eğitim** ve **sendikal örgütlülükten** geçiyor.

Daha adil ve kalıcı bir barışın egemen olduğu bir dünya;

Demokrasi, insan hakları ve işçi haklarının eksiksiz uygulandığı bir ülke;

Güven içinde sürdüreceğimiz ve gelecek endişesinin son bulduğu bir yaşama yönelik uzun soluklu bir yürüyüşün ilk basamağı olarak başlayacak ve bir ömür boyu sürecek bir **eğitim** için;

Sendikamız; 2001-2003 döneminde uygulamaya koyduğu "**Ülkemize ve Sendikamıza Bilinçle Sahip Çıkmak İçin Eğitim**" Programında **eğitim destek** çalışmalarından biri olarak planlanan broşürler dizisinin üyelerimize ve sendikamıza yararlı olması umuduyla...

Genel Yönetim Kurulu

SOSYAL GÜVENLİK

Günümüzde, sosyal güvenlik kavramı, sosyal güvenlik kuruluşları ve sosyal güvenlik sisteminin bütünü; hem kavramsal boyutta hem de kurumsal yapılanma/yeniden yapılanma kapsamında yoğun bir tartışmanın odak konularıdır. Bu alanda bir takım düzenlemeler gerçekleştirilirken, sistemin tümüyle değişmesi doğrultusunda etkin girişimlerde bulunulmaktadır.

Yeniden yapılanma ya da "yapısal uyum programları" ile, sosyal hukuk devletinin güvencesinde olan kurulu sosyal güvenlik sisteminin tasfiye edilmesine ve bireyin karşılaşacağı sosyal risklerin önlenmesini özel sigortalara bırakan; yani özel çözümleri yeğleyip, devleti dışlayan bir anlayışın yerleştirilmesine çalışılmaktadır.

Önerilen dış kaynaklı ekonomik politikalar doğrultusunda, konunun sosyal boyutu gözardı edilerek, bilinen kavramların anlamları ve kurumların da görevleri değiştirilmektedir.

Sosyal güvenlikle ilgili haklar ve emek mücadelesi sonucu edinilmiş kazanımlar bilinçli ve düzenli bir saldırı ile karşı karşıyadır. Sadece ülkemizde değil, tüm dünyada da bu alandaki haklar yanında, bir çok kazanılmış emek hakkı, bir saldırı ile karşı karşıyadır. Çünkü sermaye, birikim krizini sosyal devletin sağlamış olduğu emek hakları üzerinden çözmek istemektedir.

Kapitalizm, küreselleşme ve yeni dünya düzeni söylemleri ile bugün geldiği noktada, varlık alanı olarak gördüğü her yere girmekte, her değeri yıpratmakta ve hedef olarak belirlediği her noktaya ulaşmaktadır.

Günümüzde, küresel süreçlerin belirlediği koşullarda, Türkiye'nin de sistemle bütünleşmesi için, ekonomik, siyasal ve hukuk alanındaki düzenlemeler, uluslararası kuruluşlar aracılığı ile dayatılmakta ve uygulamaya dönüştürülmektedir.

Sosyal güvenlik konusunda sürdürülen girişimler ve gerçekleştirilenler, bu sürecin bir uzantısını oluşturmaktadır.

I. SOSYAL GÜVENLİK NEDİR?

Bir toplumun tüm bireylerini, doğumdan ölüme dek ilgilendiren sosyal güvenlik, dünyanın tüm ülkelerinde, yeterli ya da yetersiz, ancak mutlaka var olan bir kurumsal yapıdır.

Her ülkenin ekonomik gelişmişliği ve yaşanan sosyolojik değişimler kapsamında çeşitlilik gösterse de, bağımsız bir ülke olmanın ve çağdaş bir toplum ve devlet anlayışının temel gereklerinden biridir. Günümüzde ülkelerin kalkınma göstergesi olarak, sosyal güvenliğe verilen önem ve sistemin işleyişi ile ilgili güvenceler değerlendirilmektedir.

Sosyal güvenlik, sosyal politikanın ve gelişmiş ülkelerdeki sosyal devlet anlayışının ulaştığı en üst noktadır. Sosyal güvenlik, ulusal gelirin yeniden dağıtımını, toplumsal kesimler ve kuşaklar arasında dayanışmayı sağlayan ve sosyal adaletin gerçekleşmesine katkı yapan bir toplumsal bütünleşme aracıdır.

Sosyal güvenlik, sosyal risk olarak adlandırılan, hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, malullük, yaşlılık, ölüm, sakatlık ve muhtaçlık gibi tehlikelere karşı **kişinin** ve **ailesinin** korunmasını kapsar. Korunma, kişinin hem çalışması sırasında, hem de işini kaybettiğinde ya da çalışamaz duruma geldiğinde söz konusudur.

Sosyal güvenlik, kısaca toplumun tüm bireylerinin hiçbir ayrım ve ayrıcalık gözetilmeksizin, insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürebilmelerine olanak sağlayacak biçimde; bugünlerinin ve yarınlarının güvence altına alınması ile ilgili sistemi tanımlar.

Günümüz toplumlarında uygulanması ve esasları halen tartışılmakta olan, sosyal güvenlik; her ülkenin özgün koşulları kapsamında geliştirilen ve kurumsallaşan bir hizmetler toplamıdır.

Ülkede yaşayanların ekonomik ve sosyal gereksinimlerini karşılamayı, devlet gözetiminde güven altına almayı amaç edinmiş; sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlardan oluşan bir sistem aracılığı ile yaşama geçirilir.

Sosyal güvenliğin temel hedefi, bireyi koruyarak toplumu korumak; güçlü ve sağlıklı bir üretim ve tüketim süreci oluşturmaktır. Sosyal güvenliğin finansmanı için de ülkelerin ekonomik ve sosyal yapıları ile uyumlu modeller geliştirilmiştir. Prim karşılığı yapılan yardımlar, vergi ile sağlanan sosyal yardımlar, ya da doğrudan karşılanan hizmetler, sistemi oluşturan kuruluşlar aracılığı ile yerine getirilir.

Sosyal güvenlik, aynı zamanda sosyal devletin de güçlü ve etkili kurumlarından biridir. Sosyal güvenlik, **ayrımcılık** ve **fırsat eşitsizliği** karşısındaki işlevi nedeniyle, toplumda **fırsat eşitliği**, **sorumluluk** ve **dayanışmayı** gerçekleştirmeyi, gelirin yeniden dağıtımı yoluyla **sosyal adalete** ulaşmayı sağlayan, etkin bir sosyal politika aracıdır.

Öte yandan kapitalist sistem içinde, sosyal güvenlik ve sosyal güvenlik sistemleri bir başka açıdan da önem taşırlar. Sosyal güvenlik harcamaları, bir yandan toplumsal ücret boyutuyla, emek maliyetinin bir parçasını oluşturur. Sosyal güvenlik sistemleri ise büyük parasal değerler oluşturan, sağlık, emeklilik ve işsizlik sigortası fonlarını içlerinde bulundururlar.

Sosyal güvenlik örgütleri, asıl fonksiyonu olan sosyal güvenliği sağlarken, ekonomik etkinliklerin gelişimi ve gelir dağılımı üzerinde de büyük etkiler yaparlar. Bu nedenle, sosyal güvenliğe ilişkin haklar, sosyal güvenlik sistemi içindeki fonlar ve sosyal güvenlik sistemi ile ilgili kurumlar; ekonomik, kültürel ve ideolojik olarak bizi kuşatmış olan yeni liberal politikaların yakından ilgilendiği, denetlediği ve yönlendirmek istediği konulardır.

II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

Sosyal güvenlik sistemleri, yukarıda belirtilen ana kurallara uygunluk temelinde, genel amaçlara ulaşabilmek için her ülkenin kendi toplumsal ve ekonomik yapısına göre örgütlenir, düzenlenir.

Sosyal güvenlik, toplumun tüm kesimlerini kapsayacak bir bütünlük içinde, sosyal sigortalar, sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarından oluşmaktadır.

1. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortalar; mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerden dolayı geliri ya da kazancı sürekli ya da geçici olarak kesilmiş ya da azalmış bulunan bireylerin geçinme ve yaşama gereksinimlerinin devlet güvencesi ile sağlanmasını amaçlayan bir korunma düzeneğidir.

Her bireyin, her türlü risk karşısında korunması olanaklı değildir. Sosyal sigortalar, öncelikle çalışanların iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı sigortalanması ile uygulamaya konmuş, ikinci aşamada, yaşlılık, malullük ve ölüm risklerine karşı korunma gündeme gelmiştir. Sosyal sigortacılık, çalışanların gelirlerinde tam olarak süreklilik sağlamayı amaçlayan işsizlik sigortası programları bir bütünlüğe ulaşmıştır.

Bu ana risklerin yanında analık, aile ve çocuk yardımlarını da kapsayacak biçimde yaygınlık kazanmıştır.

Sosyal sigortalar, ekonomik ve kültürel yapılarına bağlı olarak, kimi ülkelerde yurttaşına karşı bir sorumluluk olarak yerine getirilen ve kamu hizmeti olarak örgütlenmiş bir anlayışla devlet tarafından karşılanmaktadır. Kimi ülkelerde "nimet-külfet" dengesini asıl alarak, bireyin kendi sosyal güvenliğini sağlamaya prim yoluyla katılımını öngören ya da her iki

sistemi birlikte içeren sosyal sigorta uygulamaları yürürlüktedir.

2. Sosyal Hizmetler

Sosyal gereksinimlerini karşılayamayan, korunmaya, bakıma, yetiştirilmeye muhtaç; kişi, grup ya da toplulukların daha iyi yaşama koşullarına ulaşmalarının sağlanması amacıyla, düzenli olarak yapılan hizmetler, sosyal hizmetleri oluşturur.

Refah devleti anlayışının yaygınlaşması sonucu kurumsal yapılanması, devletin sorumluluğunda yürüyen sosyal hizmetlerin gerçekleşmesi, ekonomik ve sosyal politikalar arasında bir denge sağlanması durumunda etkin olarak gerçekleşebilir.

3. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardım, asgari geçinme düzeyinin altında bir yaşam süren, temel gereksinimlerini karşılayamayacak durumda olan kişilere, karşılıksız olarak ve sürekli ya da süreksiz yapılan yardımlardır.

Sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler amaçları yönünden birbirinin tamamlayıcısıdır. Kişiler sosyal güvenlik kapsamına girdikçe, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlardan yararlanan kesimler küçülmekte, zamanla ortadan kalkmaktadır.

III. SOSYAL GÜVENLİĞİN EVRENSEL NORMLARI

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa Sosyal Şartı ve 102 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi sosyal güvenliğin evrensel ölçülerini belirleyen uluslararası belgelerden bazılarıdır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO), 28 Haziran 1952 tarihinde kabul ettiği Sosyal Güvenliğin Asgari Şartlarına İlişkin

102 sayılı Sözleşmesi, dokuz risk grubu için oluşturulmuş sigorta programlarını tanımlamaktadır.

1) Mesleki Riskler

- **a)** İş Kazaları
- **b)** Meslek Hastalıkları

2) Fizyolojik (Doğal) Riskler

- **a)** Hastalık
- **b)** Analık
- **c)** Malullük
- **d)** Yaşlılık
- **e)** Ölüm

3) Sosyo-Ekonomik Riskler

- **a)** İşsizlik
- **b)** Aile Yardımları

IV. SOSYAL GÜVENLİĞİN DÜNYADA GELİŞİMİ

Toplumsal ve ekonomik güçlükler karşısında bireyin kendini ve yakınlarını koruma gereksinimi, tarihsel süreç içinde çeşitli arayışlara ve sosyolojik anlamda kurumsal yapıların oluşmasına neden olmuştur.

Sanayileşme öncesi, yoksulluktan ve tehlikelerden korunma; temel gereksinimleri sağlama ve yarınları güvenceye alma, geleneksel kurumlarca sağlanan olanaklarla karşılanırken, sanayileşmenin hızlanmasıyla farklı bir boyut ve nitelik kazanmıştır.

Sosyal güvenlik **Avrupa** kökenli bir sistemdir. Avrupa, kültürel gelişmelerin olduğu kadar, kapitalist üretim biçimi ve buna

paralel olarak sınıf mücadelelerinin de beşiğidir. Dolayısıyla sınıf mücadelesi sonucu kazanılan emek hakları da öncelikle Avrupa ülkelerinde kurumsallaşmıştır.

Kapitalist üretim ilişkilerinin ilerleme sürecinde; insan öğesinin gözardı edildiği, pazar anarşisinin egemen olduğu dönemden, kitlesel üretime geçişte, özellikle çalışma koşullarının kötülüğü serbest piyasa modeline devlet tarafından müdahale edilmesi gereğini doğurmuştur.

Bu dönemde, üretimin sürdürebilmesi için gerekli olan nitelikli emek gücünün sağlanması ve dönemsel krizlerin aşılması için devletin piyasaya müdahale etmesi ve emek lehine sonuçlar doğuran bazı baskıcı önlemlere başvurması gerekmiştir. Bu doğrultuda, kapitalist üretim tarzının sürekliliği ve emek unsurunun yeniden üretimi için, sistem dışına kaçışları önleyici ve toplumsal bütünleşmeyi sağlayıcı araçların da devreye sokulması gündeme gelmiştir.

Öncelikle çalışma koşullarını düzenleyen, çalışma sürelerini sınırlayan ilk devlet müdahaleleri ile birlikte bu dönemde, kapitalist üretim biçimi içerisinde ilk toplumsal koruma düzeneklerinin temelleri atılmıştır. Yani sosyal güvenlik kavramı ve sosyal güvenlik kuruluşları, kapitalist sistem içinde, sınıf mücadelesinin de bir sonucu ve sistemi iyileştirmeyi ve sürdürülebilir kılmayı amaçlayan bir anlayışın ürünü olarak ortaya çıkmışlardır.

Özellikle, 19. Yüzyıl sonları ile 20. Yüzyıl başlarında, iş kazaları ve meslek hastalıkları üzerinde yoğunlaşan ve sanayi kesiminde çalışan işçilerin korunmasına dayanan ilk sosyal güvenlik sistemleri, sosyal güvenlik tarihinin klasik dönemini oluşturmaktadır.

Sosyal güvenliğin temelini oluşturan iş kazaları ve meslek hastalıklarına ilişkin ilk sistemler dışında, Almanya'da Bismarck tarafından 1883-1889 yılları arasında oluşturulan sosyal

sigorta sistemi, sosyal güvenlik alanındaki en önemli gelişmedir.

Hızla gelişen Alman sanayisi nedeniyle, kentlerde yoğunlaşan emekçi kitlelerinin dayatan istemleri ve sendikaların güçlü savaşımları sonucu etkili sosyal önlemlerin alınması kaçınılmaz olmuştur. Güç kazanan sosyalist düşünce akımlarının etkisini de yok etmek amacıyla başlatılan sosyal politika alanındaki reform girişimleri -daha açık bir ifadeyle, işçileri sistemle bütünleştirme çabaları- işçileri koruyan, emeğin yeniden üretimine olanak tanıyan bir sigorta modelinin gelişmesini sağlamıştır. Bu model, zaman içinde değişerek pek çok ülkenin de sosyal güvenlik sistemine örnek oluşturmuştur.

Almanya'da uygulanan sistemin genel özellikleri; özel sigorta tekniği temelinde gelişmesi, zorunlu nitelikte bir sigorta olması, katkı ve sağlanan sosyal karşılıkların ücretle orantılı olmasıdır.

Başlangıçta belirli bir ücret düzeyinin altında olan sanayi işçilerini kapsayan bu uygulama, süreç içinde diğer ücretlileri de kapsayacak biçimde yaygınlaşmış; işçiler hastalık (1883), iş kazası (1884), sakatlık ve yaşlılık (1889) riskleri yönünden korunmuşlardır. 1883-1889 yılları arasında gerçekleştirilen bu sosyal güvenlik uygulamalarına, 1912'de ölüm ve 1921'de de işsizlik sigortaları eklenmiştir.

Sistemin finansman kaynağını başlangıçta işçi, daha sonra işçi ve işverenin ödedikleri primler oluştururken, zaman içinde devletin katılımı da sağlanmıştır.

İngiltere'de sosyal sigortacılık, 17. Yüzyıl sonlarında yoksullara yardım niteliğinde başlamış, ancak Almanya'dan daha geç bir gelişme göstermiştir. Bununla birlikte, işsizlik sigortası uygulamasının başlatıldığı ilk ülke İngiltere'dir. (1911)

Kapitalist sistemin içine düştüğü sorunlardan kaynaklanan

1930 Büyük Bunalımı, sosyal güvenliğin gelişimini etkileyen bir başka dönüm noktası olmuştur. Geniş kitleleri etkileyen yoksulluk ve işsizlik dönemi, devletin tüm yurttaşlarına enaz düzeyde bir yaşam standardı sağlamayı amaçlayan sosyal politikalar izlemesi gerektiğinin kaçınılmazlığını göstermiştir.

ABD'de, 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası ile "sosyal güvenlik" ilk kez hukuk terminolojisine girmiştir. Yeni Zelanda'da 1938'de, ünlü "Beveridge Raporu"yla da İngiltere'de bugünkü anlamını kazanmıştır.

Bunalımı izleyen yıllarda ekonomik liberalizm ve koruyucu devlet kavramı yerini, "Keynesçi refah devleti"ne bırakmış; devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesinin geçerli kılınması ile sosyal güvenlik kavramının güçlenmesinin ve bir sistem olarak yaygınlaşmasının önü açılmıştır.

Keynesçi modelin temel dayanakları, devletin ekonomik alanda girişimci yapılar kurarak piyasaya girmesi; kitlesel tüketimi yükseltmek amacıyla, sosyal harcamaları ve refahı artırmaya yönelik araçlar geliştirmesidir.

Ancak bu dönemin ekonomi politikaları (sosyal refah devleti ya da fordist politikalar) kitlesel üretim ve kitlesel tüketimi sürekli kılmaya yönelik çareler bulurken, bir yandan da kapitalist sistemin sürekliliğini tehdit eden bir başka olguyu da güçlendirmiştir. Ücret düzeylerinin yüksekliği ve devletin sosyal güvenlik sistemine yönelik harcamaları giderek, sermaye birikim sürecinin önünde bir engel olarak görülmeye başlanmıştır.

Devlet, sosyal güvenlik harcamaları için vergiler aracılığı ile kaynak yarattığından, artı değerin bir kısmına **vergi** olarak el konulması sermayeye kalan artı değer miktarını azaltıyordu. Dolayısıyla bir kez daha "kapitalist sistemin istikrarı" kâr oranlarının düşme eğilimi tarafından tehdit edilmeye ve artan uluslararası rekabetle birlikte, sermayenin içine girdiği birikim

krizi de giderek derinleşmeye başladı.

1970'li yıllarda başlayan kriz sürecinde, 1980'lerde yükselen yeni-liberalizm; genel olarak devlet harcamalarının ve devletin piyasaya müdahalelerinin ekonomiye zararlı olduğunu ve devletin ekonomiden çekilmesi gerektiğini belirtiyordu.

Bu söylem başta ABD ve İngiltere olmak üzere bütün dünyada devletin küçültülmesi girişimlerinin sloganı haline geldi. Krizden çıkış reçetesi, sermayenin tüm dünyada sınırsız dolaşımı, devlet girişimciliğinin önlenmesi (özelleştirme), kamu harcamalarının kısılması ve kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması olarak tanımlandı. Bu doğrultudaki girişimler, sosyal harcamaların tasfiyesi ve refah devleti harcamalarının bittiğinin ilanı ile sonuçlandı.

Bundan böyle devlet harcamaları, sosyal ücreti artırmak amacıyla değil, sermayeye ve sermayeye yeni değerlenme (kar) alanları oluşturacak yatırımlara yönlendirilecekti. Bu süreçte, sosyal güvenlik diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi satın alınır bir hizmet olarak tanımlandı ve sosyal güvenlik alanı da sermayenin değerlenme, yani kar alanına açıldı.

Günümüzde geçerli kılınan üretim ilişkileri (yani post-fordizm olarak adlandırılan bu süreç) esnek bir emek yapısına dayanmaktadır. Esnek ve parçalanmış işgücü piyasalarına duyulan gereksinim, bu süreçte sosyal güvenliğin ve yüksek işgücü maliyetlerinin en aza indirilmesini gerektirmektedir. Ayrıca son dönemde ortaya çıkan bazı teknolojik gelişmeler hizmet sektörünü yüksek karlılık vaat eden alanlara dönüştürmüştür. Bu arada sosyal güvenlik hizmetlerinin üretildiği alan da, uzun dönemli hedefler için, sermaye açısından sosyal hizmetlerin özelleştirilmesini rasyonel hale getirmektedir.

Bunun sonucunda sosyal hizmetlerin özelleştirilmesi evrensel bir reçete olarak bütün dünyada dayatılmış; Dünya Bankası'nın öncülüğünde reform planları geliştirilmeye

başlanmıştır.

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi yönünde çok yoğun tartışmalar ve çalışmalar yapılmasına karşın, Batı Avrupa ülkelerinin hemen hemen hepsinde, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi yönünde gerçek anlamda çok az "reform" yapıldığı; tartışmaların önemli ölçüde hayata geçirilemediği saptanmaktadır.

Dünya Bankası, dünya genelinde yeni birikim rejimi için arayışların somutlaştırılması sürecindeki etkin kurumlardan biridir. Dünya Bankası politikalarının öncelikli olanlarından biri de sosyal güvenlik alanına ilişkindir. Banka, gerek gelişmiş ülkelerde, gerekse azgelişmiş ülkelerde ekonomik büyümenin yavaşlamasının nedenlerinden biri olarak "Keynesçi refah devleti"ni göstermektedir. Bir başka deyişle krizin nedeni, keynesçi refah devletinin –sosyal devletin- yaptığı üretken olmayan sosyal harcamalara dayandırılmaktadır. Büyüme için, devletin küçültülmesinin yanı sıra sosyal güvenlik harcamalarını kesmesi ve kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin tasfiyesi gerektiği savunulmaktadır.

Emeklilik sigortalarına dönük çeşitli raporlarına bakıldığında, yaşlıların "insan" olduklarını unuttuğu görülen Dünya Bankası için asıl olan, emeklilik fonları ve bütün işçiler için özel sigortacılığa geçişle oluşturulacak yeni kaynaklardır. Özel sigortacılığın kamu denetimindeki sigortacılıktan daha etkin ve verimli olacağı böylece sigortalıların daha fazla gelir elde edebileceği öne sürülmektedir. Özel sigortacılıkla sağlanacak uzun dönemli tasarrufların yaygınlaştırılması yoluyla oluşacak yeni fonların, özel sektörce piyasada yeniden değerlendirileceği düşünülmektedir.

Dünya Bankası, bu politikalarının başarılı olduğunu ileri sürdüğü Şili Modeli’ni örnek göstermektedir. 1980'li yıllarda Şili'de askeri yönetim altında, ABD kaynaklı yeni-liberal

ekonomi politikalar doğrultusunda uygulanan ve zorunlu özel sigortacılığı getiren bu model, daha sonra bazı değişikliklere uğramıştır.

Latin Amerika ülkelerinde yaygınlaşan ve Türkiye gibi ülkeler için uygulamaya konulan modelin kökeninde de yine Dünya Bankası'nın örnek ülkesiyle koşutluklar bulunmaktadır.

V. ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİK

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Ülkemizde sosyal güvenliği de kapsayan sosyal politika uygulamaları, ekonomik ve siyasal gelişmelerin belirlediği ve elverdiği koşullar çerçevesinde gerçekleşmiştir. Geç başlayan ve yavaş gelişen sanayileşme süreci, bugünkü anlamda bir sosyal güvenlik sistemine ulaşmada da yavaşlatıcı bir etken olmuştur.

Sosyal güvenlik kavram olarak ilk kez, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nda yer alan **işçi sigortaları** ile toplumsal yaşamımıza girmiştir. İşçi sigortalarından sosyal sigortalara geçiş, aşamalı olarak ve en çok korunmaya gereksinim duyulan kesimleri içine alarak gerçekleştirilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası, içinde bulunulan ekonomik durumun geniş kitleler üzerinde yarattığı yıkımın sonuçlarını azaltmak amacıyla uygulanan politikalar arasında, sosyal politika uygulamaları öncelikli olmuştur.

Savaş sonrası dünyada gelişen sosyal politika akımlarının Türkiye'ye de yansıması sonucu, 1945 yılında *İşçi Sigortaları Kurumu* kurulmuştur. 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu ile öngörülen iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları, böylece sekiz yıllık bir gecikmeyle uygulamaya konulmuştur.

Daha sonra aşamalı olarak, 1949 yılında yaşlılık sigortası

başlatılmış, 1957 yılındaki değişiklikle, bu sigorta dalı sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortasına dönüştürülmüştür. 1951'de de hastalık ve analık sigortaları, ileri de bütün bölgeler için yaygınlaştırılmak üzere, bazı bölgelerde uygulanmaya başlanmıştır.

İşçi Sigortaları Kurumu, 1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu'na dönüştürülmüş, iş kazası, meslek hastalığı ve analık sigortası ile başlayan işçi sigortalarından, sosyal sigortalara geçiş gerçekleştirilmiştir.

1949 yılında kamu kesiminde çalışanlarla bunların dul ve yetimlerinin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla kurulmuş olan Emekli Sandığı ve 1964 yılında kurumsal yapılanması gerçekleşen SSK yanında, Birinci Beş Yıllık Plan hedefleri arasında olan Bağ-Kur'un, 1971 yılında kurulması ile sosyal güvenlik sisteminin üç ana kurumunun oluşumu tamamlanmıştır.

1971 yılında ayrıca, UÇÖ'nün Sosyal Güvenlikle ilgili 102 sayılı Sözleşmesi onaylanmıştır. Bu sözleşmenin onaylanması ile Türkiye ülke olarak, uluslararası sosyal güvenlik ölçülerine uymak konusunda yükümlülük üstlenmiştir.

1961 Anayasası'nda da yer alan sosyal devlet ilkesi ve sosyal güvenlikle ilgili devlete verilen görev doğrultusunda gerçekleştirilen sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaştırılması, ekonomik gelişmelerin uygunluğu boyutunda yürütülmüştür. **1970'li yıllarda, dünyadaki ekonomik kriz ve olumsuz gelişmelere karşın,** sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle ilgili kurumsal yapıların oluşturulması çabası sürdürülmüştür.

ANAYASAL DÜZENLEME

Sosyal güvenlik hakkı, kişinin elinden alınamaz ve vazgeçilemez nitelikte bir hak olarak, 1982 Anayasası'nın

"Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler"le ilgili bölümünde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 60. Maddesi, herkese tanınan sosyal güvenlik hakkının kullanılabilmesi için gerekli önlemleri almak ve ilgili kuruluşu kurmakla, devleti görevlendirmiştir.

Aynı bölümde yer alan 65. Maddede ise, "Sosyal ve Ekonomik Hakların Sınırı" başlığı altında; devletin sosyal ve ekonomik haklar ile ilgili Anayasa'da belirtilen görevlerini, "ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek" ve "mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde" yerine getireceği belirtilmiştir. Anayasa'da sosyal ve ekonomik haklar arasında sayılan sosyal güvenlik hakkı da, bu nitelikteki diğer haklar gibi, **ekonomik istikrarın korunması ve mali kaynakların yeterliliği ile sınırlandırılmıştır.**

4709 sayılı Yasa ile 2001 yılında Anayasa'da yapılan değişiklik sonrası 65. Madde'nin başlığı "Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırları" olarak değiştirilmiş; madde metni de; "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir." biçiminde düzenlenmiştir.

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN GENEL ÖZELLİKLERİ VE KURUMLARI

Ülkemizde, sosyal güvenlik Anayasa ile güvence altına alınmış bir haktır. Aynı zamanda Anayasa'da vurgulanan "sosyal devlet" ilkesinin bir gereği olarak yurttaşların ekonomik ve sosyal gereksinimlerini karşılamayı, gelecek kaygılarını ortadan kaldırmayı ve yaşamlarını güvence altına almayı amaç edinmiş olan sosyal güvenlik, **sosyal sigortalar**, **sosyal yardımlar** ve **sosyal hizmetler** aracılığı ile bir kamu hizmeti olarak gerçekleştirilmektedir.

Sosyal güvenlik, toplumsal geçmişimizin yakın dönemlerine

ait, görece yeni bir kavramdır. Sosyal güvenlik sistemi de, zaman içinde genişleyen, gelişen ekonomik/toplumsal koşullar ve gereksinimler doğrultusunda çeşitlenen bir kurumsal yapı olarak ortaya çıkmıştır.

Uygulamada, tarafların ödedikleri primlerle finanse edilen kurumlarla, doğrudan bütçeden ya da özel vergilerle finanse edilen kurumların birlikte yer aldığı **karma bir sistem yürürlüktedir.**

1. Primli Sistem

Türkiye'deki üç ana sosyal güvenlik kuruluşu olan *Sosyal Sigortalar Kurumu* (SSK), ***Emekli Sandığı***, *Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu* (Bağ-Kur) primle finanse edilen kuruluşlardır. Bu kuruluşlarda hizmetler işçi ve işveren tarafından ödenen prim karşılığında gerçekleştirilir. Ülkemizde **devlet, primli sisteme prim ödeyerek katkı yapmamaktadır.**

Bu üç kuruluş dışında, yasayla sosyal güvenlik sistemi içine alınan ve vakıf statüsünde etkinlik yürüten 22 sosyal sigorta sandığı ile bazı bankaların çalışanlarına ek (munzam) bazı haklar sağlamak amacıyla kurdukları *munzam sigorta sandıkları* da primli sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan kuruluşlardır.

Ordu mensupları için ek güvenceler sağlamak amacıyla 1961 yılında yasayla kurulan *Ordu Yardımlaşma Kurumu* (OYAK), sistemin etkin ve önemli kuruluşlarından biridir.

2. Primsiz Sistem

Sosyal güvenlik sisteminin karma niteliğini oluşturan uygulamaları;

- 65 Yaşını doldurmuş, muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması,
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu, aracılığı ile sağlanan yardımlar,
- Ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerinin Yeşil Kart verilerek devlet tarafından karşılanması,

- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu aracılığıyla sağlanan hizmetler,

oluşturmaktadır. Bu hizmetler, kamu hizmeti olarak devlet tarafından yerine getirilmektedir. Hizmetten yararlananlar, yapılan harcamalara katılmamaktadır. Hizmetlerin finansmanı, doğrudan bütçeye konan ödeneklerle ve belirli bir amaçla toplanan özel vergilerden oluşturulmuş fonlar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.

VI. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE SORUNLAR VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

Sosyal güvenlik sisteminin araçları olan, sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler, sosyal politikanın da etkin araçları olarak görüldüğünden, popülist politikaların uygulama alanı olmaktan kurtulamamışlardır. Aktüeryal hesapları ve mali dengeleri gözetmeyen, aktif-pasif sigortalı çalışan sayısı ile ilgili oranın küçülmesini dikkate almayan, prim afları ile ilgili kurumların gelirlerini sınırlayan, emeklilik ve sağlık fonlarını, devlet borçlanmaları için kaynak olarak gören ve bankalarda en düşük düşük faizle (bazen -0- faizle) işleten politikalar sonucu sosyal güvenlik kuruluşları, zaman içinde artarak büyüyen sorunların içine itilmişlerdir.

Kaynak yetersizliği, sosyal güvenlik sisteminin özgün yapısı gözetilmeksizin sisteme yapılan siyasal müdahaleler; hizmetlerin etkinleştirilmesi amacıyla yapılması gereken yatırımlara öncelik ve izin verilmeyişi; sistemin mali yapısını güçlendirmek için kayıt dışı istihdam ve prim kaçaklarının önlenmesi yerine, bütçeden yapılan kaynak aktarımları ile, mali sorunlara geçici çözümler bulunması; sigorta tekniğine aykırı uygulamalar ve nimet-külfet dengesini ortadan kaldıran borçlanma uygulamaları ile kurumların dengelerinin alt üst edilmesi, sisteme prim katkısı olmayan devletin, sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetiminde etkin olması ve kadro

istismarları sonucu bu sorunların ağırlaşması; hemen her kesimce sosyal güvenlik sistemimizin içinde bulunduğu durumu betimleyen saptamalardır.

Petrol krizinin de bir yansıması olarak ekonomik krizin derinleşmesi ile birlikte, 1980'li yıllardan başlayarak uygulanan ekonomi politikalar; bu nedenle giderek artan bir vurguyla sosyal güvenlik sistemini eleştirmeye yönelmiştir. Kapitalist sistemin içine düştüğü krizden kaynaklanan ekonomik sorunların nedeni olarak sosyal güvenlik harcamaları gösterilmiştir. Tüm dünyada yeni liberal politikaların yaygınlaşmasından cesaret alan egemen güçler, 1990'lı yıllara gelindiğinde sosyal güvenlik sisteminin bir kara delik olduğunu ve ekonomik gelişme önünde engel oluşturduğunu yüksek sesle dile getirmeye başlamışlardır.

Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının çözümü için yeniden yapılandırılmasının kaçınılmaz olduğu belirtilerek; Dünya Bankası'nın hazır formüllerinin uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla kamuoyu oluşturma girişimleri başlatılmıştır. İş çevreleri, bazı bilim çevreleri ve "dışarıdan getirilen" uzmanlar, Türkiye için sosyal güvenlik sistemi aramaya koyulmuşlar, "Şililileştirilmiş" bir sistemin uygunluğu konusunda, "utangaç" görüşler açıklamışlardır.

Sosyal güvenlik için kaynak kullanımından vazgeçildiği, kaynak transferlerinin doğrudan sermayeye yönlendirildiği gerçeği gizlenerek, sosyal güvenlik sisteminde krizin derinleştiği ve sosyal güvenlik kurumlarının iflas öncesinde olduğu söylemleri yaygınlaştırılmıştır.

Bunun ardından Şili Modeli ile ilgili utangaç öneriler yerini, Uluslararası Para Fonu önerilerinden destek alan ve özel sağlık ve emeklilik sigortalarını, sosyal sigortalar sistemine karşı açıkça savunan tezlere bırakmıştır.

1994 yılında başlatılan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

çalışmalarında gündeme gelen ve daha sonra Uluslararası Para Fonu ile yapılan tüm görüşmelerde açığa çıkan, sosyal güvenlik sistemini liberal politikaların uygulanmasında eksen alan yaklaşım giderek ağırlık kazanmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin mali istikrara kavuşturulması için sosyal güvenlik alanında yapılması gerekenler, bir çok raporda yinelenen yükümlülüklere dönüşmüştür. 1995 yılında sürdürülen çalışmalar kapsamında, duruma hemen müdahale etmek amacıyla SSK ile ilgili bir yasa tasarısı hazırlanması ve emekli olma prim yıl sayısının kadınlarda 20, erkekte 25; asgari yaşın ise kadında 55 ve erkekte 60 olarak belirlenmesi öngörülmüştür.

Aynı sürecin bir parçası olan **5 Nisan** Kararları ile de, SSK'nın mali istikrarının aktif sigortalılar ile pasif sigortalılar arasındaki bozulmuş dengenin, emekli olma prim gün sayısını artırmak ve asgari yaş sınırını yükseltmek olarak belirlenen önlemlerle, kısa vadede sağlanması hedefi öne çıkarılmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu durumla ilgili olarak, krizi yaratanlarca konulan "kriz" tanısı doğrultusunda, uygulanmak istenen iyileştirme programları ile ilgili ayrıntılar açıklandıkça, yeni liberal politikalarla olan benzerlikler ve koşutluklar da açığa çıkmaktadır.

Sağlık alanında gerçekleştirilecek "özelleştirme" ve sağlığın SSK'nun uzmanlık alanı dışında kaldığına ilişkin saptama ile SSK'nun sağlık hizmeti üretiminde başarı sağlayamadığı vurgusunu içeren Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının çözümünün, emek kesimi için "acı reçete" anlamına gelen yöntemlerle gerçekleştirileceğinin işaretlerini daha o dönemde vermiştir.

Buna göre, sosyal güvenlik kurumlarının adem-i merkeziyetçileştirilmesi, idari ve mali anlamda özerkleştirilmesi hedeflenmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının mali sorunlarını kendi mali olanakları ile karşılayabilmesi için, **emeklilik prim**

gün sayısının artırılması ve **enaz yaş sınırı** getirilmesi önerilmiştir. Sigortalı olmanın ve sigortalı çalıştırmanın özendirilmesi, işsizlik sigortasının oluşturulması, sosyal güvenlik kuruluşlarının sağladığı sağlık hizmetlerinin satın alma yoluyla karşılanması, hastanelerin verimlilik ve karlılık anlayışıyla çalıştırılması; özel sağlık ve emeklilik sigortacılığının varolan sisteme ek ve isteğe bağlı olarak desteklenmesi hedeflenmektedir.

Plan hedefleri, sosyal güvenlik kurumlarının mali sorunlarının uygulanan politikalarla derinleştirildiği, emek örgütlerinin dışlandığı, ekonomi ile igili kararların siyaset dışı süreçlere taşındığı, ekonomi politika alanında ulusal egemenliğin Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'na devredildiği, sosyal güvenlik fonlarının piyasaya pazarlandığı, sosyal güvenlik kurumlarında verilen hizmetin ve hizmet üretenlerin kamuoyunda sürekli eleştirildiği bir süreç boyunca, yürürlüğe konulan politikalarla adım adım gerçekleştirilmiştir.

1. "SOSYAL GÜVENLİK REFORMU"

Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına çözüm bulmak görüntüsü altında, sosyal güvenlik sistemini değiştirmeyi amaçlayan ve sosyal güvenlik kuruluşları üzerinden dayatılan ekonomi politikaları yaşama geçirme girişimi, 1999 yılına gelinceye dek, iş başına gelen her hükümet tarafından denenmiştir.

Her hükümetin varlık nedeni ve iktidarını sürdürebilme koşulları Uluslararası Para Fonu (IMF) politikalarını uygulayabilme yeteneği ve becerisi temelinde oluştuğundan ve IMF ile yapılan her anlaşmanın öncelikli gündemini sosyal güvenlik sistemi ile ilgili maddeler oluşturduğundan, hükümetlerin bu konudaki girişimleri kaçınılmaz olmuştur.

Ancak, 1999 yılına gelindiğinde, Bülent Ecevit'in Başbakanlığı'nda kurulan Koalisyon Hükümeti, daha güvenoyu

almadan önce IMF'ye verdiği niyet mektubunda belirttiği gibi emeklilik yaşını yükselten yasayı TBMM'ne sunarak, en kararlı girişimi gerçekleştirmiştir.

Emekçiler, yeni liberal uygulamalar karşısında yalnız bırakılmış, siyasal süreçten dışlanmış ve güçsüzleştirilmişken, yeni hükümetin kuruluş amacının ve ekonomik istikrarı sağlama kararlılığının bir göstergesi olarak, Uluslararası Para Fonu ile belirlenen takvim doğrultusunda, toplumsal uzlaşma koşulları oluşturmaya gerek duymaksızın; "Sosyal Güvenlik Reformu" adı altında, 1999 Ağustos'unda 4447 sayılı Yasa çıkarılmıştır.

Emekçilerin meydanları doldurarak karşı çıkmaları, tasarının yasalaşmasını önleyememiştir. Ülke tarihinde karşılaşılan en büyük doğa olayı bile hükümeti, Uluslararası Para Fonu'na verdiği sözü yerine getirmekten alıkoyamamıştır. Hükümet, istikrarın kararlı bir koruyucusu olduğunu, ilgili yerlere kanıtlamak için, emek haklarını ortadan kaldırmak pahasına girişimini sonuçlandırmıştır.

A) SOSYAL GÜVENLİK REFORMU İLE GERÇEKLEŞEN DEĞİŞİKLİKLER:

Resmi adı *İşsizlik Sigortası Yasası* olan 4447 sayılı ile **ilk olarak**; birden çok yasada değişiklik yapılmıştır. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 2925 sayılı Tarım İşçileri Kanunu, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu, 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 1475 sayılı İş Kanunu, 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamede değişiklik gerçekleşmiştir.

İkinci olarak yasa; sosyal güvenlik düzenini tümüyle değiştirmiştir. Yasa'nın tasarı halinde en çok tartışılan maddesi

emeklilik yaşının yükseltilmesi ile ilgili hükümleri olmuştur. Ancak tartışmaların bu konuda yoğunlaşması, yasal düzenlemenin gerçek amacının ve getirdiği sistem değişikliğinin gözlerden kaçmasına neden olmuştur. Gerçekte, yaşla birlikte getirilen değişiklikler, emekçilerin sağlık hakları başta olmak üzere, kazanılmış haklarını ortadan kaldıran ve yararlandıkları hizmetler için ciddi finansal katkılar yapmalarını gerektiren bir yapıyı getirmiştir.

Yasa ile;

- Emeklilik için en az yaş sınırı kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak belirlenmiştir. Kademeli geçişi düzenleyen ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hükümleri ile, bir eşitsizlik ve hak gaspı yaratılmıştır.(Anayasa Mahkemesi'nin iptale ilişkin 23.02.2001 tarihli Kararının gerekçesi, 23.11.2001 günlü ve 24592 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Altı ay içinde, yeni bir düzenleme yapılması gerektiğinden, bu konudaki çalışmalar sürmektedir.)
- Emekliliğe hak kazanabilmek için prim ödeme gün sayısı bir önceki uygulamaya göre artırılarak 7000 güne çıkarılmıştır.
- Emeklilik için, yaş, yıl ve prim ödeme gün sayılarının yeterliliği birlikte aranacak koşullar olarak belirlenmiştir.
- Ortalama aylık bağlama oranı yüzde 80'den, yüzde 65'e çekilmiş, emekli maaşının hesaplanmasındaki referans periyodu tüm çalışma süresine dönüştürülmüştür.
- Emeklilik maaşı artış oranları, devlet memurları için yapılan zam oranlarından ayırılmış, TÜFE gibi bir göstergeye bağlanarak; emeklilerin ulusal gelir artışından pay alma beklentileri ortadan kaldırılmıştır. Böylece, ücretlerin belirlenmesi ile ilgili yöntem siyasal süreç dışına çıkarılmış,

bu aşamada olası bir toplumsal baskının etkileri ortadan kaldırılmıştır.

- Sağlık yardımlarına katılım payları artırılmış, yardımdan yararlanma ile ilgili olarak işe ilk başlayanlar için 120 günlük, yeniden girenler için de 60 günlük bekleme süreleri konmuştur.
- Çalışanların ailelerinin, sağlık yardımlarından ve sağlık araç gereçlerinden yararlanma koşulları ağırlaştırılmıştır.
- Prim karşılığı olması nedeniyle, karşılıksız yararlanılması gereken sağlık hizmetleri için katılım payları getirilmesiyle, sağlık hizmetlerinin toplumsal niteliği biraz daha azaltılmış, özelleştirme için bir hazırlık ve geçiş evresi oluşturulmuştur.

B) İŞSİZLİK SİGORTASI

4447 sayılı Yasa'nın getirdiği en önemli yenilik, Yasa'ya adını da veren "*Işsizlik Sigortası*" olmuştur. Çalışanların 48 yıllık rüyasını gerçekleştirme çabasının bir ürünü olarak yansıtılması ve ellerinden alınan emeklilik haklarının karşılığında "verilen bir hak" gibi görünmesine karşın; bu uygulama, emeğin öncelikleri gözetilerek başlatılmamıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı Sözleşmesi'nde yer alan dokuz temel riskten biri olan işsizlik sigortası, 1 Haziran 2000 tarihinden sonra yürürlüğe girmek ve 2002 yılının Mart ayından başlayarak uygulanmak üzere kabul edilmiştir. Böylece, Türkiye, aile yardımı dışında sekiz sigorta programını uygulayan bir ülke konumuna gelmiştir.

Ancak, kayıt dışı çalışmanın yaygınlığı ve iş güvencesi ile ilgili düzenlemenin yokluğu, daha başlangıçta, bu sigorta kolunun yaygın olarak uygulanabilirliğini tartışmalı kılmaktadır.

İşsizlik sigortası uygulaması, uluslararası sermaye için rekabet koşullarını eşitlemek ve haksız rekabet koşullarını ortadan

kaldırmak; sermayenin gereksinim duyduğu çekirdek işgücü için sürdürülebilirlik koşullarını sağlamak ve uluslararası alanda çalışma standartlarına uygunluk sağlandığı görüntüsü yaratmak amacıyla oluşturulmuştur. Bu sigorta uygulaması ile oluşacak işsizlik sigortası fonu, yine de yasanın belirli kesimlerce önemsenen en önemli yanıdır.

İşsizlik sigortası, işsizliğin sonuçlarını giderici ve geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalardan biridir. Bir işyerinde çalışırken, herhangi bir kasıt ya da kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli bir süre ve ölçüde karşılayan zorunlu bir sigortadır. Bu sigorta ile gelir kayıplarının karşılandığı süre içinde sigortalılar, niteliklerine uygun yeni bir iş arama olanağı bulacaklardır.

Yasaya göre, sigortalılara yapılacak ödemeler, yüzde iki oranında işçiden; yüzde üç oranında işverenden kesilecek primler ve yüzde iki oranında da devletin prim katkısı ile oluşacak fondan karşılanacaktır. (Prim oranları 2002 yılı için birer puan düşürülmüştür.)

İşsizlik sigortası fonu, devlet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşacak bir fon yönetimi tarafından değerlendirilecektir.

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için,

- Sigortalının kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması,
- Son üç yıl içinde 600 gün prim ödemesi,
- İşsiz kalmadan önceki 120 gün içinde de **kesintisiz prim ödemiş (kesintisiz çalışmış)**,

olması gerekmektedir.

Sigortalı işsize yapılacak ödemeler ve sağlanacak hizmetler;

- İşsizlik ödeneği,
- Hastalık ve Analık Sigortası Primleri,
- Yeni Bir İş Bulma,

- Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi'dir.

Yasa'ya göre, İş ve İşçi Bulma Kurumu, işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin koşulları ve ücretine yakın bir iş bulmaya çalışacak; iş bulunamayanlara, yeni bir meslek ve beceri kazandırma eğitimi verilecekti.

İşsiz kalan sigortalıya ödenecek olan günlük işsizlik ödeneği, son çalıştığı işindeki günlük net ortalama kazancının yüzde ellisi olacaktır. Hesaplama, son dört aylık prime esas kazançlar dikkate alınarak yapılacaktır. Bu ödeme miktarı, 16 yaşını dolduranlar için belirlenen asgari ücretin net tutarını geçemeyecektir.

İşsizlik sigortasından ve diğer hizmetlerden yararlanabilmek için, sigortalının işini kaybettikten sonraki 30 gün içinde Türkiye İş Kurumu'na başvurması gerekmektedir. İşveren ise 15 gün içinde, birini işçiye vereceği üç örnek işten ayrılma bildirgesi ile Kuruma işçinin ayrılışını bildirmekle yükümlüdür.

İşsizlik ödeneği belli bir süre ile sınırlı ve prim ödeme gün sayısına bağlı olarak verilmektedir. Buna göre; 600 gün prim ödemiş bir sigortalı için 180 gün; 900 gün prim ödemiş olanlara 240 gün ve 1080 gün ve daha fazla prim ödemiş olanlara 300 gün süre ile işsizlik ödeneği ödenmesi gerekmektedir. Ödenekler, aylık olarak ve her ayın sonunda ödenecektir. Sigortalı yararlanma süresi dolmadan yeni bir işe girdiğinde, ödemeler kesilecektir.

C. KAYIT DIŞI ÇALIŞMA İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

4447 sayılı Yasa ile yapılan kimi değişiklikler ve yeni düzenlemeler, kayıt dışı çalışmanın önlenmesi ile ilgili bazı önlemleri belirlemektedir.

Yasa ile, işverenler sigortalıları işe başlamadan önce SSK'na bildirmekle yükümlü kılınmışlardır. Yükümlülüğünü yerine

getirmeyen işveren için idari para cezası uygulaması söz konusudur. Ayrıca, işvererenler, işçileri 30 gün üzerinden sigortalı göstermek zorundadır. 30 günden kısa süreli çalışmaların, işveren tarafından belgelenmesi gerekmektedir.

Yasa, bir yenlilik olarak işe yeni başlayan işçilerin, çalışmaya başladıklarını 30 gün içinde SSK'na bildirmelerini de düzenlemiştir. İş güvencesi ile ilgili düzenleme yapılmaksızın, uygulaması zor görünen, işçinin kendini bildirme koşuluna, yine de kullanılması ve yaygınlaştırılması gereken bir hak olarak bakmak gereklidir.

2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE ÖNGÖRÜLEN DİĞER DEĞİŞİKLİKLER:

A. YENİDEN YAPILANMA İLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER:

1999 yılı sonunda Uluslararası Para Fonu'na verilen niyet mektubundan, 4447 sayılı Yasa ile gerçekleştirilenlerin sosyal güvenlik alanındaki diğer girişimler için bir başlangıç olduğu anlaşılmaktadır.

9 Aralık 1999 günlü Niyet Mektubu'nda, hükümetin gelecek aylarda bir taraftan kapsamı, prim ödemeyi ve yönetsel etkinliği artırmak amacıyla reformlar yaparken, diğer taraftan uzun vadeli tasarruf kaynaklarını çeşitlendirme açısından özel emeklilik fonlarına yönelik hukuki çerçeveyi oluşturarak, sosyal güvenlik reformuna derinlik kazandırmayı planladığı belirtilmektedir.

Bu doğrultuda, emeklilik düzenini değiştiren yasal düzenlemenin yanında;

- Sosyal güvenlik kuruluşlarının bir ortak yapı içinde birleştirilmesi,
- SSK ve Bağ- Kur'un yeniden yapılandırılması,

- Sağlık ve emeklilik ile ilgili hizmetlerinin ve fonların ayrıştırılması,
- Türkiye İş Kurumu'nun kurulması, özel iş bulma bürolarının oluşturulması,
- Bireysel emeklilik sigortalarının kurulması,

konularındaki çalışmalar, sosyal güvenlik alanında hedeflenen yapısal uyum programı kapsamında sürdürülmektedir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının ortak bir yapı içinde birleştirilmesi, SSK'nın yeniden yapılandırılması, Bağ-Kur'un yeniden yapılandırılması ve Türkiye İş Kurumu'nun kurulması konularındaki yasa taslakları 2000 yılı sonlarında kamuoyuna açıklandıktan sonra, KHK olarak Cumhurbaşkanlığı'na sunulmuştur. Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan KHK'ler, daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından, dayandıkları yetki yasası Anayasa'ya aykırı bulunmuş olduğundan, iptal edilmişlerdir.

Anayasa Mahkemesi kararları yürürlüğü durdurmadığından, bir yandan KHK ile yapılan düzenlemeler doğrultusunda yönetsel işlemler sürmekte; diğer yandan ilgili yasa tasarıları TBMM Komisyonlarında görüşülmektedir. Yasa Tasarılarının, KHK'in içeriği ve öngördüğü yapıları değiştirmeden Genel Kurul'dan geçeceğini bugünden varsaymak olanaklıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin parçalanması ve yeniden yapılanması **SSK odaklı bir programla** yürütülmektedir. "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu Tasarısı", SSK'nın yapısı günün gereksinimlerini karşılamadığından, mali yapısının güçlü tutulması, aktüeryal bir yaklaşım ve özerklik anlayışı ile Kurumun yeniden yapılandırılması yoluna gidildiği gerekçesi ile kamuoyuna sunulmuştur.

Bu düzenleme ile SSK'nın, primli sisteme dayalı diğer sosyal güvenlik kuruluşları ve işsizlik sigortasından sorumlu Türkiye İş Kurumu ile birlikte, norm ve standart birliği ve koordinasyonu sağlamak amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu'na "ilgili kuruluş" olarak yapılandırıldığı belirtilmektedir

İlk aşamada özelleştirmeye hazırlık amacıyla SSK'nın, sağlık ve sigortacılık hizmetleri ayrıştırılmaktadır.

SSK Genel Kurulu'nun oluşumu ve bileşimi değiştirilerek, demokratik işlevi ortadan kaldırılmakta ve genel kurul bir danışma kuruluna dönüştürülmek istenmektedir.

Kurumun yeniden yapılandırılması girişimi sonunda, kamu hizmeti sunmak üzere örgütlenmiş bir kurum yerine, kâr güdüsü ile davranan ve müşterilere (işçilere) hizmet satan işletmeler oluşturulmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu Kanun Tasarısı ile, SSK fonlarının, piyasanın gereksinimi için yönlendirilmesi, borsada işlem görmeyen, yani kamuoyu önünde saydamlık içermeyen hisse senetlerinin bile alınıp satılması ile sigorta ve sağlık hizmetlerinin, ulusötesi sağlık ve sigorta şirketlerine aktarılmasının yolunun açılması, sosyal güvenliğin finansmanına devlet katkısının tümüyle gündemden çıkarılması, bu yolla ulusal gelirden emekçilere ayrılan payın, sermayeye kaynak olarak aktarılmasının sağlanması, amaçlanmaktadır.

SSK hastaneleri, kar amacı ile çalışan ve işletme karlılığına dayalı bir model olarak önerilen "Sağlık İşletmeleri"ne dönüştürülmekte ve Kurumun sunduğu sağlık hizmetleri kamu hizmeti olmaktan çıkarılmak istenmektedir. Sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesine geçiş sürecinin, ilk basamağı olarak tasarlanan bu işletmelerin, aralarında vali ve belediye başkanının da bulunduğu "yerel yönetim kurulları" tarafından yönetilecek, özerk yapılar olduğu belirtilmektedir.

Öngörülen model ile SSK; özerkleştirme adı altında, içerdiği fonların değerlendirilmesi ile ilgili yöntemlere yasal ve meşru dayanaklar oluşturulmuş ve siyasal yönetime bağımlılığı

pekiştirilmiş bir kuruma dönüştürülmektedir.

Emeklilik ve sağlık hizmetlerinin ayrıştırılması sonucu oluşan iki ayrı fon, piyasalar için yeni olanaklar sağlayacak, sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi, sermayeye yeni alanlar yaratacak, emeklilik yaş sınırının yükseltilmesi sonucu uygulanamaz hale gelen emeklilik düzeni nedeniyle, SSK giderek varlık amacı sorgulanır bir kuruma dönüşecektir.

Bilinçli olarak başlatılan bu sürecin sonunda, sosyal güvenlik hizmetinden kamu hizmeti olarak yararlanamayan çalışanların, ayrı bir yasa ile oluşturulan özel emeklilik sigortalarına yönelmeleri istenmektedir. Dünya Bankası 15 yıllık bir süre içinde bu sürecin tamamlanmasını öngörmektedir. Yani 2015 yılında, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması gerçekleştirilmiş ve genel sistemle bütünleşmesi sağlanmış olacaktır.

B. SOSYAL GÜVENLİĞİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ: BİREYSEL EMEKLİLİK YASASI

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanmasını gerçekleştirecek paketin bir parçasını oluşturan, "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı", 11.04.2001 gün ve 4641 sayı ile yasalaşmıştır.

Yasa ile, sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı nitelikte, bireylerin emekliliğe dönük gönüllü tasarruflarını düzenleyen, bireysel emeklilik hesaplarına dayalı fonlu bir sistem oluşturmak istendiği belirtilmektedir.

Amaç, emekliliğe yönelik bireysel tasarrufların, "mali sektör içinde ülke ekonomisinin hizmetine sunulması" olarak tanımlanmaktadır. Yasa ile bireylere, kamu sosyal güvenlik kurumları tarafından oluşturulan zorunlu ve katılıma dayalı asgari bir emeklilik gelirinin yanında, geleceklerini güvence

altına alacak ek bir gelir sağlanması hedeflenmektedir.

Getirilen düzenleme ile, emeklilik fonlarında biriken hesaplarının, katılımcılar tarafından yönlendirilmesine olanak tanınmakta, dolayısıyla fon hesapları üzerinde bir tür mülkiyet duygusu yaratılmaktadır. Böylece, zaman içinde piyasalardaki ya da risk seçimlerindeki değişiklikler nedeniyle ortaya çıkacak sonuçlar karşısında, sorumluluk bireye yüklenmektedir. Bireysel emeklilik sistemi ile, piyasalardaki kısa vadeli spekülatif baskıların azalacağı ve emeklilik fonlarının sermaye piyasalarının derinleşmesine, bu arada İstanbul Menkul Kıymetler Borsası İMKB'nin gelişmesine katkı yapacağı umulmaktadır.

Bireysel emeklilik sistemine katılımın özendirilmesinin vergi muafiyetleri ile sağlanması düşünülmektedir. Bu konuda vergi yasalarında değişiklik yapan düzenlemeler de yasalaşmıştır.

Dünya örnekleri incelendiğinde de kamu sosyal güvenlik sistemini zayıflatan bir sonuç yarattığı görülen bireysel emeklilik sistemi, sosyal güvenlik alanında daha önce gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilmek istenenlerle birlikte bir bütünlük oluşturmaktadır. Sosyal devleti hedef alan, sosyal devletin yok edilmesine yönelik girişimlerin, şu aşamada son ve önemli bir adımını oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA:

1. Oğuz Topak, "*Refah Devletinin Dönüşümü ve Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Yaklaşımı*"
2. Oğuz Topak, "*Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Yeniden Yapılandırılması ve Sermaye Birikimi*", Liman-İş Araştırma.
3. Murat Özveri, "*Yargı Kararları Işığında 506 sayılı Yasa ve Sosyal Güvenlik*", Selüloz-İş Sendikası Yayınları No:10.
4. Halil Ertan, "*Sosyal Güvenlikte Kurumsallaşabilmek ve Sosyal Sigorta Sistemleri*", Ocak-Mart 1999 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, sayı 2.
5. "*Sosyal Güvenlik Kavramı ve Kapsamı*", Ocak-Mart 1999 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, sayı 2.
6. "*Sosyal Güvenlik ve sağlık Sigortası Reformu*", Ağustos 1996, Hazine Dergisi, Sosyal Güvenlik Özel Sayısı.
7. Yedinci Beş Yıllık Plan.