

SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

PROF. DR.
TANKUT CENTEL *

GİRİŞ

Sosyal güvenlik hakkının bir insan hakkı olarak ortaya çıkması, modern topluma geçişle başlar. Nitekim, sosyal güvenlik kavramına, hukuki alanda ilk kez, 1935 tarihli Amerikan Sosyal Güvenlik Yasası'nda rastlanır¹.

Çağdaş sosyal güvenlik düşüncesine, sanayi devrimiyle ortaya çıkan ekonomik güvencesiz ortamın işçiler bakımından yarattığı sakıncalar kaynaklık etmiştir. Gerçekten, sözkonusu güvencesiz ortam, uygar toplumların rahatlıkla içlerine sindirebilecekleri bir ortam değildir. Bu bağlamda, liberal dönem, toplumun büyük kesimini oluşturan çalışanlar için, karşılıklı yardım ve özel sigorta gibi bazı ilkel tekniklerin denenmesiyle geçmiştir. Ancak, anılan teknikler, istenilen sonucun elde edilmesinde yarar sağlayamamışlardır. Bunun üzerine de, klasik tekniklerden türetilen sosyal güvenlik sistemleri oluşturularak, yaşamdaki risklere karşı güvence sağlanmaya çalışılmıştır.

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

¹ Bak. Güzel-Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 1999, 22-23; Tunçomağ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul 1990, 1.

I. SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ KONUSU VE TANIMI

1. Sosyal güvenlik hakkının konusu

a) Korumaya yolaçan tehlikeler

Sosyal güvenlik hakkı, öncelikle, bireylere belli bazı tehlikeler karşısında güvence sağlanmasını istemeyi içeren bir hak olarak karşımıza çıkar. Gerçekten, insanoğlu, yaşamı boyunca bazen gelirinde eksilme veya kayba yolaçan ve bazen de ek harcama yapmasını gerektirecek değişik olay ve tehlikelerle karşılaşır. Bunlardan hastalık, kaza, sakatlık ve işsizlik gibi bir bölümünün gerçekleşip gerçekleşmeyeceği kuşku olmasına karşılık; yaşlılık ve ölüm gibi diğer bir bölümünün gerçekleşeceği ise, kesindir. Yine, sözkonusu olay ve tehlikelerden evlenme ve çocuk sahibi olma gibi bir bölümünün gerçekleşmesi, ilgilinin iradesine bağılyken; kaza ve ölüm gibi risklerin gerçekleşmesi, irade dışı ortaya çıkar.

İnsanoğlunun yaşamda karşılaştığı tehlikeler, çok değişiktir. Yine de, bunları sözelimi mesleki, kişisel ve sosyo-ekonomik tehlikeler olmak üzere, belli bazı gruplamalar içinde toplamak mümkündür. Nitekim, işkazaları ve meslek hastalıkları, mesleki tehlike grubu içinde yer alır. Çalışma yaşamı içinde ortaya çıkan mesleki tehlikeler, doğrudan yapılan iş veya meslekle ilgilidir. Buna karşılık, kişisel tehlikeler, daha çok kişinin kendi bünyesinde oluşan tehlikelerdir. Kişisel tehlikeler içinde hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm gibi tehlikelerin yer aldığı görülür. Bunların dışında yer alan sosyo-ekonomik tehlikeler ise; daha çok toplum aile ve işyeri yaşamı içinde oluşan tehlikelerdir. Nitekim, işsizlik ve evlenip çocuk sahibi olma gibi sosyo-ekonomik tehlike niteliğindeki tehlikeler, ne doğrudan yapılan işle ve ne de doğrudan kişinin kendi bünyesiyle ilgili tehlikelerdir. Ancak, bunların da, bireyin gelir eksilmesi veya kaybına yolaçmaları ya da ek harcama yapmayı gerektirmeleri nedeniyle, sosyal güvenlik hakkı kapsamına girdikleri kabul edilir².

² Bak. Tuncay, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul 1998, 6-7.

b) Sosyal güvence kapsamındaki tehlikeler

Bireye tanınan sosyal güvenlik hakkının kapsamı konusunda, ülkelerarası farklılıklara rastlanır. Bunun da nedeni, sosyal güvenlik sistemlerindeki farklılıktır. Gerçekten, günümüz dünyasında sosyal güvenlik sistemlerindeki en büyük farklılık, bunların bireye sosyal güvenlik alanında tanıdıkları kapsamda görülür. Nitekim, herbir sosyal güvenlik sistemi; ait olduğu ülkenin sosyal ve ekonomik durumuna ya da kültürel geleneklerine göre, değişik tehlikeleri dikkate alır. Bununla birlikte, sosyal güvenlik sistemlerine uluslararası alanda standart oluşturan 102 sayılı ILO-Sözleşmesi, herhangi bir üye ülkenin sosyal güvenlik alanında güvence sağlaması gereken tehlikeleri asgari düzeyde gösterir.

Gerçekten, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi; sosyal güvence kapsamındaki tehlikeleri:

- Hastalık (sağlık bakımı),
- Hastalık (gelir kaybının karşılanması),
- İşkazası ve meslek hastalığı,
- Analık,
- Sakatlık,
- Yaşlılık,
- Ölüm (yakınların korunması),
- Aile yardımları ve
- İşsizlik olarak sıralamaktadır.

Ancak, 102 sayılı Sözleşme'nin onaylanması; üye devletin, bireye tüm bu tehlikeler karşısında güvence sağlaması koşuluna bağlı tutulmamıştır. Nitekim, anılan sözleşme, onaylanabilmek için işsizlik, yaşlılık, işkazası ve meslek hastalığı, sakatlık ve ölüm tehlikelerine ilişkin bölüm hükümlerinden asgari birisi dahil olmak üzere, asgari üç bölüm hükmünün kabul edilmesini zorunlu kılmaktadır.

Türkiye, 102 sayılı Sözleşme'yi 1971 yılında onaylamış³ ve 1974 yılında da yürürlüğe koymuştur⁴. 102 sayılı Sözleşme Türkiye tarafından onaylanırken de, onay için gerekli asgari düzey olan üç tehlikeye ilişkin bölüm hükümlerinin sayıca üstünde bir bölüm hükmüyle iç hukuka aktarılmış ve sadece, aile yardımları ile işsizlik sigortasına ilişkin bölüm hükümleri onay dışı tutulmuştur.

Aile yardımları ile işsizlik sigortasına ilişkin 102 sayılı Sözleşme hükümlerini onaylama konusunda Türkiye'nin önündeki engeller, öncelikle sosyal ve ekonomik nedenlerden oluşmuştur. Nitekim, Türkiye'nin sosyal ve ekonomik yapısı, her iki tehlikeye karşı güvence sağlamayı, uzunca bir süreden beri güçleştirmektedir. Bununla birlikte, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'yla yakın geçmişte ileri bir adım atılmıştır. Böylelikle, 102 sayılı Sözleşme'nin, iç hukuka aktarılmayan işsizlik tehlikesiyle ilgili hükümlerini onaylama olanağı yaratılmıştır. Aile yardımları konusunda ise; ülkemizde aile gelir düzeyinin düşüklüğü ve ailedeki çocuk sayısının çokluğu gibi önemli etkenler, 102 sayılı Sözleşme'nin aile yardımlarına ilişkin hükümlerini onaylamaktan alıkoymuştur. Bununla birlikte, Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde memurlara ve toplu iş sözleşmeleri çerçevesinde de işçilere, gerekli aile yardımları yapılmaktadır. Ancak, özellikle miktarlarının düşüklüğü karşısında, bunların gerçek anlamda aile yardımları olarak nitelendirilmeleri güçtür.

2. Sosyal güvenlik hakkının tanımı

Sosyal güvenlik hakkının, belli bir tanımı yapılmış olmamakla birlikte, sosyal güvenlikle olan yakın ilişkisi nedeniyle, getirilecek bir tanımda bu kavramın da dikkate alınması gerekir. Sosyal güvenliğin ise,

³ 29.07.1971 günlü ve 1451 sayılı Yasa (RG. 10.08.1971, No. 13922).

⁴ 01.04.1974 günlü ve 7/7964 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 15.10.1974, No. 15037). Metni için ayrıca bak. **Ateşoğulları**, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye, İstanbul 1997, 153 vd.; **Centel** (derl.), Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri, İstanbul 1999, 221 vd.; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı (yay.), ILO Anayasası ve Türkiye Cumhuriyeti Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri, Ankara 1998, 254 vd.

şimdiye kadar yapılmış pek çok tanımı vardır. Bunlar içinde, genel olarak, sosyal güvenliği işlevleri itibariyle kavrayan tanımlara ağırlık verilmektedir. Buna göre de, *sosyal güvenlik hakkı; kişilere belli bazı tehlikeler (sözgelimi işkazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, ölüm, işsizlik vb.) karşısında, sosyal güvenceye sahip olmayı isteme hakkını bahşeden bir insanlık hakkıdır*, biçiminde tanımlanabilir.

II. SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ GERÇEKLEŞTİRİLMESİ

1. Sosyal güvenlik sistemi oluşturma yükümü

Sosyal güvenlik alanında devlete getirilen ilk yüküm, bir sosyal güvenlik sistemi kurmak ve bunu sürdürmektir. Devlete bu alanda getirilmiş yükümün çevresi, çok ayrıntılı biçimde belirtilmiş değildir. Nitekim, sosyal güvenlik sisteminin nerede başlayıp nerede biteceği, yanıtlanmamış bir soru olarak ortada durmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemi kurma yükümü, öncelikle, tüm çalışanlar ile bunların geçimini sağladıkları kişilere yöneliktir. Ancak, sosyal güvenlik kavramı, salt bağımlı çalışanlar ile bağımsız çalışanların sosyal sigortalarından ibaret değildir. Bu bakımdan, halkın tümünün (herkesin) yararlanacağı sosyal yardımlar ile sosyal hizmetlerin de sosyal güvenlik kavramı içinde yer aldıkları gözönünde bulundurularak, sözkonusu yükümün çalışanlarla sınırlı kalmayacağı söylenmek gerekir.

Sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması ve sürdürülmesi konusunda, devlet öncelikli bir role sahiptir. Değişik bir söyleyişle, sosyal güvenlik hakkının devlet tarafından sağlanması, sosyal devlet olmanın bir gereğidir. Bu açıdan, sosyal güvenlik hakkını somutlaştıran kuruluşların özelleştirilmesi, sosyal devlet ilkesiyle bağdaşması güç uygulamalardır.

Ancak, sosyal güvenlikte özelleşmeye doğru gidişin, sosyal güvenlik kuruluşlarının özelleştirilmesinden ayırılması gerekir. Gerçekten, sosyal güvenlik hizmetinin özel sağlık kuruluşları veya sigorta ortaklıkları aracılığıyla gördürülmek istenmesi, kavram itibariyle, hukuken

özelleştirme niteliğinde değildir. Sosyal güvenlik fonlarının siyasi iktidarlarca amacı dışında kullanılması ve devlet sağlık işletmeciliğinin pek de olumlu sonuçlar vermeyişi karşısında, gerek fon ve gerekse sağlık (hastane) işletmeciliği konusunda, günümüzde özele doğru önemli bir kayış sözkonusudur. Bunun içindir ki; sosyal sigortalarda uzun vadeli sigorta kolları kısa vadeliyelerden ayrılmak istenmekte ve hastalık sigortasıyla ilgili sağlık hizmetlerinin, özel sektör kuruluşlarından sağlanması yoluna gidilmesi salık verilmektedir⁵.

Sosyal güvenlik hakkını somutlaştırıcı sistem oluşturma konusunda, 1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu; Devlete, sosyal güvenliği sağlayıcı önlemleri alma ve buna ilişkin örgütlenmeyi kurma yükümünü getiren Ay. m. 60 hükmünün buyurucu özelliği doğrultusunda yer alır. Ancak, Sosyal Sigortalar Kanunu, kaynağı itibarıyla 1961 Anayasası dönemine aittir. Nitekim, sözkonusu yasa, çıkarıldığı tarihte yürürlükte bulunan 1961 Anayasası'nın 48 inci maddesine dayanılarak çıkarılmıştır. Her iki anayasa hükmü ise, birbirinden farklı anlatımlara sahiptir. Gerçekten, 1961 Ay. m. 48, sosyal güvenlik hakkını sağlamak için açıkça Devlete "sosyal sigortalar .. teşkilâtı kurmak ve kurdurmak" görevini yüklemişken; 1982 Ay. m. 60, "Devlet .. gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar" anlatımını taşır.

2. Sosyal güvenlik sistemini ilerletme yükümü

Devlet, sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmakla yükümlüdür. Bu esas, hem nitelik ve hem de nicelik açısından geçerlidir. Gerçekten, sosyal güvenlik hakkının kâğıt üzerinde kalmaktan kurtarılıp yaşama geçirilmesi, biryandan sosyal güvenlik yardımlarının nitelik ve nicelik yönünden iyileştirilmelerini ve diğer yandan da, sosyal güvenlik sistemlerinden yararlananların sayısının artırılmasını hedeflemektedir. Bu bağlamda, sosyal güvenlik hakkının dikey ve yatay yöndeki gelişmelerinden söz edilir.

⁵ Bak. Centel, Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, İstanbul 1997, 126 vd.

3. Sosyal güvenlikte vatandaş ayırımı yasağı

Sosyal güvenlik alanında devlet, kişilerin ölkeler arasında yer değiş-tirmeleri sırasında diğer ölkeler vatandaşlarının, sosyal güvenlik hakları itibariyle kendi vatandaşlarıyla eşit işlem görmesini sağlamak zorun-dadır. Buna, sosyal güvenlik hukukunda, “*sosyal güvenlikte eşit işlem yükümü*” ya da “*sosyal güvenlikte vatandaş ayırımı yasağı*” denil-mektedir.

Sosyal güvenlikte vatandaş ayırımı yasağı, uluslararası hukuktaki te-mellerini esas olarak, 102 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi’nin 68 inci maddesinde bulmaktadır. Bunun gibi, Avrupa Sosyal Őartı’nın 12 nci maddesi de, aynı esası içermektedir. Buna göre, taraf devletler, kendi vatandaşları ile diğerleri arasında sosyal güvenlik hakkı yönün-den, ayırım gözetemeyeceklerdir. Kural bu olmakla birlikte, istisnaen, primsiz rejimden vatandaş olmayanlara yapılacak yardımlarda bunla-rın sağlanmasıdan önce belli bir ikamet süresinin tamamlanması koşulu aranabilmektedir. Ancak, belli bir ikamet süresi koşulunu öngör-meyip, salt sözleşmeye taraf devlet vatandaşlarından primsiz rejim yardımlarını esirgeyen düzenlemeler, belirtilen esasa ters düşecektir.

III. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

1. Primli/primsiz rejim

Sosyal güvenlik hakkı, diğer sosyal güvenlik sistemlerinde olduğu gi-bi Türkiye’de de, esas olarak primli rejim olarak adlandırılan sosyal sigorta modeli ile primsiz rejim şeklinde bilinen kamu sosyal güvenlik programlarına dayanır. Bu bağlamda, Türkiye’de uygulanan primli rejim; Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı ile bazı özel banka ve sigorta ortaklıkları çalışanlarının dahil oldukları özel sandıklar (SS Kanunu geç. m. 20) tarafından gerçekleştirilmektedir. Primli rejim tarafından kapsanan nüfus, ölkemiz nüfusunun yaklaşık % 75’ine yakın bir bölümüne yaklaşır.

Primli rejim içinde yer alan sosyal güvenlik kuruluşları içinde en eski kurum, kamu kesiminde çalışan ve genelde memur olarak nitelendirilen sivil ve asker kesimin yaşlılık, ölüm ve kısmen de hastalık riskle-

rini karşılayan Emekli Sandığı'dır. Emekli Sandığı, 8.6.1949 günlü ve 5434 sayılı "T.C. Emekli Sandığı Kanunu" tarafından oluşturulmuştur. Günümüzde Emekli Sandığı'nın 2.118.000 aktif iştirakçisi bulunmaktadır⁶. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tarafından memurlar ile yakınlarına, belli ölçüde sağlık ve analık yardımları da sağlanmaktadır. Emekli Sandığı, iştirakçilere emekli adi malûllük, görev malûllüğü, dul ve yetim aylığı bağlamakta, toptan ödeme ve ölüm yardımı yapmakta, borç para vermekte ve ayrıca evlenme ikramiyesi, emekli ikramiyesi sağlamakta ve tıbbi tedavi olanağı sunmaktadır. Sandık, sosyal güvenlik yardımları bakımından, diğerlerine oranla halen en iyi kurum durumundadır. İdari bakımdan Maliye Bakanlığı'na bağlı ve tüzel kişiliğe sahip bulunan Sandığın organları; genel kurul, yönetim kurulu, genel müdürlük ve sağlık kuruludur. Diğer yandan, Sandığın başlıca gelir kaynaklarını, iştirakçilerden alınan kesenekler ile kurumlardan alınan karşılıklar oluşturmaktadır. Bunun dışında, Sandığa bazı Hazine katkıları da yapılmaktadır.

Hizmet sözleşmesiyle ücretli olarak çalışanların hastalık, işkazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı yardım güvencesini, 17.7.1964 tarihinde kabul edilmiş bulunan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu sağlamakta; bunların uygulanmasını da, Sosyal Sigortalar Kurumu gerçekleştirmektedir. Kurum, 5.858.000 aktif sigortalı ile 3.149.000 pasif sigortalıyı ve bunların 26.266.000 aile bireyini kapsamaktadır. Buna göre de, ülkemizdeki en büyük sosyal güvenlik kuruluşunu, Sosyal Sigortalar Kurumu oluşturmaktadır.

1971 yılında çıkarılan 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, kısaca Bağ-Kur Kanunu; mimar, mühendis, doktor, eczacı, esnaf, sanatkâr gibi kendi başına bağımsız çalışan kişilerin yaşlılık, sakatlık ve ölüm risklerine karşı güvence sağlamıştır. Daha sonra 1985 yılında çıkarılan bir yasayla, Bağ-Kur sigortalıları ile eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları, ana ve babaları sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Halen 3.065.000 kişi, Bağ-Kur'a prim ödemektedir.

⁶ Bak. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005 - RG. 05.07.2000, No. 24100 Mükerrer, Tablo 22.

Belirtilen üç temel sosyal güvenlik kuruluşunun dışında, bazı kişilere ayrı veya ek sosyal güvence olanağını yaratan bazı kuruluş ve sandıklar da mevcuttur. Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20 nci maddesine tabi özel banka ve sigorta şirketleri sandıkları ile Ordu Yardımlaşma Kurumu, bunların en canlı örnekleridir.

Primli rejim içinde yeralan bu kuruluşların yardımlarının yanısıra, doğrudan doğruya Devlet bütçesinden sağlanan sosyal yardımlar ile sosyal hizmetler de, Türk sosyal güvenlik sistemince sağlanan sosyal güvenlik yardımları kapsamında bulunmaktadır. Bu konuda, özellikle sosyal hizmetler, 1983 yılında çıkarılan Sosyal Hizmetler ve Çocuk E-sirgeme Kurumu Kanunu tarafından düzenlenmiştir. Ayrıca, 1986 yılında kabul edilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu da, muhtaç durumdaki yoksul kişilere sosyal yardım yapılmasını öngörmektedir. Buna rağmen, sosyal yardımlar ile sosyal hizmetlerin ülkemiz sosyal bütçesi içindeki payı, yüzde ikiyi geçmemektedir.

2. Sosyal güvenlik kuruluşlarının temel bazı sorunları

a) Finansman güçlükleri

aa) Doğrudan devlet katkısının yokluğu

Konsolide bütçenin yıllar itibariyle uygulama sonuçlarına bakıldığında; Türk sosyal güvenlik kuruluşlarının ve özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, 1994 yılından itibaren belirgin bir biçimde açık verdiği görülmektedir.

Diğer yandan, ilk finansman açığının 1994 yılında ortaya çıktığı belirtilmekle birlikte, aslında emeklilik sistemindeki ilk açık 1978 yılından itibaren belirmeye başlamıştır. Bu bağlamda, bir ILO uzmanı olan Zelenka, ülkemize 1971 yılında gelmiş ve daha sonra kendi adıyla anılan raporunda, yakın bir gelecekte sosyal sigortaların açık vereceğini belirtmiştir. Ancak, kendisini dinleyen olmamış ve raporu da, hasıraltı edilmiştir. Nitekim, o tarihte emeklilik sistemindeki açık, köklü önlemlerle tedavi edilmek yerine, öteki sigorta kollarındaki Kurum gelirleriyle kapatılmak istenmiştir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları konusunda, merkezi devlet,

Türkiye’de doğrudan yardımda bulunmaz. Bu konudaki devlet katkısı, ülkemizde dolaylı nitelikte, yani Kurumun işlemleri ile düzenlediği belge ve evraklardan harç, resim ve damga vergisinin alınmaması ya da Kurumun taşınır ve taşınmaz mal gelirleri ile mevduat ve kredi faizlerinin vergiye tabi tutulmaması biçimindedir. Doğrudan devlet katkısı ise, ancak istisnaen, 1994 yılından günümüze kadarki süreçte, zaman zaman emekli aylıklarının genel bütçeden karşılanması uygulamasında görülmüştür.

bb) Sigorta fonlarının verimsiz kullanımı

Sigorta fonlarının, kamu iktisadi teşebbüslerine ait yatırım projelerinin finansmanını sağlamak için faiz gelirlerini cari ölçülerin çok altında tutan Türk Eximbank tahvillerine yatırılması, sosyal güvenlik kuruluşlarının önemli mali kayıplarına yolaçmıştır. Yine, Kurum plasmanlarının fazla gelir getirmeyen ve enflasyon yüzünden değer yitirme tehlikesine açık alanlara yatırılması da, kuruluş fonlarının zaman içinde erimesi sonucunu doğurmaktadır.

cc) Prim tahsilindeki güçlükler

En büyük finansman kaynağını primlerin oluşturması karşısında, bunların zamanında ödenmemesi veya tahsil edilememesi, çok büyük mali güçlüklerle yolaçmaktadır. Ülkede yaşanan yüksek enflasyon, yükümlüleri sosyal sigorta primlerini geç ödemeye özendirir. Geçmişte çıkarılan af yasaları, affedilen prim gecikme zammı ve faizi olsa bile, uygulamada prim affi etkisi yaratmış ve bu da, sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlıklı biçimde finanse edilememesi sonucunu doğurmuştur.

b) Yönetsel özerkliğin bulunmaması

aa) Kuruluş üst düzey yöneticilerinin atanması

Sosyal güvenlik kuruluşlarının genel müdür ve genel müdür yardımcılarının ilgili bakanın önerisi üzerine ortak kararnameyle göreve geti-

rilmeleri, siyasi iktidarların sosyal güvenlik kurumlarının yönetimine olan müdahalelerini kolaylaştırmaktadır. Nitekim, sözgelimi uygulamada, her çalışma ve sosyal güvenlik bakanı değiştiğinde, Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü'nün de değişmesi veya keyfi bakan isteklerini yerine getirmeyecek genel müdürlerin değiştirilmesi gibi sosyal güvenlik hizmetinin gerekleriyle bağdaşmayan olaylar yaşanmaktadır. Bu bağlamda, örneğin geçmiş SSK Genel Müdürlerinin görev süreleri, ortalama bir yıl yedi ayı geçmemektedir⁷.

bb) Kuruluşların işleyişlerindeki güçlükler

Sosyal güvenlik kuruluşları içinde, önemli ölçüde personel yetersizliğinden yakınılmaktadır. Nitekim, mevcut personel eğitimi düzenlemeleri yetersiz olup, personele sosyal güvenlik kuruluşunun genel amaçları hakkında bilgi edinme fırsatı yaratılamamaktadır.

Öte yandan, sosyal güvenlik kuruluşu personeli, yeterli teknik donanımına da sahip bulunmamaktadır. Özellikle, bilgisayar teknolojilerinden yararlanma ve ilgili personelin teknik donanımı konuları, çekilen güçlüklerin başını çekmektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının, bilgisayar veri tabanlarından yeterince yararlanabildiklerini söylemek, belirtilen ortamda son derece güçtür. İşleyişteki bu güçlükler ise, giderek sosyal güvenlik kuruluşlarının etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

IV. SOSYAL GÜVENLİK HAKKINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

1. Sosyal güvenlik hakkının uluslararası boyutu

Sosyal güvenlik hakkı, evrensel nitelikteki bir *insan hakkı* olarak, uluslararası belgelerde en geniş şekliyle yer almaya devam etmektedir. Uluslararası hukuktaki bu tür dayanaklardan hareket edilerek, ülkeler bazında sosyal güvenlik hakkının en geniş ölçüde sağlanmasına çalı-

⁷ Centel, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda Yapısal Değişiklik-Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası (yay.), Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri Antalya 24-27 Eylül 1999, Ankara 2000, 42-43.

şılmaktadır.

Ancak, sosyal güvenlik hakkının somut olarak gerçekleştirilme biçimi, yani sosyal bütçeye ulusal gelirden ayrılan bölüm, geniş ölçüde ilgili ülkenin ekonomik açıdan gelişmişliğine bağlı bir etmen şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Buna dikkat edildiğinde de, iktisaden gelişmiş ülkeler sosyal güvenlik harcamalarına % 25-30 oranlarında bir pay ayırırken; iktisaden az gelişmiş veya gelişmekte olarak nitelendirilebilecek olan ülkelerde ise, sözkonusu pay % 5'e ve daha altına inmektedir⁸.

Sosyal güvenliğe ilişkin harcamalardaki gelişmeye karşılık, ekonomik istikrarsızlıkların ve ekonomik daralmaların da, sosyal güvenlik hakkını olumsuz yönde etkilediği görülmektedir. Gerçekten, özellikle sağlık yardımlarındaki maliyet artışlarının yüksekliği, giderek yardımlarda kısıntıya gidilmesini zorunlu kılmaktadır. Bunun gibi, emeklilik rejimlerinin yeniden düzenlenmesinin temelinde de, ekonomik güçlüklerin yansımaları yatmaktadır.

Diğer yandan, küresel gelişmeler de, sosyal güvenlik hakkının yeniden gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Özellikle, globalleşmenin, sosyal güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde özelleşmeye doğru gidişi sergilediği, görünen bir gerçektir. Ancak, sözkonusu eğilimi, sosyal güvenlikte özelleştirme veya sosyal devlet idealinden vazgeçme olarak yorumlamak, yanıltıcı olur⁹.

2. Sosyal güvenlik hakkının ulusal boyutu

Türkiye, çok partili siyasi yaşama geçişle birlikte, yeni ve çağdaş bir sosyal güvenlik sisteminin temellerini atmaya çalışmıştır. Sözkonusu süreç, 1961 Anayasası'nın taşıdığı sosyal devlet anlayışı içinde hızlandırılmış ve 1964 yılından itibaren de, sosyal sigortalar başta olmak üzere, yasalaştırma (kodlaştırma) çabaları yoğunlaşmıştır. Sosyal

⁸ Bak. Tuncay, XXIII-XXIV.

⁹ Ayrıca bak. ve karşı. Ekin/Alper/Akgeyik, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, İstanbul 1999, 212 vd.

risklere karşı tanınmış olan güvenceler, son olarak çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'yla birlikte, ülkemizde uluslararası standartlara biraz daha yaklaşmıştır. Böylece, ne Türkiye'nin önüne uluslararası platformlarda işsizlik sigortasının yokluğu bir engel olarak konulabilecek ve ne de Türkiye işsizlik sigortasının ülkede bulunmamasını bir bahane olarak ileri sürebilecektir.

Sosyal güvenlik hakkının Türkiye'de yaşama geçirilişi, halen bazı kesimler yönünden eksiktir. Şöyle ki; ülkede yaşayanların bir bölümü, halen bir sosyal güvenlik yasasının koruyucu şemsiyesi altında olmaktan uzaktır. Özellikle, ev hizmetlerinde çalışanlar ile ev içinde üretim yapanlar (ev işçileri), halen sosyal güvenceden uzaktır.

Sağlanan güvenceler yönünden ise, aile yardımları konusunda, önemli bir eksikliğin bulunduğu hissedilmektedir. Bu konuda, Türk toplum yapısının çok çocuklu aile modeli üzerine kurulmuş olması, aile yardımlarının ve özellikle de, çocuk ve bakım paralarının devlet tarafından karşılanması, önemli birer engel oluşturmaktadır. Uygulamada toplu iş sözleşmeleriyle kabul edilen çocuk ve aile yardımları ise, miktar yönünden oldukça düşük kalmaktadır.

Yapısal bakımdan Türk sosyal güvenlik sisteminin en büyük açmazı, sosyal güvenlik kuruluşlarının işleyişi yönündendir. Gerçekten, ülkede sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetsel özerklikten uzak oluşu, bunların sosyal güvenlik hizmeti gereklerini yerine getirmelerini olumsuz yönde etkilemektedir. Oysa ki; sosyal güvenlik kuruluşlarında özerkliğin sağlanması, ülkede demokrasi düşüncesinin yerleştirilmesi bakımından son derece önemlidir. Nitekim, Batı Avrupa ülkelerinde özerkliğin sosyal güvenlik alanında da kabulü, siyasi demokrasinin gelişmesiyle birlikte yürümüştür. Bu açıdan, bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik hakkının Türkiye'de yaşama geçirilmesi, ülkemizde siyasi demokrasinin işlerliğiyle bir bütün oluşturmaktadır.