

ILO SOSYAL GÜVENLİK NİHAİ RAPORU VE GERÇEKLEŞEN DEĞİŞİKLİKLER

M. Bülent ALPAR
KAMU-İŞ Uzmanı

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeniden yapılanan Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, 1990'lı yıllara gelindiğinde acil çözülmesi gereken sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

Bu nedenle, hükümetler sosyal güvenlik sistemimizi içine düştüğü mali darboğazdan kurtarma amacıyla çözüm arayışları içine girmiştir.

1994 yılında, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma (Dünya) Bankası arasında yapılan 5 Mayıs 1994 tarihli kredi anlaşması ile Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması'nı Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu'na, Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reform Çalışmasını' da ILO' ya ihale edilmiştir. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu çalışmasını 1995 yılında, ILO uzmanları ise, sosyal güvenlik nihai raporunu 1996 yılının Mart ayında tamamlayarak teslim etmişlerdir.

Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Raporlarında önce mevcut durumun tespiti yapılmış, daha sonra çözüm önerileri getirilmiştir.

Bu çözüm önerilerini gözönüne alan hükümet, sosyal güvenlik ile ilgili sorunları çözmek amacıyla 4447 sayılı "Sosyal Güvenlik Reformu" yasa taslağını hazırlamış T.B.M.M.'ne sevk etmiştir. Kanun 25.8.1999 tarihinde T.B.M.M.'de kabul edilerek 8.9.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu çalışmamızda, sosyal güvenliğin uluslararası kaynaklarını ve ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu sonrası hazırlanan 4447 sayılı Kanunun bu raporla ilişkilerini incelemeye çalışacağız.

I - Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenliğin Uluslararası Kaynakları:

1 - Sosyal Güvenlik Kavramı ve Tanımı:

Sosyal güvenlik "sosyal" ve "güvenlik" sözcüklerinin oluşturduğu bir terimdir. Bu sözcüklerden herbiri kendi başına değişik anlamlarda kullanılabilir. Böylece gerek teoride gerekse uygulamada sosyal güvenlik teriminin anlamında farklı biçimlerde yorumlanabilmekte; bu terimle farklı şeyler ifade olunabilmektedir¹.

Sosyal güvenlik terimi ilk kez 14 Ağustos 1935 tarihli A.B.D. Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile sosyal bilimler literatürüne ve pozitif düzenlemelere girmiştir. Daha sonra 1941 tarihli Atlantik Şart'ında yer alarak uluslararası düzeyde de benimsenmiş ve 1942 yılında İngiltere'de hazırlanan Beveridge Raporuyla da, uluslararası hukuk belgeleri ve çağdaş anayasalardaki anlamına kavuşmuştur².

Sosyal güvenlik kavramı, her yazara göre farklı şekilde tanımlanabilmektedir. Bir tanıma göre, sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğudur³ denilmiştir.

Diğer bir tanımda ise, sosyal güvenlik, hastalık, kaza, analık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, ölüm ve çocuk yetiştirme gibi sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır⁴ şeklinde geniş bir tanımlama yapılmıştır.

ILO ise "sosyal güvenlik" kavramını şöyle tanımlamıştır: toplumun, hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, sakatlık, yaşlılık ve ölüm nedeniyle kazancın kesilmesi ya da büyük ölçüde azalmasının yol açacağı ekonomik ve sosyal sıkıntılara karşı, bir dizi kamusal önlem yoluyla üyeleri için sağladığı koruma; sağlık hizmetleri; ve çocuklu aileler için çocuk yardımlarıdır⁵.

Anayasa Mahkemesi ise bir kararında belirttiği gibi "sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği sosyal adaleti ve böylece toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demek-

¹ DİLİK Sait, Sosyal Güvenlik, Ankara, 1991, Kamu-İş Yayını, s.1.

² GÜZEL Ali, Sosyal Güvenlik Kavramı: Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi, TOBB Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993, s.11.

³ TUNÇOMAĞ Kenan, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İSTANBUL, 1988, s.5.

⁴ DİLİK Sait, a.g.e., s.10.

⁵ Sosyal Güvenlik İşçi Eğitim El Kitabı, ILO/Türk-İş, Demircioğlu Matbası, Ankara, 1995, s.6.

tir. Çağdaş ve uygar görüşe ve Anayasanın temel yapı ve felsefesine göre gerçek Hukuk Devleti ancak toplumsal devlet anlayışı içinde ise bir anlam taşır. Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yolu ile gerçekleşir"⁶ şeklinde sosyal güvenliği yorumlamıştır. Anayasa Mahkemesi'nin yorumundan da anlaşılacağı üzere sosyal güvenlik, hukuk devletinin önemli bir unsurudur.

2 - Sosyal Güvenliğin Uluslararası Kaynakları:

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra, ekonomik ve sosyal güvensizliğin savaşlardan daha fazla acı sonuçlar doğurduğu ekonomik ve sosyal adaleti gerçekleştirmeden, sürekli bir barışa ulaşmanın mümkün olmadığı, gerek savaşa katılan ve gerekse katılmayan tüm uluslarca anlaşılmıştır. Bu yöndeki düşünceler, uluslararası düzeydeki sosyal güvenlik çalışmalarının temelini oluşturmuştur⁷.

Sosyal güvenlik, çağdaş uygarlığın ortak sorunu ve ulaşılması gereken bir hedeftir. Bu alandaki politikaların hızlı gelişimi, anılan kavrama evrensel bir boyut kazandırmıştır. Tüm ülkelerin pozitif hukuklarında yer alan ve gelişen sosyal güvenlik kavramı, genel ilkeler düzeyinde, İkinci Dünya Savaşından sonra kabul edilen birçok Anayasa da yerini aldıktan sonra, Uluslararası düzeyde de ilk defa 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisinde, temel bir hak olarak düzenlenmiştir⁸.

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin sorunları tartışılır ve çözüm önerileri oluşturulurken Uluslararası ve Avrupa düzeyindeki örgütlerce benimsenmiş ilkelerinde mutlaka göz önünde tutulması gerekir. Yapılacak pozitif düzenlemeler de anılan ilkelere uygun düşmelidir⁹.

Sosyal güvenliğin uluslararası kaynakları arasında önem taşıyanların incelenmesi uygun olacaktır. Sırasıyla, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, ILO sözleşmeleri ve Avrupa Sözleşmeleri çerçevesindeki sosyal güvenlik düzenlemeleri ele alınacaktır.

A - İnsan Hakları Evrensel Bildirisi:

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948 tarihinde, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi kabul edilmiştir. Bu bildirinin 22. maddesi: "Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır" demektedir ve devam ederek "ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği

⁶ Anayasa Mahkemesinin E. 1988/19, K. 1988/33, T. 26.10.1988 tarihli kararı.

⁷ GÜZEL Ali, a.g.e., s.32.

⁸ GÜZEL Ali - OKUR Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, İSTANBUL, 1990, s.45-46.

⁹ GÜZEL Ali, a.g.e., s.32.

yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin gelişimi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir" sosyal güvenlikle ilgili bu hüküm geniş kapsamlıdır. 23. maddesi ise, "Herkesin çalışma ve işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır" demek suretiyle sosyal güvenlikle ilgili bu hakkı daha da genişletmektedir.

Bildirinin 25. maddesine göre, "Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir.

Anaların ve çocukların özel bakım ve yardım görme hakları vardır. Bütün çocuklar, evlilik içi veya evlilik dışı doğmuş olsunlar, aynı sosyal güvenceden yararlanırlar". Bildiri, bu konuda ayrıntılı düzenlemeler yaparak; hem yaşam seviyesi ile ilgili hakları hemde risklere karşı sahip olduğu hakları açık ve net bir şekilde belirtmiştir.

B - ILO Sözleşmeleri

Sosyal güvenlikle ilgili ILO'nun kabul ettiği üç sözleşme bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla; 1952 yılında kabul edilen "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşme", 1962 yılında kabul edilen "Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılmasına İlişkin 118 sayılı sözleşme" ve 1982 yılında kabul edilen "Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İlişkin 157 sayılı sözleşme"dir. Bunlardan ilk iki sözleşme Türkiye tarafından onaylanmıştır.

Sosyal güvenlikle ilgili en önemli iki ILO sözleşmesi 102 ve 118 sayılı sözleşmeler olup, aşağıda yeralan bu iki sözleşmeyi sırasıyla inceleyeceğiz.

a) Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme:

ILO tarafından 28.6.1952 tarihinde kabul edilen, Türkiye tarafından da 29.7.1971 tarih ve 1451 sayılı Kanun ile T.B.M.M.'nce kabulü uygun görülen bu sözleşme, Bakanlar Kurulunca 15.10.1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararname ile onaylanmıştır.

1944 tarihli Filadelfiya Bildirgesi'nin tavsiyeleri 1952 tarihli 102 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi ile gerçekleşmiştir. Bu sözleşme, ilerlemiş veya gerikalmış, zengin ya da yoksul tüm ülkelerin uygulayabilecekleri en önemli ortak sosyal politika belgesidir¹⁰.

¹⁰ TUNCAY A. Can, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s.35.

Bu sözleşme, sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamına alacağı riskleri şöyle belirlemiştir: Hastalık (tıbbi yardım), hastalık (parasal yardım), işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm, aile ödenekleri. Bu sözleşmeyi onaylamak isteyen bir devlet, bu risklerden en az üçüne karşı güvence sağlamak zorundadır. Ancak kabul edilecek üç riskten birinin işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık veya ölüm risklerinden biri olması gerekir. Sözleşme, belirtilen risklerin her birine karşı sosyal güvenceden yararlanacak kişilerin sayısını da vermektedir. Buna göre, sosyal korumanın genel olarak işçilerin % 50'sini veya aktif nüfusun % 20'sini ve belirli kriterlere göre saptanmış yabancı işçileri kapsamına alması zorunludur¹¹.

Sözleşmede, yapılacak yardımların kapsamı konusunda da değişik seçenekler öngörülmüyor: Eğer koruma, çalışan sosyal gruba ilişkin ise, belirli sürelerle yinelenen ödenekler, ilgilinin önceki kazançlarıyla orantılı olacak veya örnek bir ücretten hareketle saptanacaktır. Eğer koruma yabancıları ilgilendiriyorsa, onlara yaşamlarını sürdürebilecek asgari bir güvence sağlanmalıdır¹².

102 sayılı sözleşmede dokuz risk sayılmıştır. Türkiye ise, bu risklerden sekiz tanesini kabul etmiş sadece aile ödenekleri riskini henüz kabul etmemiştir.

b) Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit İşlem Yapılması Hakkındaki 118 Sayılı Sözleşme:

ILO' nun 28 Haziran 1962 tarihinde kabul ettiği, 118 sayılı sözleşme'nin T.B.M.M.' nce 29.7.1971 tarih ve 1453 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunmuş olup, Bakanlar Kurulunun ise 5.7.1973 tarih ve 7/6217 sayılı kararı ile onaylanması karara bağlanmış bulunmaktadır.

Bu sözleşme, üye devletler için, ülkelerindeki yabancılara sosyal güvenliğe tabi olma ve sağlanacak yardımlardan yararlanmaya hak kazanma açısından kendi vatandaşlarıyla eşit işlem yapma yükümlüğü öngörmektedir¹³.

Taraf devletler, sözleşmeye taraf öteki ülkelerin vatandaşlarına, mültecilere ve vatansız kişilere sosyal güvenlik alanında kendi vatandaşları ile eşit muamele yapmayı üstlenirler. Muamele eşitliği kapsam ve yardımdan yararlanma hakkını kapsar. Eşit muamele söz konusu devletin sözleşmenin getirdiği yükümlülükleri kabul ettiği her sosyal güvenlik dalında gösterilecektir¹⁴.

¹¹ GÜZEL Ali, a.g.e., s.34.

¹² GÜZEL Ali - OKUR Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1990, s.48.

¹³GÜZEL Ali - OKUR Ali Rıza, a.g.e., s.49.

¹⁴ Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları, ILO/Türk-İş, Demircioğlu Matbası, Ankara, 1989, s.79.

C - AVRUPA SÖZLEŞMELERİ:

1949 yılında kurulan ve üye sayısı bugün 27'ye ulaşan Avrupa Konseyi'nin de başlangıçtan beri sosyal güvenlik konusuna büyük önem verdiği görülmektedir. Sosyal şart ile Avrupa Kodu ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, bu alanda kabul edilmiş en önemli iki belgedir. Bu belgelerin içerdiği normlar diğer uluslararası örgütlerce kabul edilenlerden farklı değildir. Özellikle ILO'nun sözleşme ve tavsiyelerinden büyük ölçüde etkilenmiştir. Temel amaç Avrupa için ortak standartlar oluşturmaktır¹⁵.

a) Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi:

Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, 14 Aralık 1972 tarihinde Paris'te imzalanmış ve 1 Mart 1977 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme, özde sosyal güvenlik hakları açısından eşitlik ilkesini düzenleyen bir belgedir¹⁶. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısı konusunda, doğrudan herhangi bir hükmü içermez. Söz konusu sözleşmenin 1nci maddesinde, uygulamaya ilişkin terimlerin ve özellikle de "yetkili kurum" deyiminin içeriği tanımlanırken dahi, sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısına ilişkin herhangi bir açıklığa yer verilmemiştir¹⁷.

Eşitlik ilkesini 8. madde, "Bu sözleşmede aksine açıklık bulunmayan hallerde, taraf devletlerden birinin ülkesinde ikamet eden ve haklarında sözleşme hükümleri uygulanan kişiler, tüm taraf devletlerin mevzuatlarına göre, o tarafların vatandaşlarıymış gibi, aynı hak ve yükümlülüklerle sahiptirler" hükmü ile düzenlemiştir.

Gerçekten 11. maddeye göre, bir veya daha fazla taraf devlet mevzuatına göre, malulluk, yaşlılık veya ölüm hallerinde yapılan para yardımları ile iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucu verilen ölüm ödenekleri veya bağlanan gelirler, sigortalının veyahut hak sahibi kişilerin, bu yardımları yapmakla yükümlü olan kurumun bulunduğu ülkeden başka bir taraf devlet ülkesinde ikamet etmiş olmaları yüzünden azaltılamaz, değiştirilemez ve durdurulamaz kesilemez veya müsadere edilemez. 19 madde farklı ülkelerde geçen sigortalılık sürelerinin birleştirilmesini öngörmektedir. Avrupa, sosyal Güvenlik sözleşmesi Türkiye tarafından 31.8.1976 tarihinde onaylanmıştır¹⁸.

¹⁵ GÜZEL Ali, a.g.e., s.34.

¹⁶ GÜZEL Ali - OKUR Ali Rıza, a.g.e., s.51.

¹⁷ CENTEL Tankut, Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, MESS Yayınları No: 247, İstanbul, 1997, s.84.

¹⁸ GÜZEL Ali, a.g.e., s.36.

b) Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu:

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısına ilişkin doğrudan bir hükmü taşımamakla birlikte, yönetime katılma esasları hakkında bazı hükümlere yer vermektedir¹⁹.

ILO'nun 102 sayılı sözleşmesi esas alınarak hazırlanan Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, 17 Mart 1968 tarihinde yürürlüğe girmiş ve Türkiye'nin de dahil olduğu 13 devlet tarafından onaylanmıştır. Bu belgede kendilerine karşı güvence sağlanacak sosyal risklerin sayısını 102 sayılı sözleşmede olduğu gibi 9 olarak belirlemiştir. Üye devletlerin anılan kodu onaylayabilmeleri, bu 9 riskten en az 6'sı için bir sosyal koruma mekanizması oluşturulmaları koşuluna bağlanmıştır. Böylece Avrupa ülkeleri açısından sosyal güvenliğin kapsamının daha da genişletilmesi amaçlanmıştır²⁰.

c) Avrupa Sosyal Şartı:

Avrupa Konseyine üye ülkeler tarafından 18 Kasım 1961 tarihinde İtalya'nın Torino kentinde imzalanan ve 26 şubat 1965 tarihinde beş devletin onaylamasından sonra, yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı öbür temel haklar (çalışma hakkı, adil çalışma koşulları hakkı, işçi sağlığı ve iş güvenliği, örgütlenme hakkı, grev dahil toplu pazarlık hakkı, mesleki eğitim) yanında sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım konularında da önemli ilkelere yer vermiştir²¹.

Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa Sosyal Şartı'nı 1961 yılında imzalamış, 16.6.1989 tarih ve 3581 sayılı yasayla onaylanması uygun bulunmuş, 7.8.1989 tarih ve 89/14434 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da onaylanmıştır.

Avrupa Sosyal Şartı'nın sosyal hukuka doğrudan yönelik olan hükümleri, esas itibariyle m.12-14'e ilişkin düzenlemelerdir. Bunun dışında; "Sağlığın korunması hakkı" (m.11), "bedensel ya da zihinsel özürülülerin mesleki eğitimi, mesleğe ve topluma yeniden intibak hakkı" (m.15) "ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı" (m.16) ve "anaların ve çocukların sosyal ve ekonomik korunma hakkı" (m.17) konularındaki düzenlemeleri de, dolaylı olmalarına rağmen sosyal nitelikli hükümler içerisinde ele almak mümkündür²².

¹⁹ CENTEL Tankut, a.g.e., s.84.

²⁰ GÜZEL Ali - OKUR Ali Rıza, a.g.e., s.50.

²¹ GÜZEL Ali - OKUR Ali Rıza, a.g.e., s.49.

²² CENTEL Tankut, Avrupa Sosyal Şartı ve Türk Sosyal Hukuk Düzeni, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Milli Komitesi 15. Yıl Armağanı, Türk Kamu-Sen Yayını, İstanbul, 1991, s.95.

II. ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve 4447 Sayılı Kanun

1994 yılında, Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası arasında yapılan 5 Mayıs 1994 tarihli kredi anlaşması ile Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışmasını Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu'na, Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reform Çalışmasını'da ILO'ya ihale etmiştir. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu Çalışmasını 1995 yılında, ILO uzmanları ise çalışmalarını 1996 yılının Mart ayında tamamlayarak teslim etmişlerdir²³.

Sosyal Güvenlik Komisyonu Raporu'nun önsözünde yapılan çalışmada; "mevcut emeklilik sisteminin artık yaşayabilir olmadığı ve daha uzun bir süre ayakta kalmasının beklenemeyeceği, daha projenin başlamasından önce ortadaydı. Ayrıca mevcut sosyal yardım düzey ve kapsamının yaşlılar arasındaki yoksulluk artışı ile başa çıkmadaki yetersizliği de açıktır" denmekte ve devamla "hiçbir şey yapmama bir seçenek değildir ve mevcut sistem bir kaç yıl içinde değiştirilmezse, ya kamu harcamaları ile varidatı kontrolden çıkacak veya emekli aylığı anlamsızlaşacaktır" diyerek bir anlamda raporun hazırlanma gerekçesini açıklamaktadır.

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin yaşadığı kriz, özellikle siyasi iktidarlar tarafından, ağırlıklı olarak finansman boyutuyla ele alınmış ve sosyal sigorta kurumlarının bütçe üzerine yük oluşturmayacak bir "gelir-gider dengesine" kavuşturulmalarına yönelik tedbirler ve düzenlemeler, yapılacak sosyal güvenlik reformunun önemli unsurları olarak kabul edilmiştir. Nitekim, 4447 sayılı Kanun'da, bu görüşün bir yansıması olarak gündeme gelmiştir ve bu nitelikteki değişiklikleri ihtiva etmektedir²⁴.

Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası arasında 1994 yılında imzalanan kredi anlaşması ile başlayan Sosyal Güvenlik Reformu'nun birinci aşaması 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunun kabulüyle tamamlanmıştır.

1 - ILO Raporu'nun Niteliği ve Önerileri

A - ILO Raporu'nun Niteliği

Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Projesi adıyla; Uluslararası Çalışma Teşkilatı ile Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu'na ihale edilen çalışmaların sonucu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin geleceğine ışık tutacak niteliktedir. Çünkü söz konusu projenin yapısal sonuçları evrensel nitelikteki bazı bilimsel doğruları Türkiye düzeyinde sergilemektedir. İhale olunan makam, uzman bir uluslararası kuruluştur.

²³ T.C. Sosyal Güvenlik Nihai Raporu, Uluslararası Çalışma Ofisi, Cenevre, Mart-1996.

²⁴ ALPER Yusuf, Sosyal Sigortaların Finansmanında Değişiklikler konulu tebliğ Çimento İşverenleri Sendikası SSK'da Yeniden Yapılanma Semineri, Antalya, 1999, s.1.

Nitekim, günümüzde artık uluslararası Çalışma Teşkilatı; Dünya Sağlık Teşkilatı (WHO) ve Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim Kültür Teşkilatı (UNESCO) gibi, Birleşmiş Milletler Şartı'nın 57 nci maddesi anlamındaki özel uzman kuruluşlar arasında yer almaktadır.

Bu bakımdan, söz konusu kuruluşun uzmanlarının getireceği önerilere, bunların gerçekten uzman olmaları nedeniyle, itibar etmek gerekir²⁵.

Sosyal güvenlik sistemi üzerine çalışanlar için önemli bir kaynak belge niteliğine sahip olan ve sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tartışmaları belirli bir noktaya getiren rapor, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin reformu ile ilgili olarak hazırlanan en kapsamlı ve sistematik çalışma olmuş, ancak önerilen modellerin karmaşıklığı ve anlaşılmasındaki güçlükler kamuoyunda yeterli ilgiyi görmesini engellemiştir. Raporla önerilen seçeneklerden mevcut sistemi revize ederek devamını öngören birinci seçenekle, gönüllülük esasına dayanan ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarını da sisteme dahil eden dördüncü seçenek, Türkiye açısından uygulanabilir olarak değerlendirilmiştir²⁶.

B - ILO Raporu'nun Önerileri

ILO uzmanları hazırladıkları Sosyal Güvenlik Nihai Raporunda, sistemde bir değişme yapılmazsa, yasaya dayanan üç emeklilik programının açığını, G.S.Y.İ.H'nın % 1.8'inden 2050 yılında % 10'unu aşacağı ve bu programların maliyetlerini karşılamaları için, projeksiyon dönemi sonuna kadar, prim oranlarının % 100'ün üzerine çıkarmak gerekeceğini tespit etmiştir. Aktüeryal model projeksiyonları ise; mevcut prim oranlarının sabit kalacağı varsayımına dayanır. 1995 ile 2050 arasında SSK'nın açığı G.S.Y.İ.H'nın % 1.21'inden % 7.48, Emekli Sandığı'nın G.S.Y.İ.H'nın % 0.53'ünden % 1.83'üne yükselirken, Bağ-Kur'un açığı, G.S.Y.İ.H'nın % 0.07'inden % 0.75'ine çıkacağı, böylece üç programın toplam açığının G.S.Y.İ.H'nın % 1.8'inden % 10.1'ine yükseleceği ve 2050'ye kadar birikimli açığın, GSYİH'nın % 316'sı kadar olacağını belirtmiştir²⁷.

ILO uzmanlarının hazırlamış olduğu projenin en dikkat çekici yönü, Türkiye için tek bir sosyal güvenlik modeli önermesi, tercih hakkını siyasi iktidarlara bırakarak birden fazla alternatif model veya seçenek ortaya koymasıdır²⁸.

²⁵ CENTEL Tankut, a.g.e., s.121-122.

²⁶ ALPER Yusuf, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, ITO Yayını no: 1999-69, İstanbul, 1999, s.186.

²⁷ T.C. Sosyal Güvenlik Nihai Raporu, Uluslararası Çalışma Ofisi, Cenevre, Mart-1996, s.vii-9.

²⁸ ALPER Yusuf, a.g.e., s.185.

Raporda sosyal güvenlik reformu için 4 alternatif önerilmektedir. 1) Yeniden yapılandırılmış dağıtım (PAYG) programı 2) Bireysel tasarruf hesapları sistemi 3) Dağıtım sistemi ve zorunlu bireysel-tasarruf hesabından oluşan çok kademeli sistem 4) İsteğe bağlı ek programları içeren çok kademeli sistem.

1) Yeniden Yapılandırılmış Dağıtım Programı:

Yeniden yapılandırılmış dağıtım sisteminde SSK, Bağ-Kur ve ES varlıklarını ve prim tahsil etme görevlerini sürdürecektir. Burada yaşam boyu kazançların yeniden değerlendirilmiş yıllık ortalaması esas alınarak bunun % 1.5'i prim ödenen hizmet yılları ile çarpılarak ödenecek emekli aylığı bulunur. Prime esas kazançların yıllık ortalaması asgari ücretin beş katından yüksek, bir katından düşük olamaz. Ortalama ulusal kazancın % 25'ine denk bir asgari aylık alabilmek için 15 yıl asgari çalışma gerekir²⁹.

Bu seçenek hizmet akdiyle çalışanlardan başka devlet memurları ve bazı şartlarla bağımsız çalışanları da kapsar. Emeklilik yaşı başlangıçta kadınlarda 53, erkeklerde 55 olarak tespit edilip, 10 yıl içinde 58/60'a çıkarılacaktır³⁰.

Raporda geliştirilen birinci seçenek, mevcut sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılarak ve dağıtım esasına göre işletilerek devamını öngörmekte ve mali açıdan en az açık veren bir sistem seçenek olarak sunulmaktadır. Memurlar da dahil bütün çalışanları kapsayacak yeni bir sistem oluşturulması öngörülmektedir. Bu seçenek mevcut sistemin, yeniden yapılandırılarak devamını öngören bir sistem olarak dikkati çekmektedir³¹.

2. Bireysel Tasarruf Hesapları Sistemi

En radikal seçeneği oluşturan bireysel tasarruf hesapları sistemi Şili'deki sisteme benzemektedir. Bunun esasında her sigortalı için işçi ve işverenlerden kesilerek yatırılan primler kendi adına açılacak bir hesapta toplanacak ve bir fon yöneticisi tarafından yönetilecektir. Fonlar sigortalının kendi seçeceği özel sigorta şirketleri (fon yönetimleri) tarafından toplanacak ve onlar tarafından yönetilecektir. Yani nemalandırılacaktır. Bu yolla sermaye piyasası da gelişmiş olacaktır. Emeklilik, malullük, dul ve yetim aylıkları bu sisteme girecektir. sistemden sadece işçiler değil,

²⁹ TUNCAY A.Can, Sosyal Güvenlik Krizi Çözülmemeyecek mi?, MESS-Mercek Dergisi, Ocak 1998, s.70.

³⁰ TUNCAY A.Can, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı, Kamu-İş Dergisi, Cilt: 4 Haziran 1997, sayı: 2, s.364.

³¹ALPER Yusuf, a.g.e., s.185.

bağımsız çalışanlar ve memurlar da yararlanacaktır. Bu seçenek uzun dönemde yaşlılık aylığı sistemine devlet sübvansiyonunu azaltacaktır. Ancak sistemin yerli yerine oturması 50 yıl alacaktır³².

Bireysel tasarruf esasına göre çalışacak ve özel sektör tarafından emeklilik fonları oluşturulmasını öngören model, sigortalı ve işverenlerin birlikte prim ödemesini öngörmektedir. Rapor yayımlandıktan sonra kamuoyunda yapılan tartışmalarda en az dikkate alınan tercihi oluşturmuştur³³.

3) Dağıtım Sistemi ve Zorunlu Bireysel Tasarruf Hesabından Oluşan Çok Kademeli Sistem:

Dağıtım esasına göre çalışan ve mevcut kurumsal yapı üzerine oluşturulan birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarına ilave olarak zorunluluk esasına göre oluşturulacak ve bireysel tasarruf ilkesine göre çalışan ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarını sisteme dahil edecektir.

Bu seçenek 3 a ve 3 b olarak alternatifli hazırlanmıştır. Her iki seçenek de en az 15 yıllık çalışması olanlara ulusal ortalama kazancın % 20'sine eşit bir pay verir³⁴.

4) İsteğe Bağlı Ek Programları İçeren Çok Kademeli Sistem:

Bu sistem 3. seçenekteki benzerlikle birlikte ondan dağıtım sistemine ek nitelikteki tasarruf hesabının zorunlu değil gönüllü olması özelliği açısından ayrılır. Bir diğer anlatımla burada mevcut sosyal sigorta sistemi yeniden yapılanarak devam edecek, ancak isteğe bağlı özel sigorta sistemi ile desteklenecektir. Bu sistem işçileri ve memurları kapsamakta olup bağımsız çalışanlar ıslah edilmiş bir BAĞ-KUR tarafından kapsanacaktır³⁵.

Raporda, önerilen dört seçenekte ortak olan hususlar tespit edilmiştir. Eğer bu proje içerisinde bir reform yapılacak ise -seçenekler ne olursa olsun- bu hususların gerçekleştirilmesi gerekecektir.

(i) Emekli aylığı bağlamada asgari yaş kadınlarda 53 erkeklerde 55 olarak tesbit edilecek ve 10 yıllık bir dönem içerisinde bu yaş 58/60 a yükseltilecektir.

³² TUNCAY A.Can, Sos. Güv. Krizi Çözömlenemeyecek mi?, MESS-Mercek, Ocak-1999, s.70.

³³ ALPER Yusuf, a.g.e., s.185.

³⁴ TUNCAY A.Can, Türk Sos.Göv.Sis. Ref. İh., Kamu-İş Dergisi, cilt: 4 Haziran 1997 sayı: 2, s.365.

³⁵ TUNCAY A. Can, a.g.e., s.366.

(ii) Erken emekliliğe bir halde izin verilebilecektir. O da kişinin o andaki hak edilmiş aylığı kanunen ödenmekte olan en az emekli aylığına eşit olması durumudur.

(iii) Prim oranları günümüzdeki şekli ile korunacaktır. Bu oranlar SSK da (iş kazası dahil) % 21.5.; Bağ-Kur'da % 20.; Emekli Sandığı'nda ise % 35 i aşmayacaktır.

(iv) sosyal sigorta yardımları işçilerin prim dışındaki kazançlarındaki gelişmeye paralel olarak ayarlanacaktır. Emekli tasarruf programlarınca ödenen yardımlar tüketici fiyat endekslerine göre ayarlanacaktır³⁶.

Hükümet tarafından ILO uzmanlarına yaptırılan sosyal güvenlik reformu araştırmasında ileri sürülen alternatifler arasında çok ayaklı sistem önerisi daha fazla kabul görmüştür. Ancak zaten tek ayaklı sistemin problemlerini çözme konusunda ciddi sıkıntıları olan Türkiye için çok ayaklı sisteme geçiş kolay olmayacaktır³⁷.

2 - 4447 Sayılı Kanun ve Getirdikleri:

1994 yılından beri gündemde olan "Sosyal Güvenlik Reformu" Kanun Tasarısı, 25.8.1999 günü 4447 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. Bu Kanun ile biri "İşsizlik Sigortası Kanunu" adını taşıyan, beşi sosyal güvenlikle ilgili kanunlarda ve biri de İş Kanunu olmak üzere toplam yedi kanunda önemli düzenlemeler ve değişiklikler yapılmıştır.

Bu Kanun'un getirdiği düzenleme ile Türkiye'de sosyal gelirlerin, daha açık deyişle yaşlılık, malullük ve ölüm aylıklarının gerek ilk bağlanış, gerekse işleyişleri sırasında değişen iktisadi şartlara uyumu, sağlanması bakımından tam dinamik bir sisteme geçilmesi düşünülmüştür³⁸.

Yaşlılık sigortasında asgari bir yaş sınırının sisteme yeniden getirilmesi ile işsizlik sigortası sisteminin Türk Sosyal Sigorta Sistemine dahil edilmesi bu Kanunun getirdiği yenilikler arasında sayılmaktadır³⁹.

4447 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler aşağıda yer alan başlıklar halinde toplanmıştır:

³⁶ TÜRK-İŞ, Sosyal Güvenlik Reformu Araştırması, Mayıs-1996, s.12-13.

³⁷ ALPER Yusuf, Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yeniden Yapılanma İhtiyacı, Prof.Dr. Metin Kutal' a Armağan, Ankara-1998, TÜHİS Yayını, s.614.

³⁸ DİLİK Sait, Yaşlılık, Malullük ve Ölüm Aylık ve Gelirlerinin Değişen İktisadi Şartlara göre Ayarlanması açısından 25.8.1999 gün ve 4447 sayılı yasanın Yorum ve Eleştirisi, Kamu-İş Dergisi, Cilt: 5, Ocak 2000, sayı: 2, s.8.

³⁹ ARICI Kadir, 4447 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler, Kamu-İş Dergisi, cilt: 5, Ocak 2000, sayı: 2, s.27.

- Kayıt dışı ve sigortasız çalışmayı azaltmak üzere sigortalı ve işyeri bildireleri sigortalı çalıştırılmaya başlanmadan önce kuruma verilecek, eksik günler için işveren kuruma bilgi verecektir,

- Sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışanlar ve isteğe bağlı olarak sigortalı olanların prim oranları yükseltilmiştir.

- Hastalık sigortasından yararlanma için staj süresi getirilmiş, aktif ve pasif sigortalılar ile bunların geçindirmekle yükümlü olunan kişilere sağlanan protez araç ve gereçlerinin bedeline kısmen katılımları esası getirilmiştir,

- Aylıkların belirlenmesinde esas alınan süre değiştirilmiş, aylıkların ayarlanmasında enflasyon oranına bağlı bir endeksleme sistemi benimsenmiştir,

- Prime esas kazançların alt ve üst sınırlarının belirlenmesi esası değiştirilmiş, katsayı ve gösterge sisteminden enflasyon oranına endekslenmiş bir sisteme geçilmesi kabul edilmiştir.

- Yaşlılık aylığına hak kazanmak için 58-60 yaş sınırı getirilmiş ve prim ödeme gün sayısı artırılmış, halen sigortalı olanlar için emekli olma yaşının tesbitinde kademeli bir geçiş kabul edilmiştir,

- Yaşlılık, malullük ve ölüm aylıklarının hesaplanma esasları değiştirilmiştir.

- İşsizlik sigortası getirilmiştir⁴⁰.

Görülüyor ki gerek yaş, gerek emekli aylıklarının hesaplanması, gerek sosyal güvenlik destek primi, sağlık yardımlarından yararlanma primlerinin tahsilinde gecikme zammı uygulanması gibi belirli konularda farklı sosyal güvenlik kurumları arasında sınırlı da olsa bir standartlaşma sağlanmış olmaktadır⁴¹.

3 - ILO Raporu ve 4447 Sayılı Kanunla İlişkisi:

1994 Mayıs ayında Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Dünya Bankası arasında imzalanan kredi anlaşması ile finanse edilen ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sağlık Sigortası Reformu Projesi, ILO uzmanlarının "Sosyal Güvenlik Nihai Raporu"nu 1996 yılının Mart ayında teslim etmesiyle tamamlanmıştır.

⁴⁰ ALPER Yusuf, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar, ITO yayını, s.202-203.

⁴¹TUNCAY A. Can, Genel Çizgileriyle 4447 sayılı Kanun, Çimento İşveren, Cilt: 14, sayı: 1, OCAK 2000, s.5.

ILO Raporunda yapılan projeksiyonlara göre; finansman açıkları, aktif/pasif oranları ve sistemi devam ettirmek için gerekli prim oranları mevcut sistemin sürdürülmesinin mümkün olmadığı yönünde bir tablo ortaya çıkarmıştır. ILO uzmanları, rapordan çıkan sonuçlara göre birden çok alternatif model önermiştir.

1) Yeniden Yapılandırılmış Dağıtım Sistemi (Pay as you go): Bu sistemde; "Yaşam boyu kazançların yeniden değerlendirilmiş yıllık ortalaması esas alınarak bunun % 1.5'u prim ödenen hizmet yılı süresiyle çarpılarak ödenecek emekli aylığı bulunur"⁴² şeklinde düzenlenen ifade ile 4447 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinde yeralan yaşlılık aylığının hesaplanması başlıklı 61. maddesinde değişikliğe yolaçmıştır. Bu seçenekte yeralan "prime esas kazançların yıllık ortalaması, asgari ücretin beş katından yüksek, bir katından ise düşük olamaz"⁴³ ifadesi ise aynı Kanun'un 78 nci maddesinde değişikliğe yolaçmıştır.

Mevcut maktu ödeme olan sosyal yardım zammı için ise "dönem sonunda sıfıra inecek şekilde tedricen azaltılacaktır. Maktu ödemenin bu şekilde zamanla ortadan kaldırılması, halen ödenmekte olan aylıkları değil, yalnızca yeni bağlanacakları etkileyecektir" demektedir⁴⁴. 4447 sayılı Kanun'un "Değiştirilen ibareler" başlıklı bölümünde EK Madde 24'de yapılan değişiklikle sosyal yardım zammı dondurulmuştur.

İkinci, üçüncü ve dördüncü seçeneklerde yeralan önermelerden, sadece bir tanesi tüm seçeneklerde ortaktır. Bu da emeklilik yaşı başlangıçta kadında 53 erkekte 55 olacak, 10 yıl içinde ise bu sınır 58-60 yaşına yükseltilecektir. Bu değişiklik 4447 sayılı Kanun ile sosyal güvenlikle ilgili beş kanunda değişikliğe yol açmıştır.

SONUÇ:

İlk defa 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde (md.22) ve diğer uluslararası belgelerde herkesin toplumun bir bireyi olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, devletin de bu temel hakkı sağlayıcı önlemleri yerine getirmekte görevli olduğu belirtilmiştir. İkinci Dünya Savaşından sonra kabul edilen Türkiye'de dahil olmak üzere birçok ülkenin Anayasasında Sosyal Güvenlik Hakkı yer almıştır.

Sosyal Güvenlik Sistemi üzerinde araştırma yapanlar için önemli bir belge olan ve ilgili tartışmaları belirli bir noktaya getiren sosyal güvenlik

⁴² T.C. Sosyal Güvenlik Nihai Raporu, Uluslararası Çalışma Ofisi, Cenevre, Mart-1996, s.19.

⁴³ T.C. Sosyal Gv. Nih. Rap. s.19.

⁴⁴ T.C. Sosyal Gv. Nih. Rap. s.28.

nihai raporu, hazırlanan en kapsamlı çalışma olmuştur. Raporunda önerilen modellerden mevcut sistemi revize ederek devamını öngören birinci model ve gönüllülük esasına dayanan ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarını sisteme dahil eden dördüncü model, Türkiye açısından uygulanabilir olarak değerlendirilmiştir.

Türk Sosyal Güvenlik sisteminin yaşadığı kriz, özellikle siyasi iktidarlar tarafından, ağırlıklı olarak finansman boyutuyla ele alınmış ve sosyal sigorta kurumlarının bütçe üzerine yük getirmeyecek bir gelir-gider dengesine kavuşturulmalarına yönelik tedbirler ve düzenlemeler, yapılacak sosyal güvenlik reformunun en önemli unsurları olarak kabul edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası arasında 1994 yılında imzalanan kredi anlaşması ile başlayan "Sosyal Güvenlik Reformu" çalışması, 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun'un kabulüyle, sosyal güvenlik sistemi için acil olarak alınması gereken tedbirlerin ilk kısmı yürürlüğe girmiş ve böylece birinci aşaması tamamlanmıştır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ALPER, Yusuf: Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, ITO Yayını no: 1999-69, İstanbul, 1999
- CENTEL, Tankut: Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, MESS Yayınları No: 247, İstanbul, 1997
- Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları, ILO/Türk-İş: Demircioğlu Matbaası, Ankara, 1989
- DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1991
- GÜZEL, Ali: Sosyal Güvenlik Kavramı, Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi, TOBB Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993
- GÜZEL, Ali - OKUR, Ali Rıza: Sosyal Güvenlik Hukuku, 2. baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1990
- Sosyal Güvenlik İşçi Eğitimi El Kitabı: ILO/Türk-İş, Demircioğlu Matbaası, Ankara, 1995
- TUNCAY, A. Can: Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 6. baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1994
- TUNÇOMAĞ, Kenan: Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul, 1988

T.C. Sosyal Güvenlik Nihai Raporu: Uluslararası Çalışma Ofisi, Cenevre, Mart-1996

TÜRK-İŞ: Sosyal Güvenlik Reformu Araştırması, Ankara, Mayıs-1996

- : ALPER, Yusuf: Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yeniden Yapılanma İhtiyacı, Prof.Dr. Metin Kutal'a Armağan, TÜHİS Yayını, Ankara, 1998
- : ALPER, Yusuf: Sosyal Sigortaların Finansmanında Değişiklikler Konulu Tebliğ, Çimento İşverenleri Sendikası SSK'da Yeniden Yapılanma Semineri, Antalya, 1999
- : ARICI, Kadir: 4447 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kanununda Yapılan Değişiklikler, Kamu-İş Dergisi, Cilt: 5, Ocak 2000, sayı: 2
- : CENTEL, Tankut: İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Milli Komitesi 15. Yıl Armağanı, Türk Kamu-Sen Yayını, İstanbul, 1991
- : DİLİK, Sait: Malüllük ve Ölüm Aylık ve Gelirlerinin Değişen İktisadi Şartlara Göre Ayarlanması Açısından 25.8.1999 Gün ve 4447 sayılı Yasanın Yorum ve Eleştirisi, Kamu-İş Dergisi, Cilt: 5, Ocak 2000, Sayı: 2
- : TUNCAY, A. Can: Sosyal Güvenlik Krizi Çözülenemeyecek mi? MESS-Mercek Dergisi, Ocak-1998
- : TUNCAY, A. Can: Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı, Kamu-İş Dergisi, Cilt: 4, Haziran-1997, Sayı: 2
- : Anayasa Mahkemesinin E.1988/19, K.1988/33, T.26.10.1988 tarihli Kararı