

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YENİLENME İHTİYACI

Emel DANIŞOĞLU (*)

Özet: Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunların temelinde devletin sosyal güvenliğe bakışındaki yanlışlık yatmaktadır. 1970’li yıllardan bu yana devlet sosyal güvenlik fonlarına bütçe ihtiyaçlarını karşılamada yararlanacak kaynaklar olarak bakmıştır. Bunun yanı sıra, sosyal güvenlik sisteminin temelinde yatan aktüaryaya kavramı görmezden gelinerek, bu kurumlar prim karşılığı olmaksızın hizmet sağlayan yardım kurumları olarak görülmüştür. Bunlara borçlanma gibi popülist uygulamalar ve denetim yetersizlikleri de eklenince sosyal güvenlik kuruluşlarının tıkanması kaçınılmaz olmuştur.

Bütün Avrupa ülkelerinin tersine, devletin gelir dağılımını düzeltmede en önemli araç olan sosyal güvenlik sistemine katkı sağlamaması da, devletin temel görevleri dikkate alındığında anlaşılması zor bir durumdur.

Küreselleşme ile birlikte bütün dünyada sosyal sorunların şiddetlenmesi, sosyal güvenlik sistemlerinin önemini artırmıştır. Türkiye gerek Birleşmiş Milletler, gerekse Avrupa kapsamında birçok sosyal güvenlik anlaşmasına taraf olmuştur ve bu anlaşmaların gereğini yerine getirmeye çalışmaktadır.

Son yıllarda yaygınlaşan sosyal güvenlik fonlarının özel kuruluşlar eliyle değerlendirilmesi eğilimlerine dikkatli bir biçimde yaklaşmak gerekmektedir. Sosyal

güvenlik sisteminin tüm toplumun refahını, huzurunu ve demokratikleşmesini etkileyen bir kavram olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Sosyal devlet yalnızca kamu düzeninin sarsılması halinde topluma müdahale etmekle yetinen, onun dışındaki toplumsal olaylara gözlemci kalan, toplumsal yaşamın işleyişi içinde düzenin kendiliğinden oluşacağını kabul eden bir devlet olmayıp, topluma hizmet sunarak ve toplumu yönlendirerek, örgütlü bir toplumda ekonomik ve toplumsal düzene adil bir biçim vermekle de ödevli devlettir.⁽¹⁾ Sosyal devlet, vatandaşlarına insan hak ve onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev eden devlettir. Devlet bu görevlerini her şeyden önce toplumdaki bireylerin hem ekonomik hem de başka nedenlerle güçsüz duruma düşmemelerini önleyici önlemleri, politikaları almakla yerine getirir. Bireylerin güçsüz duruma düşmelerini insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşamlarını sürdürmelerini sağlamak devletin sosyal koruma politikalarının başında yer almaktadır.

Devlet olmanın gereği olarak sosyal koruma önlemleri bütün alanlarda alınmalıdır. Eğitim de, sağlıkta, sosyal hizmet ve yardımlarda, kadın, özürlü ve göçmen işçiler gibi özel ilgi bekleyen bütün grupların korunmalarında bu sosyal politika temel bakışını görmek mümkündür.

(¹) Pamir, T., Fizyoterapi-Rehabilitasyon “Hukuksal Açıdan Bedensel, Ruhsal Sakatlıkları ve Uyum Bozuklukları Sempozyumu” Özel Sayı, Kasım 1981, s.27.

(*) DPT, Planlama Uzmanı,

Sosyal güvenlik sistemleri son yıllarda içinde buldukları ciddi finansman sorunlarına rağmen devletlerin sosyal koruma politikalarında son derece önemli bir yere sahiptir. Pek çok ülkede devletin sosyal harcamalarının hukuki, idari ve mali boyutları ekonomilerin belirgin bir fonksiyonu haline gelmiştir. Kalkınmanın da önemli göstergelerinden biri olmuştur.

Bugün batı toplumları kamu sosyal güvenliğini bir bütün olarak kabul ederek, risklerin toplumsal bir paylaşım ile önemli ölçüde telafi edilmesini kabul etmiştir. Sosyal politikalarla ekonomik politikalar arasında halkın refahının artırılması ortak hedefini destekleyen karşılıklı bir sorumluluk bulunmaktadır.

Ülkemizde Durum

Tarihsel süreç içerisinde dini ve Osmanlı Devleti uygulamalarında kısmi bir örgütlülük taşıyan sosyal güvenlik sisteminin organize ve hak doğurur bir nitelikte, kamusal, sistemli ve kurumsal olarak sunumu son 50 yıl içerisinde gelişmiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemi çeşitli kurumsal ve idari uygulamalarla batı toplumlarının tersine sahip olduğu pozitif nüfus yapısını olumlu olarak değerlendirememiş, günün şartlarına bağlı olarak sosyal güvenlik sisteminin özellikle mali sorunlarını günlük hukuki ve mali politikalarla geçiştirmeye çalışmıştır.

Türk sosyal güvenlik sistemi başlığı altında öncelikle ücretle çalışanlara hizmet sunan Sosyal Sigortalar Kurumunu (SSK), maaşlı dediğimiz memurlara hizmet sunan T.C. Emekli Sandığı'nı (T.C.E.S.), bağımsız ve serbest çalışanlara hizmet sunan Bağ-Kur'u görmek mümkündür. Bunlara ek olarak 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Geçici

20.maddesine tabi olarak kurulmuş bazı bankaların ve sigorta şirketlerinin sosyal güvenlik sandıkları da bulunmaktadır.

Kamusal ve zorunlu Türk sosyal güvenlik sisteminin yanısıra çalışılan iş yerlerinin kendi üyelerinden oluşan munzam sandık yapılanmalarını da görmek mümkündür. OYAK, İLKSAN ile T.C. Merkez Bankası, Ereğli Demir Çelik, PTT gibi kuruluşların kurdukları vakıflarla ek sosyal güvenlik hizmetleri sağladıkları bilinmektedir. Halen bu kuruluşların sayısı 38 adettir. Yeri gelmişken bu vakıfların mali, idari ve hukuki denetimlerinin sadece Vakıflar Genel Müdürlüğüne yürütülen klasik denetim çerçevesinde yapıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu vakıflarda toplanan kaynakların büyüklükleri hakkında Teşkilatımızın elinde bilgi bulunmamaktadır.

Özel sağlık ve hayat sigortaları mevcut sosyal güvenlik sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak desteklenmektedir.

Yukarıda açıklanan zorunlu veya isteğe bağlı sigorta sistemlerinin yanısıra Türk sosyal güvenlik sistemi henüz organize olamamış, sistemli, hak doğurucu bir sisteme kavuşamamış, sosyal hizmet ve yardım programlarına da sahiptir. Bu hizmetler merkezi, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve gönüllülerin transferleri ile gerçekleştirilmektedir. Ancak bunlar kendi içindeki dağınıklığın yanısıra kimi zaman sosyal sigorta kuruluşlarımıza verilmiş devlet görevleri olarak da sunulmaktadır. Bu nedenle Türk sosyal sigorta sistemi karşılığı alınmadan yerine getirilen sosyal hizmetleri de ihtiva etmektedir.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, yaşlı, muhtaç ve malul 2022 sayılı Kanun uygulaması, Yeşil

Kart, Vakıflar Genel Müdürlüğüne sunulan hizmetler bu dağınık kurumsal ve finans yapısının örneklerindedir.

Bu çalışmada, sosyal hizmet ve yardım kuruluşlarının sorunlarından daha ziyade sosyal güvenlik kuruluşlarının meselelerine değinilmiştir.

1999 yılında sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus 59 milyona ulaşmış, kapsama oranı ise sigorta programları için yüzde 91,0, sağlık hizmetleri bakımından yüze 86,4 olmuştur. Toplam sivil istihdamın yaklaşık yüzde 50'si sosyal sigorta programlarının kapsamında bulunmaktadır.

1999 yılında sosyal güvenlik kuruluşlarının toplam gelirlerinin 4.741 trilyon TL ile GSMH'nin yüzde 6,1'i, toplam giderlerinin 7.119 trilyon TL ile GSMH'nin yüzde 9,1'i olduğu görülmüştür. Bu durum sosyal güvenlik kuruluşlarının ne kadar ciddi finansman açıklarına sahip olduğunu göstermektedir.

1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yapılan yapısal değişikliklerle olumlu bazı mali sonuçlar alınmış olmasına rağmen, finansman açıklarının kapatılması amacıyla sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferler 3,6 katrilyon Lira olarak tesbit edilmiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemi bu duruma neden düşmüştür? Sistemde özellikle 1970'li yılların ikinci yarısında (25 yılını dolduranların emekli olmaya başladığı tarihler) baş gösteren bu finansman sorunu ve geliştirilen politikalar, DPT'nin Sosyal Planlama Genel Müdürlüğüne (o tarihlerde Başkanlık idi) her platformda, devletin her kademesinde dile getirilmiş, kalkınma plan ve yıllık programlarında yer almış, raporlar hazırlanmış, toplantılarda alınması gerekli önlemler belirtilmiştir. Bu

konuda kimi zaman DPT Finansman Dairesi ile kimi zaman Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, pek çok durumda da Maliye Bakanlığı ile çetin tartışmalar yaşanmıştır.

Sigortacılık ve finansman açısından konu irdelendiğinde sosyal güvenlik deneyimimizde temel bazı yanlışların yapıldığını görmek mümkündür. İşin en önemli tarafı da bu yanlışların, ne yazık ki, devletin uyguladığı yanlış ekonomik ve sosyal politikalarından kaynaklandığı sonucunun ortaya çıkmasıdır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının elde ettikleri gelirler giderlerini karşılayamaz duruma gelmiş olup giderek artan miktarlarda bütçeden kaynak transferi yapılmaktadır. Bu gelişmede rol oynayan faktörlerden birisi "emeklilik yaşı" konusudur. Ülkemizde eğitim seviyesinin yükselmesi, sağlık, beslenme, kültür seviyesi, konut şartlarının düzelmesi, şehir alt yapısının sağlıklı hale gelmesi gibi refaktan alınan payın artması ile orantılı olarak hayatta kalma süreleri zaman içinde değişmiştir.⁽²⁾ Hal böyle iken sosyal güvenlik kuruluşlarımızda yıllarca erken emeklilik olanağı sağlayan emeklilik yaşı uygulaması sürdürülmüştür. Bu uygulama diğer dengeleri de bozmuş "yaşlılık riski" gerçekleşmeden yapılan ödemelerden dolayı aylıklar çok uzun yıllar ödenmiş, genç yaşta emekli olma nedeniyle kurumlar prim kaybına uğramış,⁽³⁾ aktif-pasif sigortalılık dengesi bozulmuştur. Bu durum 2002 yılında yürürlüğe giren 4759 sayılı Kanunla kademeli olarak yaşlılık riskini karşılayarak, demografik gelişmelere uyumlu hale getirilmiştir.

⁽²⁾ Türkiye'de Erken Emeklilik Uygulaması ve Değerlendirmesi, DPT 2025, SPB 388, Şubat 1986, s:5-6

⁽³⁾ Ahmet Sağır "Sosyal Sigorta Kurumu Bütçeleri", ÇSGB Dergisi, yıl 2, sayı 2, 1996, s.6.

Sosyal güvenlik kuruluşlarımızın finansman sorunlarının baş göstermesinde hizmet borçlanma yasaları da önemli bir nedendir. 1996 yılından 2000 tarihine kadar 3 kez genel hizmet borçlanması, 4 kez sanatçı borçlanması, askerlik borçlanması, çıraklık borçlanması, süper emeklilik borçlanması, itibari hizmet süreleri borçlanması, 2 kez yurtdışında geçen sürelerin borçlanması, parlamenterlerin borçlanması olmak üzere borçlanma yasalarıyla uygulama yapılmış, yüzbinlerce sigortalı bu yasalardan yararlanarak zamanından önce emekli olmuştur. Böylece sisteme prim ödeyen aktif sigortalılar ile sistemden aylık alan⁽⁴⁾ pasif (emekli, dul ve yetim aylığı alan) sigortalılar arasındaki katsayı zaman içinde sürekli olarak düşmüştür. Bu sayı 2,4 çalışana 1 emekli düşecek kadar gerilemiştir.⁽⁵⁾

Türk sosyal güvenlik sisteminin finansmanında temeli oluşturan primler; sigortalılarla, bunların işverenlerinden alınmaktadır. Kuramsal olarak primlerin yalnız sigortalı, ya da işverenlerden alınması da mümkündür. Ancak yalnız işçiden alınması uygulamada az rastlanır bir durumdur.⁽⁶⁾ Dünyada sosyal sigortaların finansmanına çalışan ve çalıştırana birlikte devletin de katılması yaygınlık göstermektedir. Türkiye'de devlet sosyal sigortaların finansmanına katkı sağlamamaktadır.⁽⁷⁾

Sosyal güvenliğin çeşitli risklere karşı sunduğu haklardan en büyük yararı sağlama durumunda bulunan gruplar; ücret ve maaşla çalışanlar, küçük esnaf, üretici ile tarım kesimindeki işçilerdir.

⁽⁴⁾ 35 soruda SSK Gerçeği, SSK Genel Müdürlüğü, Ocak 1996. S:4.

⁽⁵⁾ 27.8.1997 tarihinde Ekonomik ve Sosyal Konseyde takdim edilen DPT Bilgi notu, 1997, S.58.

⁽⁶⁾ Dilik, Sait, Sosyal Güvenlik, Ankara, 1992, s:212.

⁽⁷⁾ Age, s:235.

Düşük gelirli lehine gelir dağılımının iyileştirilmesi, gelir seviyelerinin düzeltilmesi toplumdaki sosyal barış için de gerekli olduğu halde, devlet sosyal güvenlik yolu ile gelirin yeniden dağılımını sağlamak görevini sadece çalışanlara ve işverenlere bırakmıştır.

Sosyal güvenlik sistemimizin finansmanına devlet taraf olarak katılmazken başlangıçta memurların yakacak masraflarının karşılanması için koyulan ödenek daha sonraları sosyal güvenlik kuruluşlarımızın tümünde prim karşılığı olmayan sosyal yardım ödemeleri haline gelmiştir. "Sosyal Yardım Zammı" adı ile sosyal güvenlik kuruluşlarımızca emekli, dul ve yetimlere ödenen bu ödeneğin, esasen devletin genel bütçeden üstlenmesi gereken sosyal yardım transferlerinden olması gerekirdi. Emekli maaşlarının belirli bir düzeyin altında kalmaması amacıyla hükümetler tarafından belirlenen sosyal yardım zamları sözkonusu kurumların gider kalemleri içerisinde yıllarca (1977-1997) yüksek oranlarda (aylık ödemelerinin yüzde 60'lara varan oranlarda) gerçekleşmiştir. Sosyal yardım zammı uygulamasının sigorta kuruluşlarının fonlarını eritmesinin yanısıra, bu nedenle prim ve fon gelirlerinde de ciddi düşüşler yaşanmıştır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının aylıklara karşılık teşkil etmek üzere kapitalizasyon finansmanı sisteminin bir gereği olarak oluşturulan fonlar, enflasyonun son derece yüksek yaşandığı 70'li ve 80'li yıllarda bazı kamu kuruluşlarının iç finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere kullanılmıştır. Bu zorunlu tasarrufların güvenlik, karlılık, kararlılık ve likiditeye imkan verir bir şekilde kullanılması prensip olduğu halde ne yazık ki uygulamada böyle gerçekleşmemiştir.

Fonlar; enflasyonun yüzde 100'ün üzerinde gerçekleştiği yıllarda yüzde 3, 6, 9 ve 12 gibi faiz oranlarında ve son derece uzun vadelerle geri dönüşümlü devlet tahvillerine ve hisse senetlerine yatırılmıştır. Fonlar sık sık çıkartılan af yasaları, kurumlar arasında gerçekleşen tahkim uygulamaları, likitlerin banka sistemlerini finanse eder bir şekilde yönetilmesi gibi uygulamalar sonucunda kuruluşlarca enflasyona karşı korunamamıştır.

Sosyal güvenlik sistemimizde sigorta kuruluşlarımızın prim karşılığı olarak yapmak durumunda oldukları hizmetlerle, devletin transfer niteliğinde yapmakta olduğu sosyal yardım hizmetleri birbirine karıştırılmıştır. Sosyal sigorta kuruluşlarımız karşılıksız olarak sosyal yardım yapmak gibi görevlerle de donatılmışlardır. 2022 sayılı 65 yaşını doldurmuş muhtaç ve kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanunla ödenen aylıklar, gazi ve şehit ailelerine yapılan ödemelerle, sigortalılıkta staj süresi dikkate alınmadan yıllarca yapılan sağlık harcamaları bu alandaki örneklerdendir. Esasen sağlık sigortası konusunda bir gelişmenin sağlanamaması sigorta kuruluşlarının hizmetine olan talepleri artırmıştır. Ayrıca, uzun yıllar SSK konut kooperatifçiliğinin, T.C. Emekli Sandığı turizm, otelcilik ve huzurevleri hizmetlerinin, Bağ-Kur ise esnafa verilen kredilerin ödenmesi ile görevlendirilmiş, kuruluşların fonları bu harcamaların kaynağı olarak görülmüştür. Kuruluşlar esas faaliyet alanı olan sosyal sigortacılıktan çok bu tür hizmetlerle uğraşır ve fonlarını eritir hale gelmişlerdir.

Kayıtdışı istihdam ve kaçaklar sorunu da sosyal güvenlik sisteminin ciddi boyutlarda gider kaybına yol açmıştır. Bilindiği gibi çalışma hayatındaki kayıtdışılığın sosyal güvenlik sistemine yansması iki şekilde olmaktadır. Hem sigorta sisteminin

aktif sigortalı sayısı yeterince artırılmamıştır. Hem de sigortalı olarak çalışanların ücretleri ve çalışma süreleri eksik olarak bildirilmektedir. Bu uygulamalar sonucunda bir yandan sigorta kuruluşlarımız gelir kayıplarına uğramış, diğer taraftan da sigortalıların emekli dul ve yetim aylıkları düşük düzeyde kalmıştır. Kayıtdışı istihdamın yaygınlaşmasına uygulanan yanlış ekonomik ve sosyal politikaların neden olduğu ortadadır. İşsizlik oranının yüksekliği, vergi politikaları, işgücü maliyetlerinin üzerindeki ücret dışı unsurların fazlalığı, bürokratik işlemlerin fazlalığı, denetim hizmetlerinin yetersizliği, hızlı şehirleşme, düşük ücret düzeyi ve işgücünün yetersizliği kayıtdışı istihdamın ortaya çıkmasında etkili olmuştur.⁽⁸⁾

Ayrıca yaşlılık aylığı alan kimselerin, dünya sosyal güvenlik literatüründe bulunmayan bir uygulamayla, "destek primi" ödeyerek tekrar çalışma hayatına katılması; kayıtdışı istihdamın büyümesine yol açtığı gibi, sendikal haklar ve toplu pazarlık sisteminin de gelişmesini olumsuz etkilemiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemi kamu eliyle ve bağlı bulunan bakanlıkların yoğun vesayeti altında yürütülmektedir. Hal böyle iken, siyasi baskılar, yönetim kurullarının yapılandırılması, prim tahsilatlarında düşülen acz ve hoşgörüler nedeniyle, sigortalılar ve hak kazanan kişilerin tespitinde, sigortalı kişilerin belirlenmesinde ve kayıtlarının tutulmasında⁽⁹⁾ ciddi yönetim ve organizasyon yetersizlikleri bulunmak-

⁽⁸⁾ Ekonomik Sosyal Konseyin Aylık Koordinasyon Toplantısı İçin DPT tarafından Hazırlanan Not., Sosyal Güvenlik Kuruluşları, DPT, Ağustos 2000, s:7-8.

⁽⁹⁾ Kenar, N., Teksöz, T., Coşkun AH., "Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi" Hazine Dergisi, Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ağustos 1996, s:11.

tadır. Teknolojinin olanaklarından yararlanılmadan tutulan kayıt sistemleri, sigortalıya kendi durumu hakkında geri bildirimlerde bulunulamayıp,⁽¹⁰⁾ özetle tek kimlik numarasına, otomasyona geçilememesi ve kuruluşlararası online kullanılmasının sağlanamaması, kuruluşları sadece finansman değil, aylık bağlatmada yaşanan sorunlar nedeniyle insana verilen değer açısından da zafiyete uğratmıştır.

Yukarda yer alan özet açıklamalardan da görüleceği gibi devlet sosyal güvenlik sisteminin kaynaklarını kolay bir borç yolu olarak görmüş ve bu fonların kullanımını sosyal güvenlik kuruluşlarının insiyatiflerine bırakmamıştır.⁽¹¹⁾ AB'ye dahil olan ülkelerin sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki payları genellikle yüzde 20-25 olarak gerçekleşmiştir.⁽¹²⁾ Nüfusun yaşlanması nedeni ile artan aylık ödemeleri, işsizlik sigortası uygulamaları, sağlık harcamaları, son yıllarda sosyal koruma politikaları üzerinde bütçe kısıtlamaları yeni sosyal güvenlik arayışlarını gündeme getirmiştir. 1992 OECD Sosyal Güvenlikten Sorumlu Bakanlar Toplantısında da belirtildiği gibi, artan harcamaların kısıtlanması formülleri yerine kamu sektörü, sivil toplum örgütleri (sendikalar) ve bireyler arasında her birinin rolünü belirleyen ve daha tutumlu bir sosyal güvenlik sistemi ölçüsü ile fertlerin hizmetlerden tatmin olduğu bir dengeyi sağlamak için, karşılıklı yükümlülüklerin değerlendirilmesine ihtiyaç olduğu ifade edilmektedir.

⁽¹⁰⁾ Danişoğlu E., "Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelişmeler", DPT Planlama Dergisi, Eylül 1990, sayı 26, s:78.

⁽¹¹⁾ Çelikoğlu, İ., Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezleri, Eylül, 1994.

⁽¹²⁾ Tuncay, C., Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1996, s:2.

Yeni yaklaşımlar içerisinde ister sosyal sigorta yardımlarını doğrudan temin yoluyla olsun, isterse işveren sorumluluğundaki bireysel düzenlemelerin destek ve düzenlenmesi yoluyla olsun, sosyal güvenlik haklarının sunumunda belirgin bir kamu rolü vardır.⁽¹³⁾

Sosyal güvenlik kalkınmanın dinamiği, üretim ve verimliliğin en etkin unsuru, beşeri sermayenin ve sağlığın kaynağı, gelirin yeniden ve adil dağılımı için toplumsal barış ve adaleti sağlayacak bir araç ve yarınlardan endişe duymayan bireylerin güvencesi olma yönüyle de demokratik rejimin sigortası olarak kabul edilmektedir.

Uluslararası İlişkiler

Türkiye sosyal güvenlik alanında uluslararası gelişmelerin paralelinde, ancak kendi ekonomik ve sosyal şartlarına uyumlu politikalar geliştirmek durumundadır. Küreselleşmenin sosyal alanlarda, özellikle sosyal güvenlik uygulamalarında yarattığı sorunlar, asgari standartların sağlanması konusunun önemini artırmaktadır. Küreselleşmenin tartışılan boyutlarını bir yana bırakarak, sosyal güvenlik hakkının korunması, hakların saklı tutulması, serbest dolaşım, bütün haklar korunarak, kişilerin milliyet, inanç, etnik grup, cinsiyet gibi ayırmıcılıklardan arındırılmış olarak hukuki yapıya kavuşturulması uluslararası bir temel politika olarak görülmelidir. Bu haklar yaklaşık yarım asırdır sürdürülen çalışmalarla bütün dünyada yaygınlaştırılmaktadır.

1) Türkiye sosyal güvenlik alanında pek çok uluslararası sözleşmeye ve tavsiye kararlarına taraftır.

⁽¹³⁾ Danişoğlu, E., Hacettepe Üniversitesi, SYHO, yayın no:004, 1999, s:45.

BM Sözleşmesi; İnsan Hakları Evrensel Beyanname (1948), Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşme (1951), Vatansızların Statüsüne Dair Sözleşme (1954), Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (1966), Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (1966), Her Çeşit Irk Ayırımının Ortadan Kaldırılmasına Dair Uluslararası Sözleşme (1966), Kadınlara Karşı Her Türlü Ayırimcılığın Kaldırılmasına Dair Sözleşme (1979), Çocuk Hakları Sözleşmesi (1989), Bütün Göçmen İşçilerin ve Ailelerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (1999).

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO)'nun Sözleşmeleri, 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme, Sosyal Güvenlik Açısından Vatandaşlarla Vatandaş Olmayanlara Eşit İşlem Yapılmasına Dair 118 nolu Sözleşme, Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması İçin Uluslararası Bir Sistem Kurulmasına İlişkin 157 nolu Sözleşme, Sosyal Güvenlik Programlarına Dair Sözleşme ve tavsiye kararları, Sosyal Güvenlik hükmü taşıyan farklı alanlardaki sözleşme ve tavsiye kararları

2) Bölgesel entegrasyonların sosyal güvenliğe ilişkin yasal yaptırımları bulunmaktadır.

a) Avrupa Konseyi Sözleşmeleri: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1950), Avrupa Sosyal Şartı (1961), Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi (1972).

b) Avrupa Topluluğu Belgeleri: Roma Anlaşması (1960), Topluluk Şartı (1989), Avrupa Topluluğu İçerisinde Yer Değiştiren İşçilere ve Ailelerine İlişkin Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Uygulanmasına Dair 1408/71 sayılı Tüzük (1971).

Sosyal güvenlik hakkının milletlerarası boyut kazanması bir süreçtir. Bu süreçteki gelişmelerin iki önemli sonucu olmuştur.⁽¹⁴⁾ Sosyal güvenlik hakkı bakımından milletlerarası hukukun temel prensiplerinden olan "mülkiyet esası" aşılmıştır. Diğer sonuç, vatandaş olanlarla olmayanlar arasında ayırimcılığa son verilmesidir. Avrupa sosyal güvenlik alanı konusunda hukuki düzenlemeler insanların giderek artan devrimlerine de çözümler getirmektedir.⁽¹⁵⁾

Dünyada ve AB'de bu gelişmeler yaşanırken zorunlu nitelikte ve kamusal destek olanakları ile donanımlı sosyal güvenlik programlarına ek olarak, ABD, Belçika, Almanya, İngiltere, Avustralya, İsveç ve Şili'de özel sigortacılık gelişmeler göstermiştir.

Bu arada Latin Amerika'da özellikle cunta hükümetlerinin işbaşında bulunduğu 1980'li yıllarda geliştirilen yeni sosyal güvenlik modelleri (Şili, Arjantin gibi) ve "özel emeklilik sistemleri" henüz değerlendirme süzgecinden geçirilmektedir.⁽¹⁶⁾ Bu sistemlerde çalışanların yaşlılık sigortası primleri özel kişi ve kuruluşların kurduğu ve yönettiği özel fon kuruluşlarına yatırılmaktadır. Özel fon kuruluşları bu kaynakları nemalendirilebilmektedir.

Bu uygulamalardaki ana değişiklik, sosyal güvenlik sistemini devlet koruyuculuğundan ve yöneticiliğinden sermaye birikimine dayanan özel fonlara kaydırılması oluşturmaktadır.

Yukarıda kısaca değinilen uluslararası gelişmeler çerçevesinde, Türk sosyal gü-

⁽¹⁴⁾ Arıcı, K., Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Kamu-İş, Ankara, 1997, s:11.

⁽¹⁵⁾ Centel, T., Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, MESS, İstanbul, 1997, s:22..

⁽¹⁶⁾ Danişoğlu, E., age.s:50.

venlik sisteminin özellikle finansman alanında karşılaştığı darboğaza sosyal güvencilikte geçirilen deneyleri gözardı etmeden çözüm aranırken, aynı zamanda sosyal güvenliği kalkınma için bir kaynak yaratıcısı olarak görmemek gerekmektedir.

İç borçlanma ve vergileme alanlarının yanısıra zorunlu keseneklere dayalı sosyal güvenlik sistemi kalkınmanın külfetlerini yine emekçilerin sırtına yüklememelidir. Sosyal güvenlik sisteminin sosyal olmaktan çıkarılarak tamamen özel hale getirilmesi yolundaki eğilimler dikkatle değerlendirilmesi gereken politikalar ve uygulamalardır. Finans sisteminin geliştirilmesi, sosyal güvenlik fonlarının borsalarda değerlendirilmesi, kimi zaman bunların yatırım aracı olarak kullanılması ile ilgili hesaplar, toplumsal değerlendirilmelere muhtaçtır. Türkiye’de gelir dağılımının iyileştirilmesine ilişkin politikalara son derece yoğun bir ihtiyaç bulunmakta iken, sırf emekleri ile geçinenlerin oluşturdukları fonların kullanımını meselesi yeni bir sosyal sözleşme noktasına kadar gündemi işgal edecektir. İşveren de mutlaka bu modeldeki yerini gözden geçirmek durumunda olmalıdır.

Türkiye 1970’li yıllarda ve sonraları OYAK, MEYAK, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun’da olduğu gibi uygulamaları, deneyleri geçirmiş bir ülkedir. Bu nedenle de geliştirilmesi düşünülen bireysel emeklilik sigorta programları VIII. BYKP’de yer aldığı gibi “uzun vadeli sosyal güvenlik kapsamında, gönüllülük esasına dayanan, devletin denetiminde, özerk, mali sektör içinde örgütlenen, teşvik sistemleri ile donatılan, kayıtdışı çalışmayı önleyici, zorunlu sigorta sistemini destekleyen ve tamamlayan bir fonksiyona sahip olacak şekilde uygulamaya konulacaktır”⁽¹⁷⁾ ifade-

⁽¹⁷⁾ VIII.BYKP, DPT, Haziran 2000, s.132.

sinde yer aldığı ilke ve politikaları benimsemek durumundadır.

Sonuç

Devletin “kısa vadeye sıkışan borçlarından kurtulabilmesi”⁽¹⁸⁾ için sosyal güvenlik bir araç olarak değerlendirilmemelidir.

Sosyal devlet olma özelliğini göz önünde tutarak ve gelir dağılımına ilişkin politikaları gözardı etmeden ikincil sosyal güvenlik sistemlerini, geçmişte yaşanan deneyleri de dikkate alarak ve çeşitli platformlarda tartışarak geliştirmemizde yarar bulunmaktadır.

Esasen AB’nin Katılım Ortaklığı Belgesinde de yer aldığı gibi “sosyal güvenlik sistemini reforme ederek sosyal korumanın geliştirilmesi” gerekmektedir.⁽¹⁹⁾

Türkiye gerek sorunların ve dinamiklerin, gerekse AB normlarının iticiliği ile her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da demokratikleşmeyi sağlamak durumundadır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının merkezi yönetimin baskısından kurtarılması, sosyal güvenlik sisteminin özerk bir anlayışla yeniden yapılandırılması yapısal güçlüklerin kaldırılmasında etkin bir rol oynayacaktır.

Burada devlet kadar bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin tavrı da önem kazanmaktadır. Sigortalıların sosyal güvenlik kuruluşlarının devlete değil kendilerine ait kurumlar olduğunun bilincine varmaları, hem fonların amaç dışı kullanımlarını önlemek, hem de yeni yapılanmaları geliştirmek bakımından zorunlu görülmektedir.

⁽¹⁸⁾ Ergenekon, Ç., Özel Emeklilik Fonları, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, 1998, s.3.

⁽¹⁹⁾ Radikal Gazetesi, 8 Kasım 2000, s.9.

Kaynaklar

- AB, Beyaz Kitap, 1993
- AB, Sosyal Güvenlik Kodu
- AB, Sosyal Güvenlik Sözleşmesi
- Albert, M., Kapitalizm Kapitalizme Karşı, AFA Yayınları, Aralık, 1992
- Arıcı, K., Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Kamu-İş Ankara, 1997
- Avrupa Konseyi, Avrupa Sosyal Şartı
- Avrupa Konseyi, Sosyal Güvenlikten Sorumlu Bakanlar Toplantısı Notları (Basılmamış), Mayıs, 1995
- Bary, N., Emeklilik Fonu AB'nin Gelecekteki Korkulu Rüyası, 1996
- BM, Dünya Kalkınma Zirvesi Toplantısı Notları, Danimarka, 1995.
- Centel, T., Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, MESS, İstanbul, 1997
- Clain, E.J., BM Konuşma Metni, Ankara, 1994
- Çelikoğlu, İ., *Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması*, DPT Uzmanlık Tezleri, Eylül, 1994.
- Danışoğlu E., "Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelişmeler", DPT Planlama Dergisi, Eylül, 1990
- Danışoğlu, E., "Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik Politikalarında Yeni Yaklaşımlar", Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu, Yayın No:004, 1999
- DPT, 2000 Yılı Programı
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005, Haziran, 2000
- DPT, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunları ve Çözüm Önerileri Hakkında Bilgi Notu, (Basılmamış Notlar), 1997
- DPT, Aylık Koordinasyon Toplantısı, Sosyal Güvenlik (Basılmamış Notlar); Ağustos, 2000
- DPT, Türkiye'de Erken Emeklilik Uygulaması ve Değerlendirmesi, DPT 2025, SPB 388, Şubat 1986
- Dilik, S., Sosyal Güvenlik, Ankara, 1992
- Ergenekon, Ç., Özel Emeklilik Fonları, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul, 1998
- İktisadi Kalkınma Vakfı, Özel Emeklilik Planları, İstanbul, 1999
- Kenar, N., Tuncay A., T., Coşkun AH., "Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi", Hazine Dergisi, Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ağustos 1996
- Okur, A.R., Güzel A., Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul, 1996
- Pamir, T., Fizyoterapi-Rehabilitasyon "Hukuksal Açından Bedensel, Ruhsal Sakatlıklar ve Uyum Bozuklukları Sempozyumu" Özel Sayı, Kasım 1981
- Radikal Gazetesi, 8 Kasım 1996
- SSK Genel Müdürlüğü, 35 Soruda SSK Gerçeği, Ocak 1996
- Şağar A., "Sosyal Sigortalar Kurumu Bütçeleri", ÇSGB Dergisi, sayı 2, Ocak-Mart 1999
- Tuncay, C., Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Basım Yaşam Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1996

