

T.C.  
MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI  
GENEL SOSYOLOJİ VE METODOLOJİ PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTALAR KURUMU VE  
SOSYAL POLİTİKADA YAPISAL DÖNÜŞÜM**

(Doktora Tezi)

Hazırlayan:  
20026067 Fatma Şenden ZIRHLI

Danışman:  
Doç. Dr. Meral ÖZBEK

İSTANBUL - 2009

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa no.</u>
ÖNSÖZ.....	V
ÖZET.....	VI
SUMMARY.....	VII
TABLolar.....	VIII
KISALTMALAR.....	IX
1. GİRİŞ.....	1
1.1. Dönemleştirme.....	14
1.2. Sosyal Politika Kavramı.....	18
1.3. Sosyal Güvenlik Kavramı.....	21
1.4. Sosyal Devlet Kavramı.....	25
1.5. Neoliberalizm ve Sosyal Güvenlik.....	31
1.6. Öz Yönetim, Özerklik ve Kamu Yararı Kavramları.....	36
2. DÜNYA’DA SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARININ GELİŞİMİ .....	42
2.1. Sanayi Devrimi ve Sosyal Sigortaların Doğuşunu Hazırlayan Ekonomik, Sosyal ve Siyasi Koşullar.....	43
2.2. Bismarck Döneminde Sosyalistlere Karşı Politikalar ve İlk Sosyal Sigorta Yasaları (1883-1889).....	45
2.3. 1917 Sovyet Devriminin Sosyal Güvenlik Reformuna Etkileri.....	52
2.4. Birinci Dünya Savaşı Sonrası ve 1929 Buhranı.....	54
2.5. İkinci Dünya Savaşı Sonrası: Keynes-Beveridge “Liberal Kolektivizmi” ve Kapitalizmin Kriz Dönemlerini Atlatma Aracı Olarak Sosyal Güvenlik.....	58
2.6. Dünya’da Günümüzde Sosyal Güvenlik Modelleri.....	62
2.6.1. Modern Refah Devleti-İskandinav Modeli.....	63
2.6.2. Bismarck Modeli-Kurumsal Refah Devleti.....	64
2.6.3. Kalıntı Refah Devleti-Anglo-Sakson Modeli.....	65
2.6.4. Tam Oluşmamış Refah Devleti-Güney Avrupa Latin Havzası Ülkeleri.....	66

3. DÜNYA'DA SOSYAL POLİTİKALARDA NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM.....	68
3.1. Uluslararası Finans Kuruluşlarının Politikaları ve Uluslararası Anlaşmalar.....	69
3.1.1. İMF ve Dünya Bankası'nın Politikaları.....	70
3.1.2. BM: Uluslararası Çalışma Örgütü.....	71
3.2. Avrupa Örneği: Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikasında Dönüşümün İşaretleri.....	74
3.2.1. Lizbon ve Avrupa Birliği Komisyonu Deklarasyonları.....	76
3.2.2. Avrupa Birliği Komisyonu Deklarasyonu- Stratejik Hedefler 2000-2005: "Yeni Avrupa'nın Şekillenmesi".....	77
3.2.3. Avrupa Birliği Komisyonu Deklarasyonu: "Sosyopolitik Gündem".....	80
3.2.4. Almanya'da Sosyal Güvenlik "Reformu"-Hartz IV.....	83
3.2.5. Fransa'nın Sosyal Politikasında Dönüşümün İşaretleri.....	86
4. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ....	89
4.1. Osmanlı İmparatorluğu ve Kapitalizmin İlk Dönemleri: Sosyal Yardım Anlayışının Ortaya Çıkışı.....	89
4.2. Kurtuluş Savaşı Dönemi: Türkiye'de Sosyal Sigortaların İlk Uygulamaları.....	95
4.3. Tek Parti Dönemi: Güvenceden Yoksun Kalınan Yıllar.....	101
4.3.1. 1936 Tarihli İlk İş Kanunu'nda Sosyal Sigortaya İlişkin İlk Hükümler.....	106
4.3.2. Milli Korunma Kanunu.....	111
4.4. Çok Partili Döneme Geçiş-Sosyal Güvenliğin Kurumsallaşması.....	112
4.4.1. Sosyal Sigorta Kolları ile İlgili 1945 tarihli "İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu".....	115
4.4.2. 1946 Yılı'nın Genel Karakteristiği ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun Kuruluşu.....	118
4.4.3. İşçi Sigortaları Kurumu'nun İlk Genel Kurulu.....	122
4.4.4. 1946 Sendikacılığı.....	129

4.5.	1961'den 1980'e.....	134
4.5.1.	1961 Anayasası ve Dönemin “Sosyal Devlet” Tartışmaları..	134
4.5.2.	1971 Askeri Muhtırası ve Sosyal Güvenlik Haklarının Kısıtlanması.....	146
5.	TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKADA NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM.....	154
5.1.	1980’den Günümüze Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Özelleştirilmesi.....	154
5.2.	Zorunlu Özel Sigorta Modeli: Şili ve Arjantin Modelleri.....	160
5.3.	Sosyal Güvenlik’te Birinci Köklü Dönüşüm-1999: 506 Sayılı Yasa’da Değişiklik ve 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası.....	167
5.4.	İMF Gözetiminde On Uzun Yıl: 1998-2008.....	177
5.5.	Bireysel Emeklilik Sigortası.....	183
5.6.	Anayasa Mahkemesi’nin İptal Kararı ve Gerekçeleri.....	187
5.7.	Sosyal Güvenlikte İkinci Büyük Dönüşüm-2008: 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası.....	189
5.8.	Genel Sağlık Sigortası.....	193
6.	SSK’DA NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE TARAFLAR VE SÖYLEMLER.....	198
6.1.	Yoksulluk ve Sosyal Güvenlik Tartışmaları.....	198
6.1.1.	Neoliberalizm ve Yeni Yoksulluk.....	200
6.1.2.	Şartlı Nakit Transferi Uygulaması.....	205
6.1.3.	Kıdem Tazminatı Sorunu.....	207
6.2.	SSK Çalışanlarıyla Yapılan Mülakatlarda Öne Çıkan Tartışmalar.....	210
6.2.1.	Özerklik ve Kurum İçi Demokrasi Tartışması.....	213
6.2.2.	Finansman Sorunu Söylemi.....	223
6.2.3.	Demografik Yapıda Olumsuzluk Söylemi.....	230
6.2.4.	Aktüeryal Denge Sorunu Söylemi.....	231
6.2.5.	Norm ve Standart Birliği ile Tek Çatı Söylemi.....	233

6.3.	Hastalarla Yapılan Mülakatlarda Öne Çıkan Tartışmalar.....	240
6.3.1.	Emeklilik Yaşının ve Primlerin Yükseltilmesinin Etkileri.....	241
6.3.2.	Hastanelerden Yararlanma Olanakları Üzerine.....	243
6.3.3.	Yeniden Sevk Zinciri Sorunu.....	246
7.	SONUÇ.....	248
8.	EKLER.....	259
9.	KAYNAKLAR.....	272
10.	ÖZGEÇMİŞ.....	292

## ÖNSÖZ

Dünya’da ve Türkiye’de yirmi yıldır sürekli gündeme gelen, sosyal politikada ve sosyal güvende “yapısal” olarak adlandırılan köklü değişmeler yaşanmaktadır. Bu dönüşüm, kapitalizmde özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde toplumsal uzlaşma anlamına gelen Keynezyen anlayış ve politikaların terkedilerek, “neoliberal” olarak tanımlanan, yeniden eski “liberal” sosyoekonomik anlayışın benimsenmesi şeklinde tanımlanmaktadır.

Bu yapısal dönüşüm 1980’lerden itibaren Türkiye’yi de etkisi altına alarak, diğer iktisadi ve toplumsal alanlarda olduğu gibi, sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin de özelleştirilmesini gündeme getirmiştir. Bu anlamda sosyal politikada yapısal bir dönüşüm yaşanmaktadır. Giderek sosyal devlet anlayışından uzaklaşmış, sağlığın paralı hale getirilmesine, emeklilik haklarının kısıtlanmasına yol açılmış ve özel sigortacılık teşvik edilmiştir. Bunun toplumda yaşanan karşılığı, insanların güvence anlamındaki sosyal güvenden giderek daha fazla yoksun kalması ve daha çok “yardıma” muhtaç hale getirilmesi olmuştur.

Türkiye’nin sosyal politika ve sosyal güvenlik alanlarında gerek tarihsel gelişimi gerekse bu dönüşümü kavramak üzere, ülkemizin kapsamı en geniş sosyal güvenlik kurumu olan ve 2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu’na “devredilen” Sosyal Sigortalar Kurumu tarihsel dönüm noktaları ele alınarak ve kurum içerisindeki çeşitli kamu çalışanlarıyla mülakatlar yapılarak incelenmiştir.

Çalışmanın gerek kaleme alınmasında, gerekse düzenlenmesinde daima yol göstermiş ve esin kaynağı olmuş olan danışmanım Doç. Dr. Meral ÖZBEK’e; beni fikirleriyle desteklemiş olan hocalarım Yrd. Doç. Dr. Aylin DİKMEN’e ve Yrd. Doç. Dr. Özgür MÜFTÜOĞLU’na ve de yoğun çalışmalarım sırasında verdiği destekle zaman kazanmamı sağlayan ve bu süreçte yaşadığım bütün sıkıntılara katlanan kardeşim Şensel ZIRHLI’ya teşekkür ederim. Ayrıca, destekleri nedeniyle Prof. Dr. Mehmet TÜRKEY’a ve Yrd. Doç. Dr. Yıldırım ŞENTÜRK’e teşekkürlerimi sunarım.

Ocak 2009

## ÖZET

### (TÜRKİYE’DE SOSYAL SİGORTALAR KURUMU VE SOSYAL POLİTİKADA YAPISAL DÖNÜŞÜM)

Dünya’da ve Türkiye’de yirmi yıldır sürekli gündeme gelen, sosyal politikada ve sosyal güvende “yapısal” olarak adlandırılan köklü değişmeler yaşanmaktadır. Bu dönüşüm, kapitalizmde özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde toplumsal uzlaşma anlamına gelen Keynezyen anlayış ve politikaların terkedilerek, “neoliberal” olarak tanımlanan, yeniden eski “liberal” iktisadi anlayışın benimsenmesi şeklinde tanımlanmaktadır.

1970’lerden itibaren dünyanın gelişmiş kapitalist ülkelerinde yaşanan bu yapısal dönüşüm 1980’lerden itibaren Türkiye’yi de etkisi altına almıştır. Türkiye’de de, diğer iktisadi ve toplumsal alanlarda olduğu gibi, sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin de özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu anlamda, sosyal politikada yapısal bir dönüşüm yaşanmaktadır.

Ülkemizin kapsamı en geniş sosyal güvenlik kurumu olan ve 2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu’na “devredilen” Sosyal Sigortalar Kurumu’nun tarihsel dönüm noktaları, Türkiye’nin sosyal politika ve sosyal güvenlik alanlarında tarihsel gelişimini gözleme olanağını vermiştir

**ANAHTAR KELİMELELER:** Sosyal Politika, Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigorta, Sosyal Sigortalar Kurumu, Neoliberalizm, Özerklik, Özyönetim, Kamu Yararı.

## SUMMARY

### (THE SOCIAL INSURANCES INSTITUTION AND THE STRUCTURAL TRANSFORMATION OF SOCIAL POLICY IN TURKEY)

Radical changes, which are termed as "structural" and constantly appear on the agenda for twenty years, are witnessed in the world as well as in Turkey in social policy and social security. This transformation is defined as leaving the Keynesian understanding and policies, which meant social consensus in capitalism particularly after the Second World War Period, and adopting the old "liberal" economics, now under the guise "neoliberalism".

This structural transformation that occurred in the advanced capitalist countries of the world starting from the 1970s has become affecting Turkey from 1980s onwards. In Turkey, just as it was in other economic and social fields, the privatization of health and social security systems came on the agenda. In this sense, a structural transformation has been witnessed in social policy.

Because the Social Insurances Institution, which was "transferred" to the Social Security Institution in 2006, is one of the old-established institutions in Turkey and has the widest scope among social security institutions, it provides an opportunity for observing the historical development of Turkey in the fields of social policy and social security.

**KEY WORDS:** Social Policy, Social Security, Social Insurance, Social Insurances Institution, Neoliberalism, Autonomy, Self Government, Public Interest.

**TABLolar**

TABLO 1-SOSYAL SİGORTALAR KURUMU ORGANİZASYON YAPISI

TABLO 2-SOSYAL GÜVENLİK KURUMU ORGANİZASYON YAPISI

TABLO 3-2006 YILI İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA BULUNAN NÜFUS GRUPLARININ SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞARINA GÖRE DAĞILIMI

TABLO 4-AĞIRLIK ÖLÜM YAŞININ 1978-2006 YILLARI ARASINDA DAĞILIMI

TABLO 5-SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDAKİ KİŞİ SAYISI VE TÜRKİYE NÜFUSUNA ORANI

## KISALTMALAR

Adalet Partisi	AP
Adalet ve Kalkınma Partisi	AKP
Anavatan Partisi	ANAP
Avrupa Birliği	AB
Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız	
Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu	BAĞ-KUR
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu	BDDK
Birleşmiş Milletler	BM
Büro Emekçileri Sendikası	BES
Cumhuriyet Halk Partisi	CHP
Cumhuriyetçi Güven Partisi	CGP
Demokrat Parti	DP
Demokratik Sol Parti	DSP
Devlet Planlama Teşkilatı	DPT
Dünya Bankası	DB
Dünya Sendikalar Federasyonu	DSF
Dünya Ticaret Örgütü	DTÖ
Emek Platformu	EP
Fazilet Partisi	FP
Gayri Safi Milli Hasıla	GSMH
Genel Sağlık Sigortası	GSS
Güven Partisi	GP
Hizmet Ticareti Genel Anlaşması	GATS
Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyon	KESK
Katma Değer Vergisi	KDV
Milliyetçi Cephe	MC
Milliyetçi Hareket Parti	MHP
Milliyetçi Selamet Partisi	MSP
Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası	SES
Sosyal Araştırmalar Vakfı	SAV
Sosyal Güvenlik Kurumu	SGK
Sosyal Sigortalar Kurumu	SSK
Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası	SSGSS
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı	SYDV
Süleyman Demirel Üniversitesi	SDÜ
Şartlı Nakit Transferi	ŞNT
Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu	DİSK
Türkiye İşçi Partisi	TİP
Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu	TİSK
Türkiye Komünist Partisi	TKP
Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği	TÜSİAD
Türkiye Sınıf Araştırmaları Merkezi	TÜSAM
Uluslararası Çalışma Örgütü	İLO
Uluslararası Para Fonu	İMF

## 1. GİRİŞ

Bu çalışma, dünyada ve Türkiye’de yirmi yıldır sürekli gündeme gelen ve “yapısal”<sup>1</sup> denebilecek köklü değişmelere uğrayan sosyal politika ve sosyal güvenlikte dönüşüm konusunu ele alıyor. 1970’lerden itibaren dünyanın gelişmiş kapitalist ülkelerinde yaşanan bu dönüşüm 1980’lerden itibaren Türkiye’yi de etkisi altına aldı. Çalışmada, Türkiye’deki bu dönüşüm Sosyal Sigortalar Kurumu üzerinden -onu önceleyen İşçi Sigortaları Kurumu ile birlikte- başlangıcından günümüze kadar tarihsel gelişim evreleriyle ve toplumsal gelişmelerle bağlantıları içerisinde incelenmiştir.

Bu dönüşüm, yaygın olarak kabul gören bir biçimde -ve bu çalışmada da benimsendiği şekilde- “neoliberal”, diğer bir ifadeyle “yeni liberal”<sup>2</sup> ya da “yeni sağ” olarak nitelendirilmekte ve kapitalizmin benimsediği ekonomik, siyasi ve sosyal yönelime verilen isimdir. Neoliberalizm, kapitalizmin “yeniden” eski klasik liberal anlayışa geri dönüşü olarak ifade edilebilir. “Keynesyen uzlaşma” olarak adlandırılan bir önceki şekillenmenin karşısında kapitalizmin son yirmi yılını tanımlamaktadır.<sup>3</sup> Kapitalizmin bu dönüşümünü neoliberal olarak tanımlamanın yetersiz olduğu yönünde görüşler de bulunmaktadır. Bu anlayışa göre, “liberalleşme” yalnızca serbestleşme (liberality) ve kamu elinden çıkarma (denationalization) anlamına gelmiyor, aynı zamanda *devlet tekeli* eliyle sosyal politikalar üzerinde kapsamlı bir

---

<sup>1</sup> Nadir ÖZBEK, **Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, 19.; Yüksel AKKAYA, “Avrupa Birliği, İşçi Sınıfı ve Sosyal Güvenlik”,

<sup>2</sup> Tülin ÖNGEN “‘Yeni Liberal’ Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi”, 161; Korkut BORATAV, “Yeni Liberal Ekonomi Politikalarının Sosyal Etkileri”, 35.

<sup>3</sup> G. DUMENIL – D. LEVY, “Neoliberal (Karşı) Devrim”, 25.

*gerici saldırı* söz konusudur.<sup>4</sup> Bir başka düşünceye göre ise, neoliberal devlet ile önceki altın çağ adı verilen dönemin Keynesyen müdahaleci devleti arasında ne devlet açısından ne de devletin hakim sınıfla ilişkisi açısından önemli bir fark bulunmamaktadır. Bu düşünceye göre, kapitalist sınıfta bir değişiklik olması, devlette büyük bir değişiklik olduğunu göstermemektedir.<sup>5</sup>

Çalışmanın birinci ana hattını, tarihsel gelişimi içerisinde dünyada sosyal politikaların oluşumu, sosyal sigortaların doğuşu, sosyal güvenlik ve sosyal devlet sistemlerinin kuruluşu ve bunların günümüzde dönüşümü konuları oluşturuyor. Sosyal politika olgusu kapitalizmle birlikte ortaya çıkan ve esas olarak 20. yüzyılın gelişmiş kapitalist ekonomilerine özgü olan bir olgudur.<sup>6</sup> Nadir Özbek'e göre, sosyal güvenlik ve modern sosyal politikalar, "Avrupa'da sanayileşme, kentleşme, nüfus hareketleri ve modern bir işçi sınıfının oluşumu sürecinin getirdiği sosyal, ekonomik ve siyasal sorunlara bir tepki, bu sorunlara bir çözüm arayışı olarak"<sup>7</sup> ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada, sosyal politikanın gelişimi ve dönüşümü meselesine bakarken, bu değişimin kapitalizmin belirli gelişim aşamalarında emek ile sermaye arasındaki mücadele çerçevesinde şekillendiği perspektifi benimsenmiştir. Örneğin, Almanya'da 1883 yılında Bismarck tarafından kurulan ve sosyal güvenliğin ilk ve en önemli nüvesi halindeki sosyal sigorta sisteminin oluşumunu güçlü bir sosyalist düşünce akımının varlığına borçluyuz. Eğer sosyalistlerin etkisi olmasaydı, onlara baskı politikaları uygulamak adına hareket eden Bismarck'ın sosyal sigorta sistemi ortaya çıkmayacaktı. Cahit Talas da, "[...] hakiki sosyal sigortaların 1883 tarihinde Bismarck tarafından sosyalist fikir ve doktrinlere karşı mücadele vasıtası olarak Almanya'da tesis edilmiş olduğunu kabul eylemek lazımdır"<sup>8</sup> diyerek bu kavramın ilk defa ortaya çıkışını sınıflar mücadelesine bağlar. Ali Güzel ve Ali Rıza Okur da, bu gerçeği şöyle ifade ediyorlar: "Bismarck, bunlara [sosyalistlere] karşı bir yandan

<sup>4</sup> Hans-Peter BRENNER, *Schrittmacher des sozialreaktionaeren Umbaus*.

<sup>5</sup> Harry MAGDOFF, "Kapitalist Devlet Değişti mi?", 55.

<sup>6</sup> Meryem KORAY, *Sosyal Politika*, 24.

<sup>7</sup> Bkz. (1), ÖZBEK, 20.

<sup>8</sup> Cahit TALAS, *Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları*, 14

geleneksel baskı politikasını izlerken (sosyalist partilerin kapatılması, toplanma ve dernek kurma hakkının yasaklanması), öte yandan, sosyal politika alanında reform hareketlerine girilerek, sosyalistlerin etkisini silmek ve devlete sosyal bir nitelik kazandırarak, işçileri sistemle bütünleştirmek çabası içine girer”<sup>9</sup>. Sosyal sigorta sistemi, bir yandan işçileri sistemle bütünleştiren bir uzlaşım aracı olarak işlev görerek, Bismarck’ın iktidarını güçlendirmeye yarayan bir hegemonya aracı olmuştur.

19. yüzyılın ortalarından itibaren yükselen Sanayi Devrimi süreci, sınıflar mücadelesini keskinleştirdi. Kapitalizmin bu ilk dönemleri özellikle Avrupa’da emek hareketinin verdiği mücadelelere sahne oldu. Rusya’ya da sıçrayan bu devrim dalgası, 1917’de sosyalist Ekim Devrimi’ne ve Sovyetler Birliği’nin doğmasına yol açtı. Doğrudan bu devrime bağlı olarak Birinci Dünya Savaşı’nın sona ermesinin ardından kapitalist ülkelerde günden güne güçlenen işçi sınıfının ve komünist akımların yarattığı hareketler, kapitalizmin “içeri” yeniden düzenlemesi zorunluluğunu doğurmuştur. “İçeri”yi yeniden düzenleme ihtiyacı ve zorunluluğunu ortaya atan kişi ise iktisatçı John Maynard Keynes oldu. Keynes, ekonomik liberalizm anlayışının “bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler” ilkesine köklü bir eleştiri getiriyor ve ekonomide bireysel girişimlerin sonunu ilan ediyordu. Keynesyen refah devleti, İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası siyasi konjonktürün, modern devletin yeni biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, bu biçimiyle refah devleti, 1850-1950 arasında kapsayan tarihsel dönüşümün neticesi olarak şekillenen sınıflar arasında bir *toplumsal ve siyasi uzlaşmanın* da ifadesidir.<sup>10</sup> Dönemin önemli bir karakteristiği, devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesini engelleyen “ekonomik liberalizm”<sup>11</sup> ilkesinin terk edilerek, bu alanlara devletin müdahale etmesi gerekliliğini savunan anlayışın güç kazanmasıdır.

<sup>9</sup> A. GÜZEL-A.R. OKUR, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 18.

<sup>10</sup> Nadir ÖZBEK, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet, Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914*.

<sup>11</sup> A.g.k., 23.

Yukarıdaki perspektifle bakınca, kapitalist sistemde sosyal politikanın ve sosyal güvenlik kavramlarının ortaya çıkışında, iki önemli tarihsel dönüm noktasının bulunduğu görülmektedir. İki dönemin birbirleriyle benzerlik taşıyan yanlarını incelemek önemli ipuçları sağlayacaktır. İlki, 1871’de Almanya’da yükselen işçi sınıfı hareketi karşısında Bismarck’ın politikaları dönemidir. İkincisi ise 1917 Ekim Devrimi’nin etkisi altında şekillenen kapitalist dünyanın yaşadığı 1929 Bunalımı ve sonrasında gelişen Keynesyen teori ve politikalar dönemidir. Her iki dönem sınıf çatışmalarının, emek ile sermaye arasındaki sert mücadelelerin sonucunda kapitalist sistemde, her ne kadar “emekçi sınıfın siyasal hareketlerini dağıtmak”<sup>12</sup> amacıyla da olsa, kendi içinde birtakım “önlemlere” başvurmasını doğurmuştur. Farklı tarihsel koşullarına rağmen, bu iki dönemin taşıdığı benzer özellikler, kapitalist sistem içerisinde sosyal güvenliğin gelişiminin dönemeçleri olarak sürece açıklık kazandıracaktır.

İkinci Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda farklı coğrafyalar üzerinde farklı sosyal güvenlik sistemleri şekillendi. Dünyada günümüzde sosyal güvenlik modellerinin ele alındığı bölümde kapitalist dünyada farklı koşullara bağlı olarak ortaya çıkan farklı sosyal güvenlik sistemlerinin özelliklerine değinilmiştir. Bu sistemler genel bir sınıflamaya göre dört ana modele ayrılmaktadır. Bu yelpaze, günümüzün en modern İskandinav ülkeleri modelinden, en “liberal”, tam oluşmamış refah devleti modeline dek uzanır. Bu modellerin kimisinin “neoliberal” rüzgarın etkisiyle nasıl bir dönüşüm geçirdiği bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ele alınmıştır.

Almanya ve Fransa örnekleri üzerinden, Avrupa Birliği’nin sosyal politikalarında yukarıda tanımlanan “neoliberal” rüzgarın etkisiyle nasıl bir dönüşümün gerçekleştiğini görmek mümkün olmaktadır. Avrupa Birliği’nin hem nüfusları bakımından hem de sosyoekonomik özellikleri bakımından iki önemli ülkesi olan Almanya’da ve Fransa’da sosyal güvenlik sistemleri köklü dönüşümler geçirmektedir. Örneğin, Almanya’da Hartz IV olarak anılan yasa çerçevesinde 2010

<sup>12</sup> M. HARDT-A. NEGRI, *Dionysos’un Emeği, Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi*, 58

yılına kadar programlı biçimde Alman sosyal güvenlik sisteminde değişiklikler öngörülmektedir. Bu kısımda Avrupa Birliği ile ilişkiler meselesine girilmemekle birlikte, her iki Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetlerinin Avrupa Birliği (AB) ile devam eden üyelik müzakereleri sürecine ve Avrupa Birliği'nin sosyal politikalarının Türkiye'nin üzerindeki etkileri üzerinde durulmuştur. Özellikle Almanya ve Fransa'daki sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümlerin ele alınma sebebi, Türkiye'deki süreci anlamak yönünden iyi birer karşılaştırma örneği oluşturmalarıdır.

Çalışmanın ikinci ana hattını ise, Türkiye'deki Sosyal Sigortalar Kurumu'nun (onu önceleyen İşçi Sigortaları Kurumu'nu da içine alarak) tarihsel gelişimi ve günümüzde sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü konusu oluşturuyor. Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi, Tülay Arın'ın ifadesiyle, “eksik kapsamına rağmen, özünde liberal sosyal güvenlik rejiminin felsefesine uygun olarak kurulmuş ve işletilmiştir.”<sup>13</sup> Bu bağlamda, özünde zaten liberal nitelikte olan sosyal güvenlik sistemimizin son yirmi beş otuz yılda daha da “liberalleşmesi” söz konusudur.

Sosyal politikanın ve sosyal güvenliğin Türkiye'deki gelişimi Cumhuriyet'in kuruluşundan önceye, Osmanlı İmparatorluğu döneminden başlayarak, verilen mücadelelere ve bunların sonucunda getirilen uygulamalara dayanmaktadır. İngiltere'deki sanayi devriminin ardından Osmanlı İmparatorluğu iktisadi ve ticari bakımdan Batı kapitalizmi ile yoğun ilişkilere girdi. Ancak bu ilişkide, yönetici kadrolar İmparatorluğu giderek Avrupa kapitalistlerine bağımlı hale getirdi. Yabancı kapitalistlerle işbirliği içerisinde olan ve yabancı ortaklıklar kurarak bunların çıkarlarını savunan bir zengin sınıf ortaya çıktı. Bu sınıf, Osmanlı İmparatorluğu'nun sanayileşmesinin önünde engel oluşturuyordu, çünkü “yerli endüstrinin doğması, hatta evvelce kurulmuş fabrikaların gelişmesi, yabancı kapitalizme simsarlık eden ve

---

<sup>13</sup> Tülay ARIN, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası”, 281.

yarı koloni münasebetlerinin sürüp gitmesini isteyen böyle bir sınıfın zararına sonuç verebilirdi”.<sup>14</sup>

Bu koşullar altında yeni doğmakta olan işçi sınıfı da ucuz işgücü olarak yoğun sömürü koşulları altındaydı. Kapitalist düzenin getirdiği ezici ve sömürücü düzene karşı kendi haklarını koruması için işçi sınıfının örgütlenmesine kolay kolay izin verilmiyordu. İşçi sınıfı tarihine baktığımızda, işçilerin cemiyet kurmasının yasak olduğu bir dönemde, işçilerin yine de örgütlendiği ve grevler yaparak hak arama mücadelesini yürüttüklerini görüyoruz. Örneğin, 1863’te Ereğli kömür madenlerinde yapılan grev sonucu, 1865 yılında Ereğli kömür bölgesiyle sınırlı olmak üzere Dilaver Paşa Nizamnamesi çıkarıldı. Bu düzenlemeyle, maden işletmecileri işçileri hastalandıklarında doktora götürmekle yükümlüydü. Bundan da görüldüğü gibi, işçilerin en küçük hakları dahi tepeden verilmiyordu, aksine tabandan yükselen talepler sonucunda elde edilebildi. Ancak, verilen bu haklar sadece “hak” olarak verilmiyor, “bu düzenlemeler, İmparatorluğun siyasal ve toplumsal yapısına koşut olarak, otoriter bir nitelik taşımaktaydılar ve toplumsal bir içerikten ve işçiyi koruma düşüncesinden uzaktılar.” İşçiler talepte bulunmadıkça hakları verilmediği gibi, haklar verildiğinde de egemenler tarafından bir hegemonya aracına dönüştürülmekteydi. Ahmet Makal’ın ifade ettiği gibi, “dar anlamda bir sosyal politikanın izlerinin görülebileceği düzenlemeler sadece madencilik kesimine yönelik olarak yapılmışlardı ve onların temel amaçları da, işçiyi korumaktan çok üretimi artırmaktı”<sup>15</sup>

Türkiye’de Cumhuriyet’in ilan edilmesi sonrasında sosyal sigorta sisteminin kuruluşu ise, İkinci Dünya Savaşı’nın sona erdiği 1945 yılına tekabül eder.<sup>16</sup> Bundan önce, 1936 İş Kanunu’nun kimi hükümleri sosyal sigortaya ilişkin ilk önlemleri içermekteydi. İş Kanunu, ilk defa sistemli olarak İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları

<sup>14</sup> Kemal SÜLKER, *Türkiye’de Grev Hakkı ve Grevler*, 33, Stefanos YERASİMOS, *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye 2-Tanzimattan I. Dünya Savaşına*, 626-627.

<sup>15</sup> Ahmet MAKAL, *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, 41.

<sup>16</sup> Aynı yıl, Çalışma Bakanlığı da kurulmuştur.

ve Analık Sigortalarının<sup>17</sup> oluşturulmasını ve bir İşçi Sigortaları İdaresi'nin kurulmasını öngörmüşse de, bunun için dokuz yılın geçmesi gerekmiştir.

Nadir Özbek, Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sosyal devlet olgusunu, "Keynesyen refah devleti" kavramı çerçevesinde incelemenin mümkün olduğunu belirtiyor. Türkiye devletinin sosyal alana müdahalesinin korporatist bir zihniyet ve sınıfsız kaynaşmış bir toplum tahayyülünün kalıplarından kurtulup çalışma hayatı, sendikalaşma, işçi sigortaları ve sosyal güvenlik eksenli bir rotaya ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında oturabildiğini belirtiyor.<sup>18</sup> Türkiye'deki Keynesyen refah devleti uygulamalarının Batı Avrupa ülkeleri ve özellikle İskandinav örnekleriyle karşılaştırıldığında son derece zayıf ve geride kaldığını söylüyor. Ancak buradan hareket ederek idealize edilmiş "modern refah rejimi" tanımına referansla Türkiye'deki refah sistemini geleneksel veya eksik modernleşmiş olarak nitelemenin kendi başına açıklayıcılığı olmadığını belirtiyor. Özbek'in haklı olarak belirttiği gibi, "alternatif bir yaklaşım ancak yoksulluk ve sosyal devlet olgularına gerçek sosyal öznelere güncel eylemlerinin tarihsel ve kültürel olarak yarattıkları etkileri bağlamında yaklaşmakla oluşturulabilir."<sup>19</sup>

Türkiye'de İşçi Sigortaları Kurumu'nun kuruluş evreleri, bir yandan yüzyılın başından itibaren yükselen emek hareketinin sosyal güvenlik konusunda "hak arama mücadelesi" açısından, öte yandan, dünyayla bağlantılı olarak yüzünü Batı'ya dönen Devletin -ve sermaye sınıfının- sosyal güvenliği "sınai gelişme" ve "iş verimliliğini artırma"<sup>20</sup> gibi amaçlar üzerine kurma mantığı açısından incelendiğinde, iki kutup arasındaki çelişkilerin Türkiye'deki sosyal güvenlik modelinin şekillenişinde nasıl bir rol oynadığı ortaya çıkmaktadır. Çalışma şartlarının düzenlenmesi, asgari ücret tespiti, iş güvenliği, işçi sağlığı, sendikalaşma, toplu sözleşme ve grev, henüz var olmayan emeklilik sigortasının getirilmesi gibi konular kuruluş evrelerinin tartışmaları arasında yer almıştır. Bu dönem, çalışma ilişkilerinin kurumsallaştığı bir

<sup>17</sup> Bkz. (8), TALAS, 92.

<sup>18</sup> Nadir ÖZBEK, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", 20.

<sup>19</sup> A.g.k., 21.

<sup>20</sup> Cahit TALAS, "Sosyal Sigorta Fonlarının Yatırımları Memleketimizde Hangi Sahalarda Daha Faydalı Olabilir".

dönem olmuştur.<sup>21</sup> Çalışma ilişkilerinin kurumsallaşmasına doğrudan bağlı bir biçimde, sosyal güvenlik sistemi de kurumsal bir nitelik kazanmaya başlamıştır. Kurumsal yapının düzene sokulması, “sosyal hizmetlerin kapsamının genişleyerek planlı, dengeli bir kalkınmanın asli unsurları arasında yer alması bu dönemde gündeme gelmiştir.” 1961 Anayasası ile birlikte bu süreç anayasal bir nitelik kazanarak sosyal hukuk devletine evrilmiştir.<sup>22</sup>

SSK'nın önemli tarihsel dönüm noktalarının incelenmesi, aynı zamanda Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin tarihinin incelenmesi anlamına gelmektedir. SSK'daki dönüşümün incelenmesi ise, sosyal güvenlikteki dönüşüm sürecine ayna tutacaktır. Bu savı daha da ileri götüreceğ olursak, SSK'nın tarihsel gelişiminin incelenmesi, hem Türkiye'de emek hareketinin (emek ile sermaye arasındaki mücadelenin), hem de sendikal hak arama mücadelesinin tarihinin incelenmesi anlamına gelmektedir. Sosyal güvenlik kurumları arasından niçin diğer sosyal güvenlik kurumlarının<sup>23</sup> değil de, SSK'nın seçildiği sorusu, bir başka açıdan da önemli bir sorudur. Sosyal Sigortalar Kurumu, Türkiye nüfusunun yarısından fazlasını kapsayan ve halen bünyesinde hem nicel olarak en çok sigortalıya sağlık ve sosyal sigorta hizmetleri veren bir kurum, hem de kendine bağlı sigortalıların yapıları itibarıyla işçi oldukları bir kurum. Bağlı olan sigortalılar hem aktif çalışan işçiler, hem de işçi emeklileri ile onların aileleridir. Bu kıstas, sınıfsal analizimiz açısından belirleyicidir.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Ahmet MAKAL, **Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963.**

<sup>22</sup> Bkz. (1), ÖZBEK, 22.

<sup>23</sup> Diğer kurumlardan kasıt Emekli Sandığı ya da Bağ-Kur ve diğerleri.

<sup>24</sup> Sınıfsal analiz açısından tarihsel iki noktayı daha belirtmek gerekir. Birinci nokta, işçi sınıfının niceliksel ve niteliksel varlığı bakımından çokça tartışılan işçilerin sayısı konusudur. İşçi Sigortaları Kurumunun ilk kuruluşu bu konuda önemli veriler içermektedir. İşçi Sigortaları Kanun tasarısının 1945 yılında Meclis'e sunulması vesilesiyle Çalışma Bakanı Sadi Irmak yaptığı konuşmada, kayıt altına alınan işçi sayısına ilişkin önemli bir ipucu veriyor: “1943 senesinde İş Kanununun tatbikına mevzu olan yerlerde çalışanların yekunu 51.000 çocuk 56.000 kadın ve 166.000 erkek olmak üzere 275.000 kişidir.” “(...) aileleriyle birlikte alınırsa milyonu bulan büyük bir kütle[...].” son konusudur, Sadi IRMAK'ın Konuşması, ÇALIŞMA BAKANLIĞI, **Çalışma Bakanlığının İki Yılı**, 34. Sınıfsal analiz açısından ikinci nokta, sosyal sigortanın öncelikle işçileri kapsamış olmasıdır. Buna ilişkin olarak yine, ilk kuruluş döneminde Çalışma Bakanı Sadi Irmak'ın Ulus gazetesinde çıkan bir yazısı önemli bir ipucu sağlamaktadır: “Devletimizin ilk sosyal sigortasının işçileri ele almasında büyük bir isabet vardır. Çünkü günlük emeğinin verimiyle yaşayan büyük kütlelerin hayat garantilerine olan

Bu çalışmada konu sınıfsal bakış açısıyla analiz edilerek olgu ya da kavramlar sınıfsal gerçeklikle bağlantıları kurularak ele alınacaktır.<sup>25</sup> Kapitalist sistemi anlama-açıklama açısından önemli bir kavram olan “sınıf” kavramına ne yazık ki akademik dünyada gereken ilginin gösterilmediği söylenebilir. Özellikle reel sosyalizmin yıkıldığı dönem olan 90’lı yıllarda sınıf olgusundan söz etmek dahi bilim dışı sayılmaktaydı. Ancak 2000’lerden itibaren kapitalizmin krizler ve çöküşler yaşaması, “sınıf” kavramının yeniden sorgulanmasını ve akademik çalışmalarda da yeniden gündeme gelmesini beraberinde getirmiştir.<sup>26</sup> Bu çalışma, konuya kapitalist sistemde iki temel sınıf olan kapitalist sınıf (veya sermaye sınıfı) ile işçi sınıfının varlığı ve bu iki sınıf arasında uzlaşmaz bir karşıtlığın bulunduğu marksist sınıf perspektifi ile yaklaşmaktadır. Tarihsel olgular ve gelişmeler neden-sonuç ilişkileri üzerine kurularak ele alınmıştır ve bunlar ele alınırken marksist tarihsel materyalizm yöntemine de başvurulmuştur. Bu bağlamda, -geçmişte ve günümüzde sosyalist sistemlerin varlığı bir yana- içinde bulunduğumuz kapitalist sistemde sosyal politika, sosyal güvenlik ve sosyal devlet olguları sözü edilen sınıflar arasındaki mücadele ekseninde şekillenmişlerdir. Devlet kavramı da bu anlamda sınıf içeriğinden kopartılamaz ve sınıf mücadelelerinin dışında tanımlanamaz. Fuat Ercan’ın işaret ettiği gibi, “devletin kapitalist toplumda sermaye birikim süreci ve bu süreçte gelişen, vücut bulan farklı sınıflar ve sınıf içi çelişki/ittifaklar dolayında biçimlendiği[nin] ve bu biçimlenmenin süreklilik arz ettiğininin” vurgulanması gerekir.<sup>27</sup> Özellikle, “sosyal devlet” bu açıdan irdelendiğinde, kapitalist sistem içerisinde kalan en gelişmiş devlet biçimi olduğu söylenebilir.

---

ihtiyaçları öteki meslek mensuplarından şüphesiz daha acildi.”, Sadi IRMAK, “İşçi Sigortaları Kanunu”, 38, 39.

<sup>25</sup> Fuat ERCAN, “Değer Teorisi Açısından Sınıf ve Sınıf Analizlerinin Analizi”, 30.

<sup>26</sup> Örneğin, Türkiye Sınıf Araştırmaları Merkezi (TÜSAM) tarafından gerçekleştirilen sınıf çalışmaları sempozyumlarının, sınıf deneyimlerini disiplinlerarası perspektifle ele alması, bu konudaki yaklaşımların tartışılmasını sağlaması bakımından özgün bir yeri olmuştur. 1995 yılında gerçekleştirilen ve “İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar Deneyimler” adını taşıyan birinci sempozyumun iddiası, “uzunca bir zamandır bilimsel nitelikte bir toplantının adında ‘işçi sınıfı’ kavramının görülmemiş” olması ve “sosyal bilimlerin alanında unutulmaya yüz tutmuş olan bu kavramı, bir anlamda iade-i itibarda bulunulmuş” olmasıydı; TÜSAM, **1. Sınıf Çalışmaları Sempozyumu: İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar Deneyimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 12.

<sup>27</sup> Bkz. (25), ERCAN, 31.

SSK'nın yanı sıra, iki temel sosyal güvenlik kurumu olan Esnaf ve Sanatkârlar ve diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ile devlet memurlarını kapsayan (Emekli Sandığı), 2006 yılında kabul edilen Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Kanunu ile tek çatı altında birleştirildiler.<sup>28</sup> Halen, Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında “devredilen” kurumlar olarak faaliyetlerini ayrı biçimde yürütmektedirler. Ancak, bu çok uzun sürmeyecek ve faaliyetlerinin de birleştirilmesi sonucunda bu kurumlar gerçek anlamda “tarihe” karışacaklar. Bu açıdan da, SSK'nın dönüşümden önce ve sonraki tarihsel geçmişini irdelemek hem zorlu bir o kadar de zaruri bir çalışma anlamına geliyor.<sup>29</sup> Ancak bu çalışma bir kurum tarihi çalışması değildir. Daha çok kurumu ilgilendiren, önemli uğrak noktalarına değinerek ve kurumu temel alarak bir sosyal politika ve sosyal güvenlik tarihi ortaya çıkarmaktır. Bu çerçevede, sosyal güvenlik sisteminde gerek öncesinde, gerekse “neoliberal” olarak adlandırılan dönüşüm sürecinde SSK'yı yakından ilgilendiren toplumsal olaylarla bağlantıları içerisindeki olaylara ve gelişmelere değinilmiştir. Ayrıca, 1998-2008 zaman dilimi arasında geçen on yıllık dönem de, sosyal güvenlikteki dönüşümü anlamak açısından önemli bir dönem olma özelliğini taşıyor. Bu çalışmada, gerek SSK'nın SGK'ya devredildiği 2006 yılına kadarki dönemin, gerekse de 2006'dan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Yasası'nın yürürlüğe girdiği 2008'e kadarki evrenin belgeleri ve yasal mevzuatta bununla ilgili meydana gelen değişiklikler, ilgili genelgeler, yönetmelikler vb.

<sup>28</sup> 16 Mayıs 2006 tarihli 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” ile SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve ayrıca Türkiye İş Kurumu tek çatı altında birleştirilerek “Sosyal Güvenlik Kurumu” kuruldu.

<sup>29</sup> Bununla ilgili olarak, faydalanılan kaynaklardan birini SSK ile Tarih Vakfı'nın ortaklaşa hazırladıkları ve bir kurum tarihi çalışması olan “Sosyal Sigortalar Kurum Tarihi 1946-1996” başlıklı çalışmadır.. Bu çalışma Doç. Dr. A. Gürhan Fişek, Yrd. Doç. Dr. Şerife Türcan Özşuca ve Arş. Grv. Mehmet Ali Şuğla tarafından yapıldı. Söz konusu çalışmada SSK'nın ülkemizdeki kurumlar içerisindeki yerine ve önemine değinilmektedir. Buna göre, SSK, birçok kamu kurumundan farklı özellikler taşımaktadır. Giderek nüfusumuzun yarıya yakınına kavrayan bir sosyal güvenlik aracına dönüşmüş olması, bütçesinin, ülkemizdeki ikinci büyük ‘kurum bütçesi’ne sahip olmasına yol açmıştır. Sosyal olmasının getirdiği sorumluluklar, SSK'nın bugün suçlanmasına yol açan en önemli ‘ayak bağları’dır.” Yine aynı çalışmada vurgulandığı gibi, “(...) SSK, önemli bir sosyal politika aracıdır.” SSK üzerine yapılmış olan bu çalışma, 1996 yılına kadar kurumun evrelerine ilişkin olarak çok sayıda belge ve veri sunmuştur.

belgeler derinlikli bir analize tabii tutularak incelenmiştir. Bu belgeler, her ne kadar SSK'nın arşivine başvurularak istenmişse de, kurumdan çok kısıtlı kaynak elde edilebilmiştir. Bunun gerekçesi, tüm belgelerin artık internet ortamında bulunduğu şeklinde ifade edilmiştir. Bu nedenle, bulduğumuz kaynaklar daha çok çeşitli kütüphanelerden ve sendikalardan alınmış veya çoğaltılmıştır.

Yukarıda sözünü ettiğimiz on yıllık dönem içerisinde çok çeşitli platformlarda sosyal politika ve sosyal güvenlik konularını bilimsel olarak masaya yatıran etkinlikler düzenlenmiştir. Bu etkinlikler gerek izlenerek, gerekse yayınlarından takip edilmiştir. Bu çalışmalar sayılacak olursa, bunlar, 2000 ve 2005 yıllarında İstanbul Barosu ile Galatasaray Üniversitesi'nin ortaklaşa düzenlediği "21. Yüzyıla Girenken İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri" ile "Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri" konulu seminerler; 2006'da gerçekleştirilen "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sempozyumu"; DİSK tarafından 2004 ve 2006 yıllarında olmak üzere iki defa gerçekleştirilen "Ulusal Sosyal Politika Kongreleri"; Türk Sosyal Bilimler Derneği'nin her yıl düzenlemiş olduğu "Ulusal Sosyal Bilimler Kongreleri"; Şubat 2008'de EMCEF, IFMetall, Petrol-İş ve Kristal-İş tarafından ortaklaşa düzenlenen "Avrupa Sosyal Güvenlik Modelleri ve Türkiye" semineri.

Bu çalışmanın saha araştırmasının birinci kısmında, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun dönüşümünden etkilenen çevrelerin bu dönüşüm sürecine ilişkin görüşlerini, tepkilerini, hangi eğilimlere sahip olduklarını ve var olan/gelişen alternatif eğilimlerin neler olduğunu ortaya çıkarmak amaçlanmıştır. Bu amaçla, öncelikle, devredilen SSK'nın çeşitli birimlerinde görev yapan, gerek yönetici kadrolarından kişilerle gerekse çalışanlarıyla yapılan görüşmelere yer veriliyor. Bu görüşmeler 2007 yılının başında, Ankara'da Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü'nde gerçekleştirildi.<sup>30</sup> Bu görüşmelerden *norm ve standart birliği*, SSGSS yasasının Meclis'ten geçtikten sonra Cumhurbaşkanlığı tarafından *veto* edilmesi ve kimi

<sup>30</sup> Bu vesileyle, yeni kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu'nu da ziyaret etme gereği doğdu. Ankara Balgat'ta bulunan Sosyal Güvenlik Kurumu, yeni inşa edilen görkemli yapısıyla da adeta "tek çatı" altındaki "yeni" anlayışı temsil ettiği izlenimini veriyordu.

hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından *iptal edilmesi* hakkında, sıkça medyada da gündeme gelen *aktüeryal denge, finansman sorunu, demografik yapıda olumsuzluk*, ayrıca kurumun *özerkliği, kurum içi demokrasi, özyönetim, kamu yararı* gibi konulara ilişkin alınan görüşler irdelenmiştir. Bu mülakatlardan çıkan sonuçlar, özellikle kurum içinden olması bakımından SSK'nın dönüşüm süreci hakkında önemli ipuçları sağlamıştır. Kurum dahilinde gerçekleştirilen görüşmeler sırasında, çalışmanın “izinli” olup olmadığı sorusuyla karşılaşıldı. Bu durum, çalışmanın biraz zorlukla ilerlemesine sebep oldu.<sup>31</sup> Örneğin bir daire şefinin yönlendirmesine bağlı olarak, düşüncelerini açıkça ifade edemeyen, bu nedenle çok sınırlı düşünceler ifade ettiği izlenimi yaratan çalışanlar da olmuştur. Ayrıca, dairelerin yapısından kaynaklı olarak kimi çalışanlarla birlikte, bir sohbet ortamını andıran görüşmeler de olmuştur. Kurumda, Büro Emekçileri Sendikası'nın (BES) örgütlü oluşu ve BES üzerinden ilişki kurulması, sendika üyeleriyle yapılan görüşmelerde, görüşmeleri verimli kılan olumlu bir etken olmuştur. Ayrıca, kamu sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşüm sürecinde kamu yararı fikrinin hangi bağlamlarıyla tartışıldığı ve dönüşüm sürecinin karar vericilerinin –burada esas olarak ülkeyi yönetenlerin/hükümetin- ve onların karşısında özyönetimi hedefleyenlerin hangi saiklerle hareket ettikleri irdelenmiştir.

Saha araştırmasının ikinci kısmında, bu dönüşüm sürecinin çeşitli yönlerinden etkilenen gerek sigortalılarla, gerekse emeklilerle yapılan kimi görüşmeler oluşturuyor. Bu amaçla, İstanbul'daki Şişli Etfal Hastanesi'nin ve Taksim Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nin önünde karşılaşılan ve tesadüfi yöntemle, rastgele seçilerek görüşlerine başvurulmuş hastalarla konuşuldu. Bu görüşmeler 2008'in Haziran ayında gerçekleştirildi. İlki kurum içindeki çalışanlarla, ikincisi kuruma bağlı sigortalı ya da emekli olanlarla yapılan görüşmelerin öne çıkan özelliği, kurum içindeki çalışanlarla daha çok sosyal güvenliğe ilişkin, yeni uygulamalara ilişkin genel politikalar üzerinde durulurken, hastalarla yapılan görüşmelerde, onları doğrudan etkileyen, bir bakıma sosyal güvenlik uygulamalarının sonuçlarıyla ilgili konuların belirleyici olmasıydı.

---

<sup>31</sup> Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi'nden bir yazı hazırlanarak, bu engel aşılmıştır.

Ayrıca, sosyal güvenlikle ilgili taraflar olarak çeşitli konfederasyonların ve sendikaların, konunun muhatabı olan çeşitli meslek birliklerinin ve derneklerin yaptıkları açıklamalara yer verilmiştir. Çeşitli toplumsal kesimlerinin temsilcilerinin görüşleri, bu görüşlerin ne şekilde dile getirildiği konularıyla bağlantılı olarak, sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm sürecinde yapmış oldukları açıklamalar, yayınladıkları bildirimler, duyurular, basın açıklamaları, miting ve gösteri gibi eylemler ve benzeri etkinlikler incelenmiştir. Konfederasyonlar arasında DİSK, Türk-İş, KESK gibi büyük konfederasyonlar bulunuyor. Bu kurumların tabanlarını işçiler ve kamu emekçileri oluşturmaktadır ve toplumun büyük bir kesimini temsil etmektedir. Ayrıca, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB), Türk Tabipler Birliği (TTB) gibi mesleki birlikleri de mimarlık, mühendislik, hekimlik gibi mesleklerden gelen çalışanları temsil etmektedir. Özellikle TTB, son dönemde üye tabanı itibarıyla da konuya sıkça taraf olmuş, açıklamalarda bulunmuş ve eylemler yapmış bir kurumdur. Bu kurumların sistemindeki dönüşüme ilişkin görüşleri incelenmiştir.

Bunun yanı sıra, işverenlerin konfederasyonu olan Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) ve Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun (TİSK) bu dönüşüm sürecinde takındığı tutuma da değinilmiştir. Birer işveren örgütü olan TÜSİAD ile TİSK'in bu sürece ilişkin görüşleri ve çıkardıkları çeşitli yayınları incelenmiştir. Hükümet belgeleri, Meclis tutanakları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yayın, duyuru, genelge benzeri belgeleri de taranmıştır. Ayrıca, süreci yakından izleyen medya da takip edilmiştir.

Giriş bölümünün bundan sonraki kısmında, çalışmanın Türkiye'de sosyal politikanın ve sosyal güvenliğin tarihsel gelişim evreleri ile dönüşüm evresini kapsayan bir dönemleştirme çabasına ve ardından konumuzla ilintili önemli kavramların tanımlamalarına yer verilecektir.

## 1.1. Dönemleştirme

Sosyal Sigortalar Kurumu'ndaki dönüşüm, “çözömlmeleri kolaylaştır[ması]” ve dönemlerin “kendi içerisinde farklı özellikler göster[mesi]” bakımından Türkiye'de çalışma ilişkilerine ilişkin bir dönemleştirme çerçevesi içerisinde incelenmiştir.<sup>32</sup> Dönemleştirmenin ana eksenini, Türkiye'de sosyal güvenlik ve sosyal politika dendiğinde belirtilmesi gereken önemli kilometre taşları oluşturmuştur. Bununla birlikte, sınıf mücadelesi tarihi açısından irdelendiğinde önemli sayılan dönüm noktaları ve olaylar da dönemleştirmede paralel etkenler olarak ele alınmıştır. Böylece, SSK'nın neoliberal dönüşümden etkilendiğini gösteren temel kritik tarihler, Türkiye'de çalışma ilişkileri ve sınıf mücadelesinin tarihi içine oturtulmaya çalışılmıştır. SSK'nın dönüşümüne ilişkin kritik tarihler ise, kurumsal ve yasal değişikliklerin izi sürülerek saptanmıştır.

Dönemleştirmenin temel dönüm noktalarını oluşturan yıllara ilişkin olarak şunlar belirtilmelidir: Gerek sosyal güvenliğe, gerekse iş güvenliğine dair işçi sınıfının çok sayıda hareket ve eyleminin doğduğu döneme tekabül ettiği için 1920 başlangıç tarihi olarak alınmıştır.<sup>33</sup> İkinci “önemli dönüm noktası” ise 1936 yılına tekabül ediyor. Makal'ın da belirtmiş olduğu gibi, bu yıl, “Türkiye'de ilk defa, çalışma ilişkilerini bireysel ve toplu boyutlarıyla düzenleyen ve dönemine göre bütüncül olarak nitelendirilebilecek” ve daha sonraki dönemlerde “çalışma ilişkilerinin çerçevesini çizen temel metin” olması bakımından 3008 sayılı ilk İş Kanunu çıkarılmıştır. Bu ilk İş Kanunu'nun konumuz açısından önemi, sosyal

<sup>32</sup> Dönemleştirme konusunda Ahmet Makal'ın **Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920** isimli çalışmasında yapmış olduğu çalışma ilişkilerine ilişkin dönemleştirme örneğinden ve Hakan Koçak'ın “50'leri İşçi Sınıfı Oluşumunun Kritik Bir Uğrağı Olarak Yeniden Okumak” adlı makalesinde dönemleştirmeye yapmış olduğu katkıdan yararlandı.

<sup>33</sup> Her ne kadar Ahmet Makal, dönemleştirmenin başlangıç tarihi olarak Cumhuriyetin ilan edildiği 1923 yılını alsa da, konu sınıfsal analiz çerçevesinden ele alındığında, sosyal politika ve sosyal güvenliğe ilişkin olarak Kurtuluş Savaşı döneminde başlayan hareket ve eylemleri görmezden gelmemek bakımından 1920 yılını esas almak yanlış olmayacaktır.

sigortaya ilişkin ilk hükümleri içermesi ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulmasını öngörüyor olmasıydı.

Daha sonraki dönüm noktalarını içeren evre ise 1945 ile 1950 arasında geçen yıllardır.<sup>34</sup> Bu dönemi, Koçak'ın üzerinde durduğu gibi 1950'ye kadar ayrı bir kesit olarak ele almak gerekir. 1945 yılı, hem Çalışma Bakanlığı'nın hem de İşçi Sigortaları Kurumu'nun kuruluşunun gerçekleşmesi, hem de “İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu”nun çıkarılması bakımından önemlidir. Çalışmanın ilgili bölümünde görülebileceği gibi sınıfsal açıdan önem taşıyan ve bu dönemi kesen “1946 Sendikacılığı” adı verilen bir ara kesit bulunmaktadır. 1946 yılında Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklikle sınıf esasına dayalı örgüt kurma yasağının kaldırılmasının ardından, henüz yasalaşmamış olan, ancak ilerideki tarihlerde sendikal mücadele açısından göz ardı edilemeyecek fiili bir sendikacılık deneyimi yaşanmıştır. Bu dönemde kurulan muhaliflerin elindeki sendikaların tümü kapatılmış; ancak 1947 yılında “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanunu” çıkarılarak sendikalar yasal güvence altına alınmıştır. Ayrıca, yine 1946 yılı sosyal güvenlik tarihi bakımından İşçi Sigortaları Kurumu'nun fiilen çalışmalarına başlaması açısından önem taşımaktadır. Bu dönem gerek çalışma ilişkileri gerekse sosyal güvenlik tarihinde ilk defa kurumsallaşmanın gerçekleştiği görülmektedir. Bu tarihten sonra 1949 yılında -sosyal güvenlik açısından önem taşıyan- “İhtiyarlık, Malullük ve Ölüm Sigortaları Kanunu” çıkarılmıştır. Böylelikle, -işsizlik sigortası hariç- temel sigorta dalları hayata geçirilmiştir. Ayrıca, 1949 yılında Emekli Sandığı da kurularak, memurları da sigorta kapsamına alan yapı oluşturulmuştur.

Daha sonra ise 1950 ile 1961 arasındaki “1950'li yılları (...) kendi başına bir dönem olarak” ele almak gerekmiştir. Çünkü, Koçak'ın belirttiği gibi, -genellikle atlanan- bu dönem işçi sınıfı tarihi açısından birçok önemli olayın yaşandığı ve “çeşitli hakların, olanakların elde edilmesi sürecinde işçi sınıfının etkisi”nin büyük

<sup>34</sup> Ahmet Makal, bu dönüm noktasında çalışma ilişkileri açısından 1947 yılını esas almıştır. Burada, 1947 yılında 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun”un çıkarılmış olmasına dayanmaktadır.

olduğu bir dönemdir.<sup>35</sup> Ayrıca, 50’li yıllar işçi hareketinin 1960’larda toplumda çok daha fazla etkili hale gelen mücadelesi için fikirsel ve pratik deneyim biriktirme dönemi olmuştur. Bu nedenle de 1960’lı yıllar 1950’lerden bağımsız düşünülemez ve birçok gelişmenin zemini 50’li yıllara dayanmaktadır. Bu dönemin “bitiş tarihi olarak” da, “sınıf hareketinin sembolik bir zirvesini temsil etmesi bakımından” 31 Aralık 1961 tarihinde gerçekleşen Saraçhane mitingini esas almak gerekmektedir.<sup>36</sup>

Bundan sonraki dönemi 1961 ile 1970 arasında değerlendirmek mümkün.<sup>37</sup> 1961 Anayasasında Türkiye Cumhuriyeti’nin “sosyal” bir hukuk devleti olduğu ifade edilmekte ve sosyal güvenlik anayasal bir çerçeve kazanmaktadır. Bunun yanı sıra 1961 Anayasası, ilk defa toplu sözleşme ve grev hakkını düzenlemekteydi. 1964 yılında İşçi Sigortaları Kurumu’nun adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirildi. Gerek 1963 yılındaki Kavel Grevinin tetikleyiciliğinde toplu sözleşme ve grev hakkının kazanılması, gerekse 1967 yılında DİSK’in kurulmasıyla sendikal örgütlenmenin ivme kazanması, yine bu dönemin önemli gelişmeleridir. En önemli olay, 1970 yılında yüzbinlerce işçinin direnişe geçtiği 15-16 Haziran eylemiydi. Bu dönemde işçi sınıfının çeşitli hak arama mücadeleleri doruk noktasına ulaşmaktadır. İşçi sınıfı, kendisinden geri alınmak istenen sendika özgürlüğüne yönelik yeni yasayı protesto ediyor ve bu hareketle başarıya ulaşıyordu. Bu dönemden sonra, denilebilir ki, işçi sınıfının eylemlerinde ve sınıf eksenli siyasal eylemliliklerde giderek bir artış kaydedilmiştir. 1971’de Bağ-Kur’un kurulmasıyla, esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanlar da sosyal sigortaya kavuşmuşlardır. Aynı dönem SSK açısından önemli bir gelişme, 1976 yılında otuz bin SSK çalışanının dönemin Milliyetçi Cephe hükümetinin kararıyla işçi statüsünden memur statüsüne geçirilmesidir. Kuşkusuz bu kararın alınmasında rol oynayan etken, kurumda gerçekleşecek sendikal örgütlenmenin önüne geçmektir. Sendikal örgütlenme düzeyinde kaydedilen artış, dönemin siyasal atmosferinden bağımsız değildir. İlk defa 1976 yılında Taksim’de olmak üzere, dönemin kitlesel gösterileri olarak 1 Mayıs işçi bayramı kutlamaları, 1980 yılına kadar kesintisiz her yıl yapılmıştır. Egemen sınıflar siyasal ve sendikal

<sup>35</sup> Hakan KOÇAK, “50’leri İşçi Sınıfı Oluşumunun Kritik Bir Uğrağı Olarak Yeniden Okumak”, 69-85.

<sup>36</sup> A.g.m., aynı yerde.

<sup>37</sup> Makal, 1960-1980 arası dönem kabul etmektedir. Bunun için 27 Mayıs 1960’ı esas almaktadır.

planda toplumsal muhalefetin yükseliş sürecini durdurmak için 1980 darbesine başvurmuştur. 1980 yılı bu nedenle –sınıf hareketi açısından ne yazık ki zorunlu ve derin bir kesit olarak- bir diğer dönüm noktasını oluşturmaktadır.<sup>38</sup>

Bundan sonra 1980 sonrası dönem, işçi sınıfının birçok hakları bakımından neoliberal rüzgarın etkilerinin hissedilmeye başlandığı ve darbenin gölgesinde geçen yıllar olmuştur. Ancak, bu dönemde, 1989 Bahar Eylemlilikleri olarak adlandırılan dönem, işçiler açısından yeni bir umut kaynağı olmuş ve işçi sınıfının görece bir hareketlilik ve kalkış dönemine geçtiği ve darbeye yitirdiği kimi hakları geri aldığı - en azından bunlara etkili bir cevap niteliği taşıyan- bir dönüm noktasını ifade ediyor. 1990’ların başından itibaren ivme kazanan kamu emekçilerinin hareketi, nihayet 1995 yılında KESK’in kurulmasıyla örgütlenmesini tamamlasa da, bugüne kadar hala toplu sözleşme ve grev hakkını elde edemediler, sadece sınırlı bir toplu görüşme hakkını elde ettiler. Kamu emekçilerinin hareketi, “kamu”yu devletle ve kamu emekçisini “memur”la özdeşleştiren yerleşik anlamından koparması ve “kamusal” olanı asli anlamı üzerinde yükseltmesi bakımından önem taşır.

Sosyal güvenlik sistemimizin esas olarak yapısal olarak adlandırdığımız dönüşüm süreci esas olarak 1998-2008 arasındaki on yıllık döneme tekabül etmektedir. 1998 yılında Türkiye ile İMF arasında yapılan “Yakın İzleme Anlaşması” ile kamu alanındaki tüm geçmiş birikimlerin adım adım tasfiye edilmesini hedefleyen bir program kabul edilmiştir. Hemen ardından 1999 yılında sosyal güvenlikte ilk büyük kırılma ve dönüşüm anlamına gelen 4447 sayılı yasa yürürlüğe giriyor. Aynı yıl bu yasaya karşı toplumsal bir hareket geliyor ve 24 Temmuz 1999 tarihinde yapılan, yüz binlerce kişinin katılım gösterdiği geniş çaplı kitlesel miting gerçekleştiriliyor. Paradoksal biçimde aynı yasayla Türkiye’de ilk defa işsizlik sigortası kabul edilmiştir. Sosyal güvenlikte dönüşümün bundan sonraki dönüm noktası olarak SSK ve diğer sosyal güvenlik kurumlarının SGK’nın çatısı altında birleştikleri 2006 yılını belirtmek gerekir. Daha sonra ise SSGSS’nin yürürlüğe girdiği 2008 yılını almak gerekebilir, ancak –dünya kapitalizminin

<sup>38</sup> Ahmet Makal, dönemleştirmeyi burada 1980 ve sonrası dönem şeklinde bırakmaktadır.

yaşadığı ve Türkiye'nin de içine sürüklendiği kriz bağlamında- önümüzdeki dönemin işçi sınıfı açısından neler getireceğini bilemeyeceğimiz için bu dönem henüz kapatılmayabilir.

Çalışmanın konusu açısından önem taşıyan dönemleri tamamladıktan sonra, çalışmada çok sık tekrarlandığı için açıklamalarına gereksinim duyulacak temel kavramlar ve bu kavramların şimdiye kadar nasıl tanımlandıkları üzerinde durulacaktır. Öncelikle, özellikle birbirine yakın anlamlar taşıyan ve bu nedenle sık sık birbiriyle karıştırılan “sosyal politika”, “sosyal güvenlik” kavramları ile “sosyal devlet” kavramına yer verilecektir. Ardından, “neoliberalizm”e ilişkin çeşitli tanımlar irdelenecektir. Son olarak, sosyal güvenlik olgusuyla ilişkili olarak “kamu yararı” ve “öz yönetim” kavramları üzerinde durulacaktır.

## 1.2. Sosyal Politika Kavramı

Sosyal güvenlik ve sosyal devlet kavramlarını incelemeyen önce, bir başka kavramı, sosyal politika kavramını tanımlamak gerekiyor. Çünkü belirli toplumsal ve ekonomik düzen ve koşullar içerisinde sosyal güvenlik sistemlerini, sosyal sigortalara ilişkin karar mekanizmalarını, sosyal devlet niteliklerini belirleyen, dönemsel politik ve ideolojik kararlardır. İşte, toplumu ilgilendiren bu kararlara kavram olarak sosyal politika adı verilmektedir. Sosyal politika kavramı, sosyal güvenlik kavramından daha geniş bir kavram. Bu iki kavramın birbiriyle ilişkisi

hakkında Gøsta Esping-Andersen, “sosyal politikalar refah devletleri olmadan var olabilirler, fakat tersi geçerli değildir” diye belirtmektedir.

Meryem Koray, kavramı dar ve geniş anlamlarıyla incelemektedir ve dar anlamda sosyal politika kavramının, emek ile sermaye arasındaki çatışmaların yaygınlaştığı 19. yüzyılda Almanya’da kullanılan bir kavram olduğunu belirtmektedir. Bu anlamda, sosyal politika kapitalist düzene özgü ve “büyük ölçüde 20. yüzyılın bir olgusu”dur. Koray, sosyal politika kavramının devlete ait bir politika olduğunu belirtiyor ve şu açılımı getiriyor:

“Sosyal politika en başta:

- a) Büyük ölçüde devlete ait bir politikadır, fakat gelişmesini büyük ölçüde insan haklarının ve demokrasinin gelişmesine borçludur;
- b) Devletin bir yandan, toplumsal sınıflar ve çıkarlar arasında uzlaşma sağlama ihtiyacı ve arayışıyla ilgilidir; öte yandan devletin tüm toplumun çıkarlarını kollamak üzere piyasaya bırakılmayacak hizmetleri yerine getirme yükümlülüğünden doğmaktadır;
- c) Demokratik-siyasal hakların genel bir nitelik kazanması ve insan haklarına ekonomik-sosyal boyutlar eklenmesinin gerisinde ise, büyük ölçüde, işçi sınıfının mücadelesi gibi gelişmeler yatmaktadır;
- d) Bu nedenle sosyal politika, önce işçi sınıfına ait önlemler olarak başlamışsa da, zaman içinde, toplumun çeşitli kesimlerine ve çeşitli toplumsal sorunlara yönelmiş, tüm toplumun sosyal gelişmesini sağlamaya ve yaşam koşullarını iyileştirmeyi amaçlayan bir ‘vatandaşlık hakkına’ dönüşmüştür.

<sup>39</sup>

Ahmet Makal da, benzer biçimde, sosyal politika kavramının oluşumunu sanayi devrimine uzandığını belirtiyor. Endüstri devrimiyle birlikte, daha önce var olan ama varlıkları “kitlesele düzeye” erişmeyen ücretliler, tarih sahnesine kitlesele bir biçimde çıkmaya başlamışlardır. Sanayi devrimi, bir yönüyle üretim düzeyinin o zamana kadar tahayyül edilemeyecek kadar artmasına ve büyük bir birikime yol açmıştır. Öte yandan, ciddi ekonomik ve toplumsal sorunlar ortaya çıkmıştır. Ağır çalışma

---

<sup>39</sup> Bkz. (6), KORAY.

koşulları, çalışma sürelerinin uzunluğu, düşük ücret düzeyleri, bunlar arasında en önemlileridir. Sonuç olarak, sanayi devrimi tüm bağımlı çalışanlar açısından kötü sonuçlar doğurmuş. “Bu koşulları ise, bağımlı çalışanların değişik tepkilerine neden olmuş, uzun yıllar süren sancılı sınıf mücadeleleri ortaya çıkmıştır.”<sup>40</sup>

Makal, sanayi devriminin yarattığı olumsuz çalışma ve yaşam koşullarına tepkinin sadece bunlara maruz kalan bağımlı çalışanlardan gelmediğini, kendileri bu statüde yer almayan ama bu koşullardan rahatsızlık duyan, örneğin değişik ekollerde yer alan düşünürler tarafından ya da uluslararası kuruluşlardan ve devletler tarafından da farklı gerekçelerle tepkiler olduğunu belirtmektedir. Makal’a göre, “gerekçesi ve gösteriliş biçimleri ne olursa olsun, bütün bu tepkiler olumsuz çalışma ve yaşama koşullarını ortadan kaldırılması ya da hafifletilmesi amacına yönelik olmuştur. Makal, sosyal politika kavramına şu açılımı getirmektedir:

“İşte, bileşenleri iki sözcükten, ‘sosyal’ ve ‘politika’ sözcüklerinden oluşan ‘sosyal politika’ kavramı, bu koşullar altında ortaya çıkmıştır. Özellikle devletler tarafından getirilen, toplumsal içerikli ve bağımlı çalışanların içinde buldukları kötü çalışma ve yaşama koşullarını hafifletmeyi ve/veya ortadan kaldırmayı amaçlayan bu politikalar, ‘sosyal politik’ olarak nitelendirilmiştir. Bu tanımın, sadece fizik koşullar düzeyinde algılanmaması gerekir. Sorunun etik ve moral yanları da bulunmaktadır ve ‘sosyal politikanın temelinde, özellikle işçinin nesnel ve öznel yabancılaşmasının yattığı’ söylenebilir.”<sup>41</sup>

Sosyal politika kavramının bu değişik tanımlarını incelediğimizde, birbirinden zıt kutupta yer aldığı söylenebilecek iki kutup tespit edilebilir. Bunlardan birincisi Cahit Talas’ın, sosyal politikanın “...sınıflar arasındaki savaşmaları, çelişkileri ve dengesizlikleri gidermeye, uyum sağlamaya dönük bir bilim dalı” olduğu yönündeki tanımı. Diğer ise, sınıfsal çelişkilere işaret etmeyen, sosyal politikayı diğer dalları kapsayıcı bir bilim dalı olarak ele alan Tuna ve Yalçıntaş’ın tanımıdır. Buna göre, sosyal politika, “beşeri münasebetler, personel yönetimi, toplu pazarlık rejimi,

<sup>40</sup> Ahmet MAKAL, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**, 35.

<sup>41</sup> A.g.k., 36

sendikacılık, istihdam ilişkileri, maaş ve ücret idaresi gibi dalları kavrayan bir bilim dalı”dır. Bu çalışmada benimsenen tanım, sınıfsal perspektifle kurulmuş olan Cahit Talas’a ait tanımdır. Öte yandan, Cahit Talas 1950’lerde, “Türkiye’de devletin hiçbir zaman sosyal politikası olmamıştır” demiştir.<sup>42</sup> Bu anlamda, sosyal politika kavramının “devlet”e ait bir kavram olduğu görülür. Sınıf çatışmalarının devlette düğümlendiği düşünülürse, sosyal politikanın, kapitalist toplumlarda özünde “sermaye politikası” olduğunu iddia etmek yanlış olmayacaktır.

### 1.3. Sosyal Güvenlik Kavramı

İnsan Hakları Bildirgesi’nde “herkesin kendisi ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı” olduğu yer almaktadır. Buna göre, herkesin işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi denetiminin dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir. Yine bu anlayışa göre, analar ve çocukların özel bakım ve yardıma hakları bulunmaktadır. Ayrıca, tüm çocuklar, evlilik içi ya da evlilik dışı doğmuş olmalarına bakılmaksızın, aynı toplumsal korumadan yararlanırlar. Görüldüğü gibi, sosyal güvenlik her bireyin bugününden ve yarınından emin olabilmesi, yaşamını insan onuruna yakışır bir şekilde sürdürmesi ve kişiliğini geliştirmesi için gerekli güvencelere sahip olması anlamına gelmektedir.

---

<sup>42</sup> Cahit TALAS, *Sosyal Politika, Birinci Kitap, Sosyal Politikaya Giriş ve Tarihsel Gelişim*.

Sosyal güvenlik kapsamına alınması gereken temel sosyal risk alanları ise işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık, analık, çocukluk, yoksulluk biçiminde tanımlanabilir, yani bunlar “geçim olanaklarından iradesi dışında yoksunluk yaratacak bütün durumlur olarak sayılabilir. Bu anlamda, herkesin kendisi ve ailesi için beslenme, konut, tıbbi yardım olanaklarından ve her türlü sosyal hizmetlerden yararlanabileceği bir refah ve sosyal güvenlik hakkına, yani sosyal haklara sahip olduğu vurgulanmalıdır: “Sosyal haklar, vatandaşların kendi araçları ve ödeme gücünden bağımsız olarak, temel toplumsal risklere karşı bireyselleşmiş korumaya sahip olmasını mümkün kılacak kapsamlı haklardır.”<sup>43</sup>

İnsanlar, tarihin her döneminde geleceğini tehdit eden, kendisini yoksulluğa iten olaylardan korunma çabası içinde olmuştur. “Sosyal güvenlik düşüncesi ilk çağlara, ilk toplumlara, ilk insanlara kadar uzansa da; çağdaş anlamda sosyal güvenlik, İkinci Dünya Savaşı ve savaşı izleyen yıllarda yaygınlık kazanmış yeni bir kavramdır.” Gürhan Fişek’e göre, “sosyal güvenlik günümüzde, sosyal adaletin gerçekleştirilmesinde, sosyal hukukun ve sosyal devletin sağlanmasında en önemli aracı oluşturmaktadır.” Fişek, sosyal güvenlik kavramının tanımına ilişkin olarak şunları belirtmektedir: “Çağımızın sosyal güvenlik çağı olarak kabul edilmesi ve sosyal güvenliğin çağdaş uygarlığın simgesi olarak görülmesine karşın, sosyal güvenlik kavramının tam olarak kabul gören bir tanımının bugüne kadar yapılamadığını söyleyebiliriz.”<sup>44</sup>

Ali Güzel ve Ali Rıza Okur da, sosyal güvenlik kavramının genellikle “sosyal güvenlik politikaları” ile “sosyal güvenlik sistemlerini” kapsayacak biçimde incelendiğini belirtmektedirler.<sup>45</sup> Buna göre, “sosyal güvenlik politikaları, sosyal korumanın amaç ve hedefini; sistemler ise hem amaçları, hem de bu amaçlara ulaşmak için oluşturulan özgün hukuksal teknikleri” kapsamaktadır. Sosyal güvenlik terimi, böylelikle “aynı anda hem bir düşünceyi, hem de bu düşünceye işlerlik

<sup>43</sup> Bkz. (13), ARIN, 15.

<sup>44</sup> Gürhan FİSEK,

<sup>45</sup> Bu çalışmada sosyal güvenlik kavramının tanımıyla ilgili olarak Ali Güzel ve Ali Rıza Okur’un tanımı benimsenmiştir.

kazandıran kurumsal yapıyı yansıtmaktadır”. Bu nedenle, sosyal güvenlik kavramı konusunda yapılacak bir tanım, “kavramın anılan her iki boyutunu da kapsamına almak zorundadır.” Bu nedenle, Güzel ve Okur, kavramın düşünsel yönünü yansıtan geniş anlamdaki ve kavramın kurumsal boyutunu yansıtan dar anlamdaki tanımını birbirinden ayırmaktadırlar.<sup>46</sup>

Geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı çok dinamik bir niteliğe sahip olduğundan, “sosyal korumanın amaç ve kapsamında bir genişlemeye neden olmakta; sosyal politika ile sosyal güvenlik arasında aynı yönde belirli bir bütünleşmeye yol açmaktadır.” Çağdaş kapitalist hukuk devletleri, yukarıda belirtilen sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkisini ortadan kaldırmak amacıyla toplumun her bireyine ekonomik bir güvence sağlamayı amaç edinmiştir. Bu yöneme göre, yalnızca belirli sosyal risklerin değil, bireylerin ekonomik güvencelerini sarsabilecek tüm olayların, sosyal güvenlik politikalarının kapsamına girmesi sağlanmıştır. Bu ise, siyasal iktidarların “gelir kaynakları belirli bir sınırın altına düşen tüm vatandaşlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamak zorunda” kalmalarına yol açmıştır. Bu eğilim ise, “Batı ülkelerinde asgari gelir güvencesi sisteminde somutlaşmaktadır.”<sup>47</sup>

Sosyal güvenliğin bireysel ekonomik güvence sağlama boyutu ön plana çıkarıldığı takdirde, kapsamının genişlediği görülmektedir. Günümüz kapitalist toplumlarda, bireyler yaşamlarını sürdürmek için ihtiyaç duydukları maddi olanakları, genellikle “mesleki faaliyetlerinden” elde etmektedirler. Bu durumda, “bireysel ekonomik güvenceyi sağlamak için birbirini tamamlayan” kimi önlemler kaçınılmaz olmaktadır. Örneğin, herkese mesleki bir faaliyet yürütme olanağının verilmesi, işçinin işten çıkarılmasına karşı iş güvencesi gibi mesleki faaliyetin yürütülmesini engelleyen olayların önlenmesi, etkin ücret politikalarıyla mesleki faaliyetin herkes için yeterli bir gelir getirmesinin sağlanması gibi tedbirlerin alınması.<sup>48</sup> Ayrıca, tüm bu önlemlere rağmen, mesleki faaliyetin çeşitli nedenlerle kesintiye uğraması kaçınılmaz olduğundan, mesleki kazanç yerine geçecek bir gelirin

<sup>46</sup> Bkz. (9), GÜZEL-OKUR, 2

<sup>47</sup> A.g.k., 4-5.

<sup>48</sup> A.g.k., 5.

de bireye sağlanması zorunludur. Kişinin yeniden mesleki faaliyetine ve giderek normal yaşamına kavuşması için gerekli tüm önlemlerin de alınması gerekmektedir. Böylece, “ekonomik güvence anlamında değerlendirilen sosyal güvenlik politikalarının kapsamına, istihdam ve gelir güvencesi, çalışma gücünün korunması (tıbbi tedavi), mesleki kazanç yerine geçecek bir gelir sağlanması gibi konular” da girmektedir. Bu anlamda, “bireyin tüm yaşamı ve buna bağlı sorunlar, sosyal güvenliğin kapsamı içinde yer al[maktadır].” İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’nin 22. ve 25. maddelerinde<sup>49</sup> ifadesini bulan geniş anlamda sosyal güvenlik kavramında, sosyal güvenliği, kişiliğin geliştirilmesine bağlayan bir anlayış benimsenmiştir. İnsanın mutluluğunun, kişiliğini geliştirmesinin esas alındığı bu düşünce ve önerileri benimseyen sosyal güvenlik politikaları, “herkese eğitim, kültür, dinlenme, adalet, kamu yönetimine katılma” gibi geniş konuları kapsamaktadır.<sup>50</sup>

Sosyal güvenlik kavramını daha dar ve sınırları belirlenmiş anlamda ele aldığımızda; sosyal güvenliğin temel amacı, sosyal bir riskle karşılaşan her bireye ve ailesine sosyal koruma sağlanması olmaktadır. Sosyal korumanın diğer boyutları bir kenara bırakıldığında, “bireyin ve ailesinin sosyal risklere karşı korunması” ön plana çıkmaktadır. Ancak, sosyal koruma sağlanacak risklerin belirlenmesi o kadar basit değildir. “Ülkenin ekonomik ve siyasal yapısı, bu yönde yapılacak düzenlemelere damgasını vuracaktır. Böylelikle, sosyal güvenlik sistemleri arasında kimi ayrımlar” ortaya çıkmaktadır. Bu durum, sosyal güvenlik sistemlerinin ülkeden ülkeye değişmesine yol açmaktadır. Bu sistemler, her şeyden önce, kapsamına aldıkları bireylere belirli bir ekonomik güvence sağlamayı hedeflemektedir. Bireyin ekonomik güvencesini sarsan riskler, farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu risklerin sınırlarının belirlenmesi aynı zamanda sosyal güvenliğin kapsamının belirlenmesi anlamına gelmektedir. Çağdaş kapitalist ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri, “bireyin yaşamının olumsuz yönde etkileyen tüm riskleri değil, onun ekonomik güvencesinin ilk anda sarsabilecek sosyal riskleri kapsamına almıştır.” Güvence sağlanan bu riskler fizyolojik (hastalık, sakatlık, yaşlılık, analık), sosyo-ekonomik

<sup>49</sup> Bu maddelerin içeriği konusunda bkz. Bölüm 3.5. “İkinci Dünya Savaşı Sonrası: Keynes-Beveridge “Liberal Kolektivizmi” ve Kapitalizmin Kriz Dönemlerini Atlatma Aracı olarak Sosyal Güvenlik”.

<sup>50</sup> Bkz. (9), GÜZEL-OKUR, 5.

(işsizlik) ve mesleksi (iş kazaları ve meslek hastalıkları) nitelikli sosyal risklerdir. Çeşitli ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri incelendiğinde, bireye sağlanan ekonomik güvencenin, gelirin yeniden dağıtım yöntemiyle sağlandığı görülmektedir. Yeniden dağıtım teknikleri ve sağlanan yardımların boyutları konusunda önemli ayrımların bulunmasına karşın, sistemlerin özdeş yönü, “belirli sosyal risklere karşı yeniden dağıtım tekniğiyle ekonomik bir güvence sağlamak”tır.<sup>51</sup>

#### 1.4. Sosyal Devlet Kavramı

Sosyal devlet olgusu ve sosyal devletin gelişimine ilişkin çeşitli incelemeler bulunmaktadır. Sosyal devletin oluşumu bir dizi ekonomik, sosyal ve siyasi dönüşüm bağlamında ele almak gerektiği belirtilmiştir. Nadir Özbek, ‘refah devleti çalışmaları’ olarak adlandırdığı akademik disiplinin özellikle analitik ve karşılaştırmalı bir perspektif sunduğunu belirtmektedir.<sup>52</sup> ‘Refah devleti’ kavramının yanı sıra ‘refah rejimi’ kavramını da kullanan Ayşe Buğra’ya göre, refah devleti kavramından yola çıkan yaklaşımlar, insanların hayatlarında karşılaşılabilecekleri risklerle başturmelerini sağlayacak mekanizmaların merkezine devleti yerleştirmektedir. Refah rejiminden söz eden yaklaşımlar, kurallı ve formel devlet müdahalesinin yanı sıra, hem piyasa ilişkilerinin hem de kişisel ve enformel nitelikli

---

<sup>51</sup> A.g.k., 8.

<sup>52</sup> Bkz. (10), ÖZBEK, 9-21.

aile, cemaat, komşuluk gibi ilişkilerin, işsizlik, hastalık, yaşlılık gibi durumlarda bireyin hayatını idame ettirmesini sağlamaktaki rollerini dikkate alıyor.<sup>53</sup>

Buğra, Türkiye'nin geleneksel refah rejiminin merkezinde aile dayanışması modelinin bulunduğunu belirtiyor. Enformel dayanışmanın devlet müdahalesinin yerine ve devlet müdahalesinden bağımsız olarak varolmasını beklemenin, insanları tekrar tanıdıklarıyla sınırlı güven ilişkilerinin dünyasına götüreceğini vurguluyor. Aile dayanışma modelinin Türkiye'nin ekonomisinde de önemli bir rol üstlendiğini belirtiyor. Buğra, Türkiye'de devletin nasıl sosyal devlet gibi davranmadığına işaret ediyor. Türkiye devletinin SKK ve Bağ-Kur fonlarına hiçbir katkıda bulunmayışını örnek gösteren Buğra, OECD örnekleriyle karşılaştırıldığında, Türkiye'deki durumun devletçilikten ne kadar uzak olduğunu görülebileceğini söylüyor.<sup>54</sup> Nadir Özbek de Türkiye'de devletin sosyal harcamalarını Avrupa örnekleriyle karşılaştırıldığında hep sınırlı olduğunu belirtiyor. Bu gerçekliğe rağmen 1980'lerle birlikte sosyal devletin daha da küçültülmesi doğrultusundaki söylemlerin iyice güç kazandığını belirtiyor.<sup>55</sup>

Öte yandan, Tülay Arın'a göre, "refah sistemleri sosyal korumanın bütünüdür kurumsallaşmış biçimdir" Bu tanıma göre, "refah rejimi" devlet, aile, gönüllü kuruluşlar ve piyasa mekanizmaları gibi dört mekanizmanın birleşiminin oluşturduğu sosyal koruma kurumlarından meydana gelir. Arın, sosyal güvenliğin dört farklı sosyal koruma kıstasına göre örgütlenmiş sosyal programları kapsadığını belirtiyor. Bu sosyal koruma kıstasları ve bu temelde örgütlenmiş sosyal programları şöyle tanımlar:

İstihdam yoluyla gelir sağlama, piyasa içindeki istihdam performansına bağlı olarak sosyal sigorta, belli hizmetleri kullanma olanağı sağlayan sosyal hizmetler ve yoksullukla mücadele için sosyal yardım, evrensel sosyal koruma sağlayan vatandaşlık hakları ve temel gelir.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Ayşe BUĞRA, "Ekonomik Kriz Karşısında Türkiye'nin Geleneksel Refah Rejimi", 22, 23.

<sup>54</sup> A.g.m., 24, 25.

<sup>55</sup> Bkz. (1), ÖZBEK, 24.

<sup>56</sup> Tülay ARIN, "Refah Devleti-Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu", 69.

Görüldüğü gibi, “refah rejimi” tanımına istihdam yoluyla sağlanan gelir de dahildir. Yine Arın’a göre, “sosyal koruma kistaslarının, sosyal koruma programlarının ve sosyal koruma örgütlenmelerinin farklı bileşimleri farklı refah rejimlerini ortaya çıkarır ve sonuçta “hepsi kapitalist toplumsal örgütlenmenin bir parçasıdır”. Oysa, “sosyal koruma sağlama gereği ve bu yolla emekgücünün meta niteliğini değiştirmek aslında kapitalist işleyiş mantığına aykırıdır”.<sup>57</sup>

Tülay Arın, ayrıca refah devletlerinin sınıflandırırken, vatandaşlığın farklı türleri olduğu görüşünden hareket ederek üç vatandaşlık şekli tanımlamaktadır, Bunlar, “piyasa vatandaşlığı (veya medeni veya sivil vatandaşlık)”, “siyasi vatandaşlık” ve “sosyal vatandaşlık”. Bu üç vatandaşlık şeklinde bireyin topluma negatif ve pozitif olmak üzere farklı biçimlerde bütünleştiğini belirtmektedir. Toplumla negatif olarak bütünleşme olgusunda, vatandaşların serbestçe piyasaya girişleri ve piyasa faaliyetlerinden yararlanmasının önündeki engellerin kaldırılması, bireylerin bu bakımdan sınırlandırılmaması söz konusudur. Negatif bütünleşme vatandaşların piyasaya girmede engellenmeme hak ve özgürlüklerini sağlar, ancak bunun sosyal sonuçları ile ilgilenmez. İşte “piyasa vatandaşlığı”nın (veya medeni veya sivil vatandaşlık) içeriği genellikle medeni hak ve özgürlükler sağlamasıdır. Bunlar, “can güvenliği, mal, insan, sermaye ve hizmetlerin serbest dolanımı, kazanç getiren iş yapma, özel mülkiyet, özgür sözleşme ve sözleşmelerin yerine getirilmesi, yasalar önünde eşitlik vd.”<sup>58</sup> “Siyasi vatandaşlık” da oy verme, seçilme hakkı, temsili demokratik haklar gibi formel siyasi hakları ve özgürlükleri kapsamaktadır. Vatandaşlar bu hakların kullanılması yoluyla toplumla bütünleşirler, ancak bu haklar da negatif bütünleşmenin bir parçasıdır. Gerek piyasa vatandaşlığında gerekse siyasi vatandaşlıkla “hakları korumanın temel yöntemi adli kurallar ve kararlardır”.<sup>59</sup>

Tülay Arın’a göre, vatandaşların toplumla bütünleşmesinin negatif biçimden pozitif bütünleşme biçimine geçebilmesi için, “vatandaşlık haklarının medeni ve siyasi haklardan ‘sosyal haklar’a doğru genişlemesi, vatandaşlığın ‘sosyal

<sup>57</sup> A.g.m., aynı yerde.

<sup>58</sup> Tülay ARIN, “Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”, 55.

<sup>59</sup> A.g.m., 56.

vatandaşlık' içeriğini kazanması gerek[mektedir].” Piyasa vatandaşlığında ihtiyaçlar özel gelire bağlı olarak karşılanırken, “sosyal vatandaşlıkta kıstas özel gelir yerine ‘ihtiyaç’ olmakta ve belli ihtiyaçların karşılanması evrensel ve otomatik hak şekline dönüşmektedir.”<sup>60</sup> Tülay Arın, sosyal vatandaşlık-sosyal haklar ilişkisine şu şekilde açıklım getirmektedir:

“Sosyal vatandaşlık, bireyin, piyasa güçlerinden özgür olma, yaşam şanslarının piyasa mekanizması tarafından dağılımını önemli ölçüde değiştirme, piyasanın yarattığı temel sosyal risklerden korunma yoluyla toplumla bütünleşmesi biçimini ifade etmektedir. Yani, sosyal vatandaşlığın içeriği sosyal haklar ile tanımlanmaktadır. Sosyal haklar, vatandaşların kendi araçları ve ödeme gücünden bağımsız olarak, temel toplumsal risklere karşı bireyselleşmiş korumaya sahip olmasını mümkün kılacak kapsamlı haklardır.”<sup>61</sup>

Tülay Arın, tanımladığı refah devleti toplumunda, liberal serbest piyasa kapitalizminde pek mevcut olmayan üç ilkenin geçerli olduğunu işaret etmektedir. Bu üç ilke şöyledir:

- “1. İktisadi faaliyetlerin sosyal veya kolektif olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla düzenlenmesi,
2. Vatandaşların bazı temel ihtiyaçlarının toplumsal olarak karşılanması haklarının olması ve piyasa mekanizmasının başaramadığı durumlarda devletin bu gereksinimleri karşılama yükümlülüğünün olması,
3. Daha keyfi ve kişiselleştirilmiş kararlara ve daha çok zora dayanan itaat ettirme biçimlerinin tersine, formal eşitlik ve objektif kuralların varlığı.”

Tülay Arın'a göre, “sosyal devlet” nitelemesine layık refah devleti tipi “sosyal vatandaşlığı” mümkün kılan tiptir. Buna göre, “piyasa mekanizmasının serbest işleyişinin yarattığı riskler ve sosyal sorumluluklar, sosyal politikalar aracılığıyla piyasaların yeniden düzenlenmesini ya da sonuçlarının telafi edilmesini

---

<sup>60</sup> A.g.m., 57.

<sup>61</sup> A.g.m., 56.

gerektirmektedir.” Bu yapılmadığı takdirde, vatandaşlık sadece bir “piyasa vatandaşlığı” olmaktan öteye geçmemektedir.<sup>62</sup>

Tülay Arın, ayrıca refah devleti konusunda yapılan çalışmaları beş ayrı yöntem başlığı altında sınıflandırmaktadır. Bunlar;

- “1. Talep odaklı çalışmalar,
2. Arz odaklı çalışmalar,
3. İstatistik ve kantitatif çalışmalar
4. Tarihsel maddeci sosyolojik çalışmalar,
5. Kurumsallaşma biçimlerini ve kurumsal içerikleri odak alan modelleştirme çalışmaları.”<sup>63</sup>

“Talep odaklı çalışmalar”, refah devletinin oluşumunu refah hizmetlerine olan talebe bağlamakta ve sosyal koruma taleplerinin nasıl ve neden ortaya çıktığını ve yükselen beklentilere neden ve nasıl cevaplar ve çözümler bulunduğunu araştırmaktadır. Bu çalışmaların “en önemli odak noktasını sanayileşme konusu oluşturmaktadır. Sanayileşmenin yarattığı fiili ve potansiyel dengesizlikler, toplumda hareketlilik (mobilizasyon), toplumsal hareketliliğin ve aşırı yer değiştirmelerinin meşruiyet temelini zayıflatması, seçmen kitlesinin büyümesi ve genişlemesi” gibi etmenler bu tür çalışmaların ana uğraş konularını oluşturmaktadır.<sup>64</sup>

“Arz odaklı çalışmalar” ise refah hizmetlerinin hangi koşullarda arz edileceği sorusunu ön plana çıkaran çalışmalardır. Bu alandaki çalışmaların odak noktasını, serbest piyasanın hangi alanlarda ve neden aksadığının ya da tümüyle başarısız olduğunun, hangi alanlarda bu eksikliklerin kamu kesiminde giderilebileceğinin, hangi alanlarda giderilmesinin istenmez veya imkânsız olduğunun incelenmesi oluşturmaktadır. Özellikle incelenen konu, piyasanın toplumsal mallar, dışsal etkiler, risk, belirsizlik, enformasyon yetersizliği alanındaki başarısızlığıdır. Yakın zamanda

---

<sup>62</sup> A.g.m., 70.

<sup>63</sup> A.g.m., 58-59.

<sup>64</sup> A.g.m., 59.

en çok ilgi çeken ve geliştirilmeye çalışılan alan ise, “bilgi yetersizliği etrafında tartışılan enformasyonun üretiminin ve tüketiminin sadece piyasaya bırakılmasının sosyal koruma ve sosyal haklar bakımından etkilerini kapsamaktadır. (...) Son yılların özellikle yeni-liberal kuramın çok önemseydiği bir inceleme alanı sosyal hakların piyasa teşvikleri üzerindeki etkisi konusuna ilişkindir.”<sup>65</sup>

“İstatistik ve kantitatif çalışmalar”, refah devleti için yapılan harcamaları ve bu harcamaların gelirin yeniden dağılımı üzerine etkisini hesaplamayı amaçlamaktadırlar. Bu tür çalışmalar refah hizmetleri performansını ortaya koyma amacını ön plana çıkararak, refah devletinin siyasi ve sosyal içeriğini, bu içeriğin oluşma nedenlerini, kurumların oluşmasını ve işleyişini genellikle incelememektedirler.<sup>66</sup>

Bu çalışmada, Arın’ın yapmış olduğu refah devleti çalışmalarının dördüncüsünü oluşturan “tarihsel maddeci sosyolojik çalışmalar” yöntemi benimsenmiştir. Buna göre, “Tarihsel maddeci sosyolojik çalışmalar, sosyal değişimin devlet yapısı üzerindeki etkisini vurgulamakta, özellikle kapitalist gelişme sürecinde sosyal sınıfların oluşmasının ve geçirdiği dönüşümlerin devletin biçimlenmesini ve farklı siyasi rejimlerin ortaya çıkışını nasıl etkilediğini incelemektedirler. Bu çalışmaların temel boyutunu kapitalist üretim tarzının çelişkileri çerçevesinde kapitalist sermaye birikimi süreci ve sınıf mücadelesi oluşturmaktadır.”<sup>67</sup>

Son olarak “kurumsallaşma biçimlerini ve kurumsal içerikleri odak alan modelleştirme çalışmaları”, dünyada varolan refah devletlerinin kurumsallaşma biçimlerinin ve zaman içinde geçirdikleri evrimlerin ülkeden ülkeye büyük farklılıklar gösterdiği gözleminde hareket etmektedirler. Bu çalışmalara göre, “refah hizmetleri konusundaki taleplerin ortaya çıkışında ve sağlanan yarar türlerinde kalın çizgilerde benzerlikler olmasına karşılık, birbirinden farklı refah devleti

<sup>65</sup> A.g.m., aynı yerde.

<sup>66</sup> A.g.m., aynı yerde.

<sup>67</sup> A.g.m., 59.

kurumsallaşma biçimleri ortaya çıkmıştır.” Bu yaklaşım içinde yer alan çalışmalar, refah devletlerinin farklılıklarını vurgulasalar bile, farklılıklar içinde benzerlikleri yakalayarak refah devleti modelleri veya tipolojileri geliştirmekte, tarihsel süreç içinde bugüne kadar gelişmiş biçimleri sınıflandırmaktadırlar.<sup>68</sup>

### 1.5. Neoliberalizm ve Sosyal Güvenlik

Gerek sosyal politika, gerekse sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramlarını inceledikten sonra, bu bölümde, belirtilen kavramların uygulama alanı bulduğu kapitalist ülkelerde, bu uygulamaları dönüşüme uğratan neoliberal anlayışın tanımı irdelenmiştir. Bu tanımda görülebileceği gibi, neoliberalizmin felsefesi, sosyal politikaların geriletilmesi, sosyal devletin küçültülmesi gereklerinin dayanağını oluşturan fikirselleşen alt yapıyı oluşturuyordu.

1970’lerden itibaren kapitalist sistemde “devlet”e ve “kamu”ya yönelik olarak ideolojik bir saldırı gündeme gelmiştir. Bu anlayış, piyasanın daha etkin çalışması için devlet müdahalesine gereksinim olduğu anlayışından uzaklaşarak, “neoliberal” anlayış olarak adlandırılan anlayışa, yani eski “liberal” iktisadi anlayışa dönüş olarak

---

<sup>68</sup> A.g.m., 59-60.

tanımlanabilir. Neoliberal anlayışa göre, “piyasanın devletten özerkleşmesi hedeflenir ve siyasetin ekonomiden elini çekmesi gerektiği vurgulanır(...)”.<sup>69</sup>

Neoliberal anlayış, 1980’lerden itibaren dünyadaki başlıca kapitalist ülkelerin hemen hepsinde egemen ideoloji haline geldi. Friedrich August von Hayek ve Milton Friedman gibi düşünürlerin temsil ettiği neoliberalizm akımı, İngiltere’de Muhafazakar Partinin ve Başbakan Margareth Thatcher’in, Amerika Birleşik Devletlerinde Cumhuriyetçi Partinin ve Başkan Ronald Reagan’ın resmi politikası oldu.<sup>70</sup> İngiltere ve ABD’nin ardından Federal Almanca’da Hıristiyan Demokratik Birlik ve Hıristiyan Sosyal Birlik Hükümeti ve Başbakan Helmut Kohl yeni sağ çizgiyi benimseyerek kapsamlı bir özelleştirme programını yürürlüğe koydu.<sup>71</sup> Bu ülkelerin ve Uluslararası Para Fonu İMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların etkisiyle neoliberalizm bütün dünyaya yayıldı.

Neoliberal akımın getirdiği eleştiriye göre, “halkın belirli kesimlerinin maddi durumunu düzeltme veya dağıtımcı ya da ‘sosyal’ adalet sağlama”ya yönelik yasalar bürokratik devlet kurumlarının büyümesine yol açmış, devleti serbest piyasaya gelişigüzel müdahale eden bir Canavar’a [Leviathan’a] dönüştürmüştü.<sup>72</sup> 70’li yılların iktisadi bunalımını arkasına alan ve köklü siyasal değişimlere yol açan neoliberal akım, Keynesyen sınıf uzlaşması anlayışını çökertiyor ve sermaye sınıfının çıkarları doğrultusunda daha radikal ve kapsamlı önlemler alınmaya başlanıyordu. Sermaye sınıfı, “sınıf uzlaşmasının kurallarından kaçınmak için kendi reçetelerini” geliştirdi.<sup>73</sup> Bu önlemler kendini öncelikle piyasanın işleyişinin ve kar oranlarının serbest bırakılması, sendikal hareketin bastırılması ve sosyal devlet düzenlemelerinden geri adım atılması şeklinde gösterdi. Özgür Müftüoğlu’nun ifade ettiği gibi, “talep yönlü ekonomi politikaların uygulandığı dönemde sendikalaşma ve

<sup>69</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler, **2006 Yılı Raporu; İMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008 Farklı Hükümetler, Tek Siyaset**, 3.

<sup>70</sup> David HELD, **Models of Democracy**, 243.

<sup>71</sup> Örneğin, İngiltere’de 1979’dan itibaren uygulanmaya başlanan özelleştirmeler, hükümet tarafından “anlamlı bir gelir kaynağı” olarak görülmüştür, John DODGSON, “Özelleştirme”, 276.

<sup>72</sup> A.g.k., 250.

<sup>73</sup> Elmar ALTVATER, “Neoliberal Karşı Devrimin Hiç De Gizli Olmayan Çekiciliği”, Çev. Nail Satlıgan.

çalışma koşullarına ilişkin alanlarda işçilerin elde etmiş oldukları yasal ve fiili hakların sermaye kesimine büyük bir yük olduğu görüşü hakim olmuştur.” Bu bağlamda sermaye sınıfı, “işgücü piyasalarının katılığının giderilmesini gerekçe göstererek işçi sınıfının kazanılmış haklarına karşı mücadeleye girişmiştir.” Sermaye sınıfı bu mücadelesinde, “geçici ve belirli süreli işlerin yaygınlaştırılması, yarım gün çalışmanın getirilmesi gibi uygulamalarla sendikal örgütlenmeyi zayıflatarak, işçi sınıfının bölünmesi ve ücretlerin baskı altına alınmasını sağlamayı hedeflemiştir.”<sup>74</sup> Sonuç olarak çalışanların ücretlerinde büyük düşüşler, şirketlerin kar oranlarında ise artışlar kaydedildi.<sup>75</sup>

Elmar Altvater’in ifade ettiği gibi, “Keynescilik ile onun siyasal örgütleniş biçimi olan sosyal liberal demokrasinin içinde bulunduğu ikileme karşı önerilen çıkış yolu şuydu: “Devletin topluma müdahale yeteneği artırılmamalı, devlet, kapitalist birikim sürecinin ehliyetsiz taşıyıcıları karşısında mutlak olarak gerekli bir minimuma indirgenmiş bir müdahale potansiyelini korumalıdır.”<sup>76</sup> Bu ise, toplumsal kamu tüketiminin azaltılması (sosyal harcamaların son bulması), devlet payının düşürülmesi (vergilerin düşürülmesi, daha az devlet harcaması), müdahale kapasitesinin azaltılması (serbestleştirme, özel girişimler üzerindeki vergilerin indirilmesi), kamu kesiminin küçültülmesi (özel girişime devretme, özelleştirme) gibi önlemleri içeriyordu. Kısacası, “piyasa yeniden hükmünü geçirmeli, onun işleyiş mekanizması, uzlaşmanın taraflarını gözetme gereği yüzünden aksamaya uğramamalı”ydı. Bu yol Keynesyen sosyal devletten doğrudan neoliberalizme açılan yoldu.<sup>77</sup>

ABD’de neoliberal uygulamaların 1980’lerden itibaren görünen ilk etkisi, refah devletinin dönüşümüydü. Nadir Özbek, bu yıllardan itibaren, Reagan ve Thatcher politikalarında en açık ifadelerini bulan neoliberalizmin, sosyal devleti ve refah uygulamalarını tasfiyeye giriştiğini belirtiyor. Yazar, refah devletinin neoliberal

<sup>74</sup> Özgür MÜFTÜOĞLU, *GATS ve Türkiye’de çalışma yaşamının dönüşümü*.

<sup>75</sup> André BRIE, *Europäische Sozialpolitik: Der Abriss des Sozialstaats*, 24.

<sup>76</sup> Bkz. (73), ALTVATER, aynı yerde.

<sup>77</sup> A.g.m., aynı yerde.

muhafazakarlığın ideolojik ve pratik saldırılarına yirmi yıldan fazla bir süre maruz kalmış bulunduğunu vurguluyor. Refah devleti açısından dünya ölçeğinde son çeyrek asrı belirlemiş olan en önemli unsur sosyal devletin küçültülmesi doğrultusundaki siyasi söylem ve bu doğrultudaki faaliyetlerdir. Ancak, tek tek ülkelerde bu doğrultuda alınan mesafeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Refah devleti ve uygulamalarının bugünden yarına kısa bir sürede tamamıyla tasfiye edilebildiğini söyleyemeyeceğini, ancak önemli noktanın dünya ölçeğinde “sosyal devletin bir toplumsal uzlaşma olma özelliğinin giderek kaybolması ve refah uygulamalarının sosyal alanı kontrol altında tutma işlevinin” önem kazanmasıdır.<sup>78</sup>

Sözü edilen süreçte sosyal politikada üç hedefe yönelindi. Birincisi, desteğe ihtiyacı olan kesimlere devletçe yapılan ödemelere son verilmesiydi. Bunun uygulamadaki anlamı, öncelikle genç, evli olmayan annelere yapılan sosyal yardımların kesilmesiydi. Bunun uzantısı olarak her türlü sosyal yardıma, özel sektörde de işverenlerin yaptıkları sosyal ödeneklere son verilmesi hedeflendi. İkinci hedef merkezi yetkinin desantralizasyonu, yani merkezi hükümetin yetkilerinin ayrı ayrı devletlere devredilmesiydi, ki bu da her devletteki eyalet yönetimlerinin sahip olduğu yetkilerin kamudan özel sektöre devrini de içeriyordu. Üçüncü hedef ise piyasa mekanizmalarının bizzat sosyal politika alanının içerisinde kurulmasıydı, ki böylelikle piyasa anlayışı, yeni refah devleti şekline yön veren anlayış haline geliyordu. Sosyal politikada artık rekabet, özelleştirmeler ve arz ve talep mekanizmaları büyük bir ağırlık kazanmaya başladılar.<sup>79</sup>

Piyasanın “görünmeyen el”inin bireyler için bir “refah optimumu” yaratacağı varsayımından yola çıkan neoliberal anlayış, piyasa mekanizmasının iktisadi özgürlüklerinin, siyasal özgürlüklerin de ön koşulu olduğu vaadinde bulunur. Keynesyen refah devletinin eşitçiliğine de savaş açan neoliberal tasarıya göre, eşitliği “tehlikelerin en büyüğü” sayan muhafazakar düşünceyle buluşur. Hayek eşitsizliği över ve “eşitsizlik üzülmenecek bir şey değil, son derece sevinilecek bir şeydir.

<sup>78</sup> Bkz. (1), ÖZBEK, 23.

<sup>79</sup> Michael B. KATZ, “Der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat: Strukturen und Trends”, 408-409.

Düpedüz gereklidir” der. Hayek’in düşüncesine göre, eşitçilik piyasa ekonomisinin dengesini bozmakta, en iyilerin ayıklanmasını engellemektedir:

“Bakın önümüzdeki 20 yılda dünya nüfusu yeniden iki katına çıkacak. Gel gelelim eşitçi fikirler üzerine kurulu bir dünyada aşırı nüfus sorunu çözülemez. Bir kez doğan herkesin hayatta kalacağı güvencesini verirsek çok geçmeden bu vaadi yerine getiremeyecek duruma geliriz. Aşırı nüfusa karşı bir tek fren vardır, o da yalnız kendi kendilerini besleyebilen halkların yaşayıp çoğalmasındır.”<sup>80</sup>

Her ne kadar, hastalık, yaşlılık, özürllük, dulluk ve yetimlik gibi “çeşitli sebeplerden dolayı piyasadan geçimini sağlayamayan insanların” varlığını kabul etse de , Hayek, sosyal güvenlik sisteminin “piyasa düzeninin tahrip etmeyecek şekilde düzenlenmesini öngörmektedir. Aslında “piyasadan geçimini sağlayamayan insanlar”dan söz ederek, Hayek, piyasanın bu gibi insani durumlar karşısında çözümsüz olduğunu da kabul etmiş oluyor. Ama, buna rağmen Hayek için piyasa her şeydir. Hayek, bir toplumun yurttaşlarına asgari bir standart gelir sağlanmasına da tamamıyla karşıdır. Hayek, bu konuda şunları belirtmektedir:

“[...] bir ülkenin her yurttaş ve sakininin, o ülkenin ortalama refah seviyesine bağlı olarak, belirli bir en düşük standart [gelir] talebinin kabulü dahi, açık bir toplum fikriyle uyuşmayan ve ciddi sorunlar doğuran, ülke kaynaklarının bir tür ortak mülkiyetinin kabulünü de ihtiva eder.”<sup>81</sup>

Hayek, “açık toplum”dan söz ederken, kuşkusuz rekabetçi piyasa kurallarına göre işleyen kapitalist düzenden bahsetmektedir. Hayek’in asgari standart bir gelire karşı çıkmasının sebebi de, uzunca bir süre daha, bütün insanlara yeterli ve standart bir asgari gelir sağlamanın tamamen imkansız olacağını düşünmesidir. Bu nedenle, belirli ülkelerin vatandaşlarına genel olarak uygulanandan daha yüksek bir asgari

<sup>80</sup> Hayek’ten aktaran Bkz. (73), ALTVATER, aynı yerde.

<sup>81</sup> Friedrich A. HAYEK, **Hukuk, Yasama ve Özgürlük**, 85.

standart gelir sağlanması, “bunu bir imtiyaz yapar ve insanların sınırlar boyunca serbest dolaşımı üzerinde bazı kısıtlamaları gerektirir.”<sup>82</sup>

Kapitalist ekonominin son birkaç aydan beri içinde bulunduğu kriz göz önünde bulundurulduğunda, neoliberal ideolojinin giderek bir çelişkiler yumağına dönüştüğüne tanık olmaktayız. Piyasa kendi haline bırakıldığında, toplumda her şeyin kendiliğinden düzene gireceği neoliberal düşüncesi, bugün iflas noktasında. Çünkü, uluslararası piyasalar büyük bir krize sürüklenerek, ABD’de olduğu gibi devletin müdahalesi etmesi sonucunu doğurmuştur. Bu gelişmeler neoliberalizme yönelen eleştirilerin haklılığını gündeme getirmektedir. Bu çalışmada da, devletin “sermaye sınıfını” kurtarma operasyonu örnekleri anlamında bir “devlet müdahalesi” övülmediği gibi, kapitalizmde herhangi bir şekilde Keynesyen anlamda bir devletin müdahalesi de övülmemektedir. Bu çalışmada kapitalizmi aşan, adaletli dağıtım ve paylaşım ilkelerine uygun planlı bir ekonominin olabilirliğine işaret edilmektedir.

#### 1.6. Öz Yönetim, Özerklik ve Kamu Yararı Kavramları

Özyönetim kavramı, köken itibarıyla marksist bir kavramdır ve işçilerin çalıştıkları ilgili veya bağlı oldukları işyerlerine, kurumlara, sendikalara müdahale etme ve bu kurumlar üzerinde söz, yetki ve karar hakkına sahip olmalarını ifade eder.

---

<sup>82</sup> A.g.k., aynı yerde.

Kavramın tanımına göre, “kendiliğinden kamusal yönetimi dilegetiren özyönetim deyimi, toplumsalluğun [sosyalizmin] üst ve yetkin aşamasının yönetim biçimini dile getirmek”tedir.<sup>83</sup> Özyönetim kavramı, esas olarak sosyalist düşünceinin temel aldığı bir kavramdır. Bu düşünceye göre, sosyalizmin dünya genelinde kurulmasından sonra devlet mekanizmasının tümüyle eriyip yok olması, insanların yepyeni toplumsal ilişkiler kurarak, insanların yönetilmesinin yerini üretim sürecinin yönetilmesine bırakması varsayılmaktadır. Özyönetim, sınıfsız toplumlara özgü bir yönetim biçimi olsa da, kapitalist toplumda “maddi ihtiyaçların ve toplumsal yaşamın üreticilerinin kamusal alanı yeniden sahiplenmesi”<sup>84</sup> yönündeki çaba, özyönetimi anti-kapitalist politik bir hedef haline getirmektedir. Bu amaçla, sermaye sınıfının karşısında yer alan, işçi sınıfından ve emekten yana demokratik kitle örgütleri özyönetim ilkesini yaşama geçirmeyi hedef alırlar.

Özyönetim kavramına yakın olan özerklik kavramı ise, “kendi yasasını kendi yapan ve başkalarının buyruğu [...] altında olmayan bağımsız yönetim” anlamına gelir ve bir topluluğun kendi kendini yönetme hakkını anlatır. Kapitalist toplumlarda “özyönetim” ilkesi bir gayeyi ifade ederken, “özerklik” ilkesi, çeşitli kurumsal yapıların devletten veya başka hegemonya (erk) biçimlerinden bağımsız olarak yalnızca o kurumu oluşturan taraflarca yönetilmesi anlamına gelir ve somut olarak da hayata geçirilebilir.

Bu çalışmada ele alınan Sosyal Sigortalar Kurumu söz konusu olduğu için, kuruma prim ödeyen sigortalıların, işverenlerin, emeklilerin temsilcileri tarafından ve ayrıca devletin ilgili kurumlarının temsilcileri tarafından yönetilmesi meselesidir. Gerek 506 sayılı SSK Kanunu’nda gerekse daha sonra çatısı altında birleştiği SGK Kanunu’nda bu kurumların “idari ve mali açıdan özerk” kurumlar oldukları hükmü yer alır. Daha en başında, İşçi Sigortaları Kurumu kurulurken, kurumun özerk olması ilkesi yasada yer alıyordu.

<sup>83</sup> Orhan HANÇERLİOĞLU, Felsefe Ansiklopedisi, 132.

<sup>84</sup> Meral ÖZBEK, “Giriş: Politik Kamusal Alan ve Kolektif Yaratıcılık”, 191.

Gerek SSK, gerekse SGK'nın yönetim kurulları kurumla ilişkili olan tarafların temsilcileri tarafından oluşturulur. Yönetim kurulları, hükümet adına katılan ilgili bakanlıkların temsilcileri, işçileri/sigortalıları ve işverenleri temsil eden üyeler, emeklileri temsil eden üyeler gibi doğrudan kurumla ilişkili olan tarafların temsilcilerinden oluşmaktadır. En üst karar organı olan Yönetim Kurulu'nun yanı sıra, Genel Kurul, daha fazla sayıda temsilcinin katılımıyla toplanır. Kanuna göre, söz konusu taraflardan asgari bir sayı belirlendiği için, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Genel Kurulları çeşitli dönemlerde farklı temsiliyet oranlarıyla toplanmıştır.

4948 sayılı SSK Kanunu'nun 1. maddesinde, kurumun özerliği ilkesi şu şekilde yer almaktadır: “506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olan sigortalıların, bu kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde sosyal güvenliklerini sağlamak ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, *idari ve mali özerkliğe sahip*, özel hukuk hükümlerine tabi Sosyal Sigortalar Kurumu kurulmuştur.” Kurumun Yönetim Kurulu'nun bileşimi ise aynı kanunun 6. maddesinde şu biçimde yer almaktadır:

“Yönetim Kurulu

Madde 6.- Yönetim Kurulu, Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Yönetim Kurulu, bir başkan ile yedi üyeden oluşur. Bir üye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, bir üye de Bakanın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanırlar. En çok temsil yetkisine sahip işçi, işveren ve kurumdan gelir ve aylık almakta olanları temsil eden kurumdan birer asil ve yedek üye seçilir. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürü ile Sağlık İşleri Genel Müdürü Yönetim Kurulunun doğal üyesidir.”<sup>85</sup>

SGK Kanunu'nun 1. maddesinde, Kurumun özerliği hükmü yer almakta ve şöyle denilmektedir: “Bu Kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, *idari ve mali açıdan özerk*, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur”. SGK'nın Yönetim Kurulu, kurumun en yüksek

<sup>85</sup> SSK Kanunu, Kanun No: 4958.

karar organıdır ve on kişiden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri aşağıdaki SGK Kanunu'nun 6. maddesinde belirtilen tarafların temsilcilerinden oluşur:

“Yönetim Kurulunun oluşumu ve üyeleri

Madde 6- Yönetim Kurulu bir karar organı olup, Kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Yönetim Kurulu;

- a) Başkan,
- b) Başkanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir başkan yardımcısı,
- c) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını temsilen, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- ç) Maliye Bakanlığını temsilen, Maliye Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- d) Hazine Müsteşarlığını temsilen, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- e) İşverenleri temsilen seçilecek bir üye,
- f) İşçileri temsilen seçilecek bir üye,
- g) Kamu görevlilerini temsilen seçilecek bir üye,
- h) Kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye,
- ı) Kurumdan gelir veya aylık alanları temsilen seçilecek bir üye, olmak üzere 10 üyeden oluşur”<sup>86</sup>

Her ne kadar özerklik ilkesinin hayata geçirilip geçirilmemesi ya da dönem dönem siyasi vesayetın gölgesine girmesi bir sorun olarak ortada dursa da, bir sosyal güvenlik kurumu olarak SSK'nın kurumsal özerkliğinin yasında yer alması - tarihsel süreçlerle elde edilmiş- bir demokratik kazanım olarak değerlendirilmelidir. Bu pencereden bakıldığında, kamu kurumları, burjuva yönetimi altındaki kamusal alanda, diğer demokratik yapılar gibi egemen sınıflar ile “kamusal alanın oluşturucuları” olarak emekçi sınıflar arasında çıkar çatışmasının geliştiği kurumlardır. Tam da bu nedenle bu kurumların egemen sınıfların vesayetinden kurtulması anlamında “özerk” oldukları ifade edilir ve bu nedenle işçilerin “öz örgütler”, SSK örneğinde ifade edilmiş olduğu gibi “işçilerin öz malı” oldukları vurgulanır. İlkesel olarak kamusal “özyönetimi hedefleyen ve karşılıklılığı mümkün kılan eşit katılım ve özgür söylemin alanı” anlamına geliyorsa, devlet eliyle yürütülen ve birer kamu hizmeti olan sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin tam da “kamuya” ait hizmetler oluşu bakımından, kurumun oluşumunu sağlayan taraf olarak

<sup>86</sup> SGK Kanunu, Kanun No. 5502.

çalışanlarının ve onların temsilcisi sendikaların onu yönetmesi ve denetlemesi gereği gibi, bu kurumların “kimin yararına” hizmet ürettiklerinin gözetilmesi de üzerinde düşünülmesi gereken olgulardır. Bugün bu hizmet alanlarının giderek kamu yararına hizmet üreten birimler olmaktan çıkarılıp ticari kar amacının gözetildiği piyasa mekanizmalarına terk edilmeleri gibi “kamu yararı” düşüncesinden uzak sistemlere dönüştürülmesi ve piyasaya açılması/özelleştirilmesi ile karşı karşıyayız. Bu amaçla sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin “kamu yararına” uygun olarak bu yönelimin tersine çevrilerek, bu alanların piyasaya terkinin değil, bunların birer kamu hizmeti olarak sigortalıların yararına ve onların denetiminde işletilip işletilemeyeceği sorusu sorulmalıdır. Ancak ülkemizde, “kamu yararı etrafındaki uzlaşma”, Hakan Koçak’ın belirttiği gibi, şimdiye kadar “devletin belirlediği çerçevede ve onun aracılığıyla gerçekleştirmektedir”, bu nedenle bu süreçte bu çerçeveyi aşan olanaklar sorgulanmalıdır.<sup>87</sup> Gündelik yaşamda da, “kamu” dendiğinde akla ilk önce devlet gelmektedir. Devlet idaresi, organları, kuruluşları, görevlileri ya da etkinlikleri dediğimizde, “devlete ait ya da devlet kontrolünde yürütülen resmi bir alanı” kastederiz. Oysa, kamusal alan toplumsal yaşamımızda kamuoyunun içinde olduğu alandır. Aslında “‘kamuoyu’nun halka (umuma) ait fikir-oy olduğunu, ‘kamu hizmeti’nin devlete hizmet olmadığını, ‘kamu yararı’nın devletin düzen-güvenlik güçlerinin yararı anlamına gelmediği[...]” bilinir. Yine de, kamu devlet aygıtıyla bitştirilerek konunun esası kaçırılmaktadır. Bu nedenle, “‘kamusal alan’ kavramını dilimize yerleştirmek için, öncelikle politik kamusal alanın, tarihsel ve ilkesel olarak, devlet aygıtında yoğunlaşmış keyfi ve baskıcı iktidarı eleştirel olarak denetleyen ve dönüştüren demokratik muhalefetin alanı olarak anlaşılması gerektiğinin altını çizmek gerekiyor”.<sup>88</sup> Eğer bugün devlet etkinlikleri ve makamlarına “kamusal” sıfatı ekleniyorsa, bu, Meral Özbek’in ifade etmiş olduğu gibi:

“(…) modern devletin ‘hukukun üstünlüğü’ ilkesine bağlanmışlık gereğini ve 19. yüzyılın ortalarından itibaren toplumsal mücadeleler sonucu kazanılan politik ve sosyo-ekonomik haklara binaen devlet erkinin halkın yararına (kamu yararına) üstlendiği toplumsal görevleri olduğunu

<sup>87</sup> Hakan KOCAK, “Türkiye’de Sendikalar ve ‘Kamu’ Anlayışı”, 389.

<sup>88</sup> Meral ÖZBEK, “Giriş: Kamusal Alanın Sınırları”, 31-32.

kastetmek ya da bundan bir meşruluk ummak içindir, başka birşey için değil.”<sup>89</sup>

Sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünde görüş ifade eden ve etkide bulunma çabası/eylemi içerisinde olan farklı aktörleri (işçi sendikaları, hükümet sözcüleri, işveren sendikaları/dernekleri) incelediğimizde, bunların farklı çıkarları temsil ettiğini, bu anlamda kamusal alanda yer alan kamu sosyal güvenlik sisteminin şekillenmesinde sınıf mücadelesinin rolünün gözardı edilemeyeceğini söylemek gerekir. Meral Özbek’in ifade ettiği gibi, sermayeyi temsil eden örgütler, askeri darbeleri hep desteklemiş, “1971’den sonra toplumsal bir aktör olarak TÜSİAD ve 2000’lerden beri de MÜSİAD, oligusal biçimiyle mevcut-egemen kamusal alanın şekillenmesinde giderek daha etkin hale gelmiştir”. Demokratik bir kamusal alan, bu nedenler “’ilke’ olarak, sadece keyfilik, baskı ve bürokratik hiyerarşileriyle devlet egemenliğine değil, aynı zamanda sermaye egemenliğine, ticarileşme ve metalaşmaya karşı kurulan, kurulması gereken bir alandır.” Özbek, “egemen iktidar ve para ilişkileri, kamusal alanı sakatlar” demektedir. İşte, kamu sosyal güvenlik sisteminde de gerek egemen iktidarın politikalarının ve gerekse bu alandaki piyasalaşmayla girilen para ilişkilerinin, sistemi çökertmekte ve parçalanmasına yol açmaktadır. “[...] Neoliberal politikalar altında kamu hizmet ve kaynaklarının özelleştirilmesinden sendikal örgütlenme haklarının budanmasına, çıplak yaşam hakkını dahi yok eden yoksullaştırma ve zorunlu göçten insan yaşamının tüm boyutlarıyla giderek metalaştırılmasına dek sorunlar[...]”a karşı “söz ve eylem üreten emek örgütlerini ve onlara dayanan politik ve sivil örgütleri, sermayenin toplumsal örgütleriyle aynı kefeye koyamayız. Bu, sermayeyle emek arasındaki uzlaşmaz çıkarlar gereğidir. Özyönetimi hedefleyen emek örgütleri bağlamında ele alacak olursak, “özyönetimin önündeki tüm maddi-manevi engellerin ortadan kaldırılması ya da iyileştirilmesi açısından kamusal alan, sadece egemen devlet baskısına değil, aynı zamanda kaçınılmaz olarak sermaye egemenliğine ve kar mantığına karşı kurulmak durumundadır.”<sup>90</sup> Kamu sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıktığı iddia edilen sorunlar, kamuda kalınarak çözüme kavuşturulabilecekken, neoliberal

<sup>89</sup> A.g.m., 33.

<sup>90</sup> A.g.m., 34.

politikalar sonucunda “özel” sigorta sistemine doğru bir dönüşüm meydana gelmekte, bu yönelim de “devletin” ve “sermaye örgütlerinin” belirlediği bir yönde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, “kamu yararı”nın gözetilmesinin, ancak kamuda kalınarak sağlanabileceği ön koşulundan hareketle, bu sistemlerin mevcut neoliberal uygulamalardaki gibi piyasaya terkinin ve özelleştirilmesinin değil, kamu sisteminde dahilinde kalmaları gerekliliği üzerinde durulmalıdır.

## 2. DÜNYA’DA SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARININ GELİŞİMİ

Bu bölümde, sanayi devriminden başlayarak, sosyal sigortaların doğuşunu hazırlayan ekonomik sosyal ve siyasi koşullar irdelenecektir. Ardından, Bismarck’ın sosyalistlere karşı uyguladığı politikalar ve ilk sosyal sigorta yasalarının ortaya çıkışına değinilecektir. Daha sonra Sovyetler Birliği’ndeki sosyal güvenlik uygulamaları ve bu uygulamaların kapitalist ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin şekillenmesi üzerindeki etkileri incelenecektir. Birinci Dünya Savaşı ve 1929 Buhranı sonrası şekillenen dünya koşullarının incelenmesinin ardından, İkinci Dünya Savaşı sonrasında şekillenen dünya konjonktüründe gelişen sosyal devlet uygulamaları ve günümüzde dünya çapında uygulama alanı bulan modern sosyal güvenlik modelleri irdelenecektir.

## 2.1. Sanayi Devrimi ve Sosyal Sigortaların Doğuşunu Hazırlayan Ekonomik, Sosyal ve Siyasi Koşullar

Bilimsel buluşlar ve teknik gelişmeler sonucunda İngiltere’de başlayan Sanayi Devrimi, 19. yüzyılın ortalarında tüm Avrupa kıtasına yayılmış, ekonomik ve sosyal ilişkileri belirleyici şekilde değiştirmeye başlamıştı. Karl Marx, bu değişimi çok erken dönemlerde fark ederek kapitalizme bugün hala geçerli bir metin olan Komünist Manifesto’da cevaplar getirmiştir.

Buhar makinesinin sanayinin çeşitli kollarında kullanımı, kömür madenlerinden kömür çıkartılması, demir-çelik üretiminin artması, tekstil sanayinin günden güne gelişmesi, dönemin karakteristik sınaî gelişmeleri arasındaydı. Kentlerde “nüfus patlaması” yaşanıyor. Nüfustaki artış salt doğumların artmasına bağlı değildi, aynı zamanda, hijyenik ve tıbbi koşulların gelişmesine bağlı olarak ölüm oranı azalıyor ve yaşam beklentisi artıyordu.<sup>91</sup> Demiryolunun ve denizyolunun gelişmesine bağlı olarak ulaşım gelişerek kırsal alandan kentlere göçü hızlandırıyor.<sup>92</sup> Fabrikalar ve madenlerin bulunduğu belirli kentler ücretli işçilerin yoğunlaştığı bölgeleri oluşturuyordu:

“Yeni fabrika kentlerinin modeli Manchester’dı, bir kömür madeni bölgesi yakınında bulunuyor ve paralı yollarla ve kanallarla ve 1825’ten sonra demiryollarıyla, Büyük Britanya’nın öteki kesimlerine bağlanıyordu ve İngiltere’nin pamuklu imalat merkeziydi. Bu kent, yeni sanayici orta sınıfın, fabrika sahiplerinin denetimindeydi. İflas etmiş zanaatçılar, iflas etmiş çiftçiler arasından, yoksulevlerinden tutulan ve çoğu İngiltere’nin en eski sömürgesi

<sup>91</sup> 1871 ile 1880 yılları arasında Almanya’da doğan bir kız çocuğunun ortalama ölüm yaşı 38,5’deyken, bu yaş on yıl sonra 44,0’e çıktı, erkeklerde ise 35,6’dan 40,6’ya çıktı. A.g.k. s. 11.

<sup>92</sup> İngiltere, 1870 ile 1910 yılları arasında kömür üretimini % 140 oranında, Almanya ise % 480 oranında artırmıştı. 1866 yılında orta Avrupa demiryolu uzunluğu henüz 15.000 km’deyken, 1900 yılına geldiğinde demiryolu uzunluğu 300.000 km’yi buluyordu. 1913 yılında yalnızca Almanya’nın demiryolu uzunluğu 63.000 km’yi buluyordu. Karl DÜMMLER, **Geschichte von der Gründung des Deutschen Reiches bis zum Ende des Ersten Weltkrieges**, 6-8.

İrlanda'dan gelmiş erkek, kadın ve çocuklardan oluşan işçiler, madenlerin ve fabrikaların çevresindeki derme-çatma gecekonduarda yaşıyorlardı. Sanayi, yalnızca büyüyen iç pazara değil, dünyanın her yanına yapılan ihracata da dayanarak serpiliyordu; 1780 ile 1800 arasında Manchester'in pamuklu mal ihracatı 38 kat artmıştı.”<sup>93</sup>

İşçilerin kaldıkları bu derme çatma sağlıksız yapıları Manchester'in bazı kısımlarını gezerek görmüş olan dönemin iktisatçısı Nassau Senior 1837'de şunları anlatıyordu:

“Bu şehirler –çünkü büyüklükleri ve nüfuslarının kalabalığı bakımından şehirdirler- spekülâtör müteahhitin azami ve kolay kazancından başka hiçbir şey göz önüne alınmaksızın yapılmışlardır... Bir yerde koca bir sokak bir hendek boyunca ilerliyor, çünkü böylece kazma masrafına girmeden bodrum yapılabilmiş –bodrumlar da eşya koymak için değil, insanların oturacağı ev olarak yapılmış. Bu sokaktaki tek bir ev koleradan kurtulmadı. Genel olarak varoşun sokaklarına taş döşenmemiştir, orta yerde de bir hendek veya gübre yığını vardır; evler sırt sırta yapılmıştır, havalandırma ve kanalizasyon yoktur ve bütün bir aile bir bodrum ya da tavan arasının bir köşesine tıklar.”<sup>94</sup>

Sanayi devrimi, birçok ülkenin iç ekonomilerini etkiliyordu. Burjuvazi, liberalizmin serbest rekabet ve serbest ticaret ilkeleri doğrultusunda “laissez faire, laissez passer”<sup>95</sup> deyişine uygun olarak, kendi piyasa işlemlerine hükümetlerin olabildiğince az müdahale etmesini savunuyorlardı.<sup>96</sup> Adam Smith ve David Ricardo gibi liberal düşüncenin temsilcilerinin görüşlerine dayanan bu anlayışa göre, piyasa ilişkileri “görünmez el” gibi toplumda uyumu kendiliğinden sağlayacaktır. Liberal düşünceye göre, “akılcı birey” kendi çıkarı peşinde koşan mülkiyetçi bir insandır. Piyasa ilişkilerinin sonunda kötü ve yoksul duruma düşen bir insan ise bundan bütünüyle kendi sorumludur. Toplumun bu durumda ona bakmaya, onu koruma altına almaya hiçbir mecburiyeti yoktur.

<sup>93</sup> Dirk J. STRUIK, “Komünist Manifesto'nun Doğuşu ve Tarihsel Önemi”, s. 13-14.

<sup>94</sup> Leo HUBERMAN, **Feddal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, 204.

<sup>95</sup> Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler.

<sup>96</sup> Bkz (48), STRUIK, 14.

1848'de boyutlanan ve İngiltere ile Avrupa'yı saran işçi hareketleri ve toplumsal hareketler liberalizme karşı emekçilerin çıkarlarını korumayı amaçlıyordu. Marksizm, "liberal özgürlük" anlayışına eleştiri getirerek, liberal özgürlüğün yalnızca serbest ticaret, alım-satım, yani piyasa ilişkilerinin özgürlüğü olduğunu savunur. Bu özgürlük emek gücünü metalaştırmaktadır. Yani, liberalizmin öngördüğü kapitalist özgürlük nüfusun çoğunluğunun özgürlükten yoksun kalması sonucunu doğurmaktadır. Marksizme göre, toplumun bütün üyelerine eşitlik, özgürlük ve bireysellik sağlanması nesnel olarak mümkündür; geleceğin toplumunda toplam ürünün tüketim aracı olarak iş göreceğ kısımdan bireysel dağılıma konulmadan önce, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik için önemli toplumsal fonlar ayrılacağı öngörülmektedir.

## 2.2. Bismarck Döneminde Sosyalistlere Karşı Politikalar ve ilk Sosyal Sigorta Yasaları (1883-1889)

Almanya'da 1850'den önce emekçilerin çalışma şartları çok ağırdı. Fabrikalarda ve madenlerde işçiler için en küçük bir güvenlik önlemi alınmadığı gibi, çalışma süreleri günde ortalama 13-14 saati buluyordu ve hatta 1840'larda 17 saate kadar çıkmıştı. Ücretler genel olarak çok düşüktü, kadınların ve çocukların ücretleri ise

erkeklerin aldığı ücrete göre çok daha azdı. İşçilerin barınma ve beslenme şartları da çok kötüydü. Hastalık, yaşlılık, kaza durumları için hiçbir güvence yoktu.<sup>97</sup>

1839 yılında yapılan bir düzenlemeyle çocuk işçilerin inanılmaz boyutlara varan kötü durumu kısmen düzeltildi. "Daha önce dört yaşından itibaren çalıştırılmaya başlanan çocukların artık dokuz yaşından önce fabrikalarda ve madenlerde çalıştırılması yasaklandı. Bu düzenlemeye göre çocukların gece, pazar günleri ve bayramlarda çalıştırılmaları yasaklandı ve günlük çalışma süresi on saat olarak belirlendi".<sup>98</sup> Ancak, çocukların durumunun düzeltilmesi girişiminin asıl nedeni, fabrikalarda ve madenlerde çalışan çocukların askerlik yaşına geldiklerinde, ağır ve sağlıksız çalışma koşulları sonucunda askerlik yapamayacak kadar hasta ve çökmüş duruma gelmeleri ve bunun Prusya generallerini "ordumuz askersiz kalacak" endişesine sürüklemesiydi.<sup>99</sup>

1853'te Almanya'da çalışma şartlarına yönelik yeni bir yasa çıkarıldı; bu yasaya göre fabrikada çalışma yaşı 12'ye yükseltildi ve çalışma süresi çocuklarda 14 yaşa kadar 7 saat ile sınırlandırıldı. Saksonya'da 1861 yılında 10 yaşın altındaki çocukların fabrikalarda çalıştırılması yasaklandı. Sınırlı olarak yalnızca Saksonya, Bavyera ve Württemberg bölgelerini kapsayan kazalara ve tehlikelere karşı koruyucu düzenlemeler getirildi. Bu dönemde çıkarılan yasa ve yönetmeliklerde "kadınlara yönelik hiçbir koruyucu düzenleme getirilmedi".<sup>100</sup>

1870 ve 1880'lere gelindiğinde Almanya'nın sanayileşme düzeyi, öteki Avrupa ülkelerinin çok üzerine çıkmıştı. İşçi sınıfının belirli kentlerde ve yörelerde

<sup>97</sup> Helga GREBING, *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung*, 20-22.

<sup>98</sup> A.g.k., 21.

<sup>99</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>100</sup> A.g.k., 22.

yoğunlaşma düzeyi yüksekti. İşçi sınıfı arasında özellikle marksist eğilimli sosyalist düşünce akımları çok güçlenmişti. 1864 yılında Londra’da kurulan Uluslararası İşçi Derneği, diğer adıyla I. Enternasyonal, işçilerin uluslararası düzeyde örgütlendikleri sosyalist bir yapıydı. Karl Marx’ın kurucuları arasında olduğu örgütün, en güçlü döneminde 1,2 milyon üye sayısına ulaştığı kabul edilir.<sup>101</sup> Avrupa çapında büyük

<sup>101</sup> 1. Enternasyonal 1876 yılında varlığına son vermiştir; I. Enternasyonal’in en önemli taleplerinden biri 16 saati bulan, hatta geçen çalışma süresinin 8 saatle sınırlandırılması talebiydi. 8 saatlik iş günü bütün diğer kurtuluş girişimlerinin başarısı için vazgeçilmez koşul sayılıyordu. Buna talebe göre, “8 saati çalışmaya, 8 saati dinlenmeye, 8 saati de kültüre ve eğitime ayırmak” akla uygundu ve işçiyi insan olarak korumak için temel bir talep oldu. Bu talep 1880’lerde Amerika Birleşik Devletlerinde kitlesel işçi hareketlerinin sloganı oldu. 1 Mayıs 1886’da yapılan grev ve gösterilerin kanlı biçimde bastırılması sonucu 8 kişi ölüm cezasıyla cezalandırıldılar. “Şikago Şehitleri” olarak tarihe geçen bu ölümler sonucunda bugün hala dünya çapında kutlanan 1 Mayıs işçi ve emekçi bayramı doğmuştur, DÜNYA SENDİKALAR FEDERASYONU, 13; 1 Mayıs’ın doğuşuyla ilgili olarak ayrıca bkz. Erhan KAPLAN, “1 Mayıs’ın Tarihsel Kökeni”, 28 Nisan 2008, sendika.org. Erhan Kaplan konuyla ilgili şunları aktarmaktadır: “[...] 1 Mayıs’ın doğmasını sağlayan 8 Saat Hareketi 1884 yılında ABD’de yığınsal bir hareket olarak başladı. Ancak, bundan bir nesil önce, 1866 yılının Ağustos ayında, Birinci Enternasyonalden etkilenen Ulusal Emek Birliği, kuruluş kongresinde ‘Bu ülkenin işçilerini kapitalist kölelikten kurtarmak için günümüzde atılması gereken birincil ve en önemli adım, Amerika’nın bütün eyaletlerinde normal iş günününün 8 saat olarak belirlenmesidir’ kararı alındı. [...] Aynı yılın Eylül ayında ise, Birinci Enternasyonalin Cenevre Kongre kararlarında, aynı talep ‘günlük yasal çalışma sınırı 8 saati aşamaz’ şeklinde yer aldı. Bu arada, Amerikan Emek Federasyonunun (AFL), 7 Ekim 1884 tarihinde Şikago’da yaptığı dördüncü kongresinde, ‘ABD ve Kanada Sendikalar Federasyonu, sekiz saatin 1 Mayıs 1886 tarihinden başlamak üzere günlük yasal çalışma süresi olarak belirlenmesini karar altına almıştır; ve biz tüm üye emek örgütlerine, kendi yetki alanları dahilinde, sendika iç tüzüklerini bu tarihe kadar bu karara uygun hale getirmelerini tavsiye ederiz’ şeklinde bir karar çıkartıldı. Bu örgüt çatısı altındaki örgütler ana yapıya gevşek bir şekilde bağlı olduğu için, Federasyon, 1 Mayıs 1886 tarihinde üye sendikaları greve zorlamak için kendi iç tüzüklerinde değişiklik yapmalarını istiyordu. Kısacası, 1 Mayıs, işçilerin 8 saatlik mücadele günü olarak ilk kez bu kongrede karar altına alındı. Her ne kadar bu kongrede ‘sekiz saatin 1 Mayıs 1886 tarihinden başlamak üzere günlük yasal çalışma süresi olarak belirlenmesi’ kararlaştırıldıysa da bunun ne şekilde eyalet yasalarına geçirileceği kesin olarak belirlenmemişti. Geçen zamanda, önce sendika tüzüklerinde yapılan bu değişikliklerin daha sonra grevler, direnişler ve gösterilerle uygulamaya geçirilebileceği konusunda bir ortak fikir oluştu. AFL’nin 8 saatlik iş günü için mücadele kararı aldığı kongresinden iki yıl sonra, alınan kararda kesinleştirilen 1 Mayıs 1886 tarihinde onlarca kentte greve çıkıldı. En yaygını Şikago’da olmak üzere, yüz binlerce örgütsüz ve vasıfsız işçiyi de kapsayarak iş bırakıldı ve meydanlarda gösteriler yapıldı. Şikago, bu tarihte militan bir emek hareketine sahipti. Şikago’da yapılan grevler ve gösteriler, aynen diğer kentlerdeki gibi başarıya ulaştı. Sekiz saatin kabul edilmediği yerlerde bile, çalışma süreleri azaltıldı. [...] 3 Mayıs’ta grevdeki Mc Cormick fabrikasına polis vahşice saldırarak altı işçiyi öldürmesini ve onlarcasını yaralamasını protesto etmek üzere, işçiler 4 Mayıs’ta Şikago Saman Pazarında bir protesto düzenlediler. Ancak, bu barışçı gösteriye polis bir kez daha saldırması sonucunda kargaşa çıktı. Bu esnada, nereden geldiği bilinmeyen bir bomba kalabalığın ortasına atıldı ve yedi polisle dört işçinin ölmesine yol açtı. Bu olayın ardından düzmece bir mahkeme sonucu Parsons, Spies, Fischer ve Engel adlı dört işçi lideri idam edildi. Onlarcası tutuklandı ve hapse atıldı. Hiçbir şekilde işçilerin sorumluluğunda olmayan bu provokasyonu kullanan dönemin sermaye güçleri, ‘biraz fazla talepte bulunan’ emekçilerden bu şekilde hesap sormuş oldular. Ancak, işçi önderlerinin asılması, yüz binlerce işçinin politik taleplerle başlattığı 8 saat hareketine son vermedi. Aksine, her yıl artık geleneksel hale gelerek 1 Mayıs’ta grevler ve direnişler artarak devam etti. Her geçen yıl bir öncekinden daha fazla işçi gösterilere ve grevlere katıldı. Amerikan Emek Federasyonu, 1889 yılından başlayarak her 1 Mayıs’ta 8 saatlik

yankı uyandıran dönemin en önemli gelişmesi, 18 Mart 1871’de işçi sınıfının büyük bir harekete giriştiği, ancak kanla bastırılan Paris Komünü olayıydı. Friedrich Engels, bu hareket için “bir tarihi olduktan sonra ilk kez olarak işçi sınıfı, 1871’de büyük bir başkentte siyasal iktidarı eline geçiriyordu” diye yazıyordu ve yalnızca Fransız ve Alman burjuvazilerinin değil, tüm dünyadaki burjuva iktidarlarının korkusunu şöyle dile getiriyordu:

“... Her zamandan daha canlı olan devrimci işçi sosyalizmi, bugün karşısında her yerdeki yöneticilerin, Bismarck kadar Fransız radikallerin de, bütün Rusyalılar’ın çarı gibi Amerika’nın borsa krallarının da tir tir titredikleri bir güçtür. (...) Almanya’da işçi hareketini ezmek için Bismarck, en alçakça olanlara kadar tüm araçları kullanıp tüketti. Sonuç: Komünden önce karşısında dört sosyalist milletvekili vardı. Kıyıcılıkları, bugün yirmi beş sosyalist milletvekili seçirtti. Ve Alman proleterleri, eğer bu iş için para alsaydı bundan daha iyi devrimci propaganda yapamayacak olan büyük şansölye ile gırgır geçiyorlar.”<sup>102</sup>

1877 yılındaki ekonomik bunalım, işçilerin yaşam koşullarını daha da ağırlaştırdı ve sosyalist akımların daha da güçlenmesine neden oldu. İktidarın güçlü ismi Alman Şansölyesi Bismarck sosyalistlerin etkisini kırmak için bir yandan 21 Ekim 1878’de Sosyalist Karşıtı Yasa’yı çıkararak sosyalist partileri kapattı, toplanma ve dernek kurma hakkını askıya aldı, marksist yayın organlarını kapattı; bir yandan da reform hareketlerine girişerek işçileri sistemle bütünleştirme çabası içerisine girdi. 1878’de kabul edilen bu olağanüstü yasa, 1890 yılına kadar yürürlükte kaldı.<sup>103</sup> Ancak, bu yasa aynı zamanda Bismarck yönetimini zaafa uğratiyordu. Sosyalistlere

---

işgünü mücadelesi için grevler yapılmasını kararlaştırdı. Bu karar, doğuşundan itibaren daha kısa çalışma hedefiyle bütünleşen 1 Mayıs gününün emeğin sermayeye karşı yürüttüğü mücadelenin simgesi olmasını sağladı.”

<sup>102</sup> Friedrich ENGELS, “Paris Komününün Yıldönümü Dolayısıyla”, 138-139.

<sup>103</sup> “Sosyal Demokrasinin Tehlikeli Amaçlarına Karşı Yasa” (“Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie”), Alman parlamentosu olan Reichstag tarafından 1881’de, 1884’te ve 1887’de olmak üzere üç defa uzatılmıştır. August Bebel’in aktarmasına göre, bu dönemde 1500 kişi sosyal demokrat görüş ve eylemleri nedeniyle toplam 1000 yıla varan hapis cezalarıyla cezalandırılmışlardır. Kimisi akli

karşı baskı önlemlerinin yeterli olmayacağını anlayan Alman yönetimi, sosyalistlerin kitle tabanını eritmek ve devletin yanına çekmek için bu süre içinde belirli sosyal güvenlik reformları yapma kararını aldı.<sup>104</sup>

17 Kasım 1881'de parlamentoya sunulan reform tasarılarının gerekçesinde devletin yalnızca varolan hakları koruyucu bir işleve değil, aynı zamanda elverişli kurumları oluşturmak ve sahip olduğu toplumsal araçları da kullanarak tüm vatandaşların ve özellikle yoksulların yaşamlarını iyileştirmek yükümlülüğü altında olduğu belirtiliyordu.<sup>105</sup> Bismarck, sosyalist ideolojiye karşı açtığı savaşta, stratejisini, aynı zamanda işçilere devlet güvencesi sağlamak yönünde çiziyordu. Reichstag önünde yaptığı konuşma, bu düşüncelerini daha açık olarak ortaya koyuyordu:

“Benim görüşüme göre sosyal demokrasinin öncülerinin işçi kitlelerini zehirledikleri yalan sözlere ve başdöndürücü fikirlere karşı zaferin delili özellikle, devletin veya bizdeki gibi kralın, bir hanedan geleneği olarak iktisadi yönden güçsüz ve itilmiş olanlara yardım etmesidir. Sadaka anlamında değil, fakat artık çalışamaz duruma gelindiğinde bakıma hakkını kazanmak anlamında... Mülk sahibi olmayanların genel sigortasının sosyal politika açısından önemi bana göre ölçülemez; amaç mülk sahibi olmayan geniş kitlelerde, emeklilik hakkı hissini beraberinde getirdiği ılımlı bir tutum yaratmaktır. Emegın askeri niçin diğer asker ya da memurlar gibi bir emekliliğe sahip olmasın? İşte, bu devlet sosyalizmidir, bu yasal faaliyetiyle pratik Hıristiyanlıktır.”<sup>106</sup>

Parlamento yaklaşık on yıllık bir süre içinde üç temel yasayı kabul ederek, Alman sosyal sigortalar sistemini oluşturdu. 1883 tarihli hastalık sigortası, 1884 tarihli iş kazaları sigortası, 1889 tarihli maluliyet ve yaşlılık sigortalarından oluşan bu sistem<sup>107</sup> ücreti belirli bir miktarın altında kalan sanayi işçilerini kapsamına

<sup>104</sup> Bkz (92), DÜMMLER, 36.

<sup>105</sup> Bkz (9), GÜZEL-OKUR, 18.

<sup>106</sup> Bkz (92), DÜMMLER, 36.

<sup>107</sup> Bkz (97), GREBING, 76-77.

alıyordu. Hastalık sigortası bazı mesleklerde uygulanmış olan hastalık kasalarını bünyesinde toplayarak genel bir hastalık sigortasında birleştiriyor ve o zamana kadar hiçbir hastalık sigortası kapsamı altında bulunmayan işçileri de bu zorunlu sigorta kapsamına alıyordu. Aylık maaşın % 2-3 oranındaki olan bu sigortanın primi üçte iki oranında sigortalı işçiden, üçte bir oranında da işverenden kesiliyordu.<sup>108</sup> İş kazaları sigortası da, işyerinde meydana gelen tüm kazalardan işvereni sorumlu tutuluyor ve bu sigorta yalnızca işverenlerin primleriyle finanse ediliyordu. Maluliyet ve yaşlılık sigortası ise fabrika işçilerinin yanı sıra tarım ve orman işçilerini de kapsıyordu. Bu sigortanın primi ise sigortalı ve işveren tarafından eşit biçimde maaşın % 1'i oranında ödeniyordu.<sup>109</sup> Bu sosyal sigorta sisteminin ana ilkelerini zorunluluğun yanı sıra fonların oluşumuna işverenin de zorunlu olarak katılması oluşturuyordu.<sup>110</sup>

Her üç yasada da kadınları korumaya yönelik hiçbir özel düzenleme yoktu. Kadınlara yönelik ilk düzenlemeler ancak 1891 yılında "İşçileri Koruyucu Yasa"nın değiştirilmesini öngören yasayla kabul edilecekti. Bu yasayla, kadın işçilerin günlük çalışma süresi onbir saat olarak belirlendi ve kadınların gece çalıştırılması yasaklandı. Yasanın diğer hükümleriyle işçilerin yaşamını ve sağlığını tehdit eden tehlikelerden korunması, çalışma saatlerinin düzenlenmesi, pazar günlerinin tatil olması, genç işçilerin günlük çalışma süresinin on saat olarak belirlenmesi ve gece çalıştırılmalarının yasaklanması, 13 yaşından küçük çocukların çalıştırılmasının yasaklanması ve işletmelerde işçi komisyonlarının kurulması için düzenleme getirilmesi kabul edildi.<sup>111</sup> 1900 yılında memurlara yönelik asgari dinlenme süresini, kazalardan koruyucu hükümleri ve çalışma süresini düzenleyen yasa çıkarıldı, 1911

---

<sup>108</sup> Bkz (92), DÜMMLER, 37.

<sup>109</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>110</sup> Bkz. (8), TALAS, 14.

<sup>111</sup> Bkz (97), GREBING, 97.

yılında ise devletin sosyal yükümlülüklerini genişleten "Memurlara Yönelik Sigorta Yasası" çıkarıldı.<sup>112</sup>

Görüldüğü gibi, Bismarck'ın sosyal politikası, sanayileşme döneminde kapitalist devletin işçi hareketine ve sosyalistlere verdiği politik ve ideolojik bir cevap niteliğindedir. Daha sonraki tarihi dönemlerde ve hatta günümüzde dahi devletin sosyal politikalarını şekillendirmiş olan Bismarck'ın sosyal politikaları, kendi çağdaşlarının da teslim ettikleri gibi, işçilere duyduğu sevgiden değil, onlardan korkusundan doğmuştur.<sup>113</sup>

Yürürlüğe konan Alman sosyal güvenlik sistemi yaygın bir uluslararası etki yarattı ve birbiri ardından çeşitli Avrupa ülkelerinde benzer sistemler yürürlüğe girdi. Norveç, 1905'te zorunlu hastalık sigortasını kabul etti. İsveç, 1913'te ihtiyarlık, maluliyet sigortasını kurdu. İsviçre 1911'de iş kazalarına karşı zorunlu sigortayı ve hastalık sigortasını kabul etti. İngiltere, 1908'de ihtiyarlık sigortasını, 1911'de ise hastalık ve maluliyet sigortasını, kimi mesleklerdeki işçiler için ise ilk defa olarak işsizlik sigortasını kabul etti. Fransa, 1910 yılında ihtiyarlık sigortasını kabul etti.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> A.g.k., aynı yerde. İşsizlik sigortası ise Alman sigortacılık sistemine ancak 1927 yılında girmiştir, Bkz (92), DÜMMLER, 37.

<sup>113</sup> A.g.k., 38.

<sup>114</sup> Bkz (8), TALAS, 14.

### 2.3. 1917 Sovyet Devriminin Sosyal Güvenlik Reformuna Etkileri

Sanayi Devrimi süreci, sınıflar mücadelesini keskinleştirdi. 1910 yılından başlayarak dünyayı etkisi altına alan ekonomik ve siyasal bunalım büyük kapitalist ve sömürgeci devletler arasında kıyasıya bir rekabete yol açtı. 1914-1918 yılları arasında büyük yıkımlara neden olan, milyonlarca insanın yaşamına mal olan Birinci Dünya Savaşı bu bunalımları daha da arttırdı. Savaş, kapitalist sistem içerisindeki çelişkileri daha da keskinleştirdi. Ancak, toplumsal değişime yönelik talepleri de arttırdı. 1917’de Rusya İmparatorluğu’nda birbiri ardına iki devrim gerçekleşti. 1917 Şubat devrimiyle Çarlık yıkıldı, 1917 Ekim’inde ise komünistlerin öncülüğünde yapılan sosyalist devrimin sonunda da Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği kuruldu.

Sovyetler Birliği, Komünist Parti Programının öngördüğü düzenlemeleri temel olarak yürürlüğe koydu. 1917’de Lenin tarafından yazılan programla, dünyada ilk defa tüm toplumu kapsayan, emek gücünün meta olma niteliğine son veren bir sosyal güvenlik reformu hayata geçirildi. “İşçi sınıfını bedensel ve ahlaksal çürümeden korumak ve onun kurtuluş mücadelesini sürdürme yeteneğini geliştirmek” amacını taşıyan bu programa göre, “bir saatten az olmamak üzere verilecek yemek araları dahil, tüm ücretli işçiler için sekiz saatlik işgünü” öngörülüyordu. Tehlikeli ve sağlıksız sanayilerde ise iş günü dört ila altı saate indirildi.<sup>115</sup>

Bu programa göre, tüm dallarda “her iki cinsten tüm ücretli işçiler için kırk iki saatten az olmamak üzere yasal haftalık kesintisiz dinlenme süresi” getirildi. İş saatleri süresinin üzerinde çalışma tamamen yasaklandı. Gece çalışması, yani sabah 8’den sabah 6’ya kadar çalışma, işçi örgütlerinin onayladığı ve teknik nedenlerden dolayı mutlaka gerekli durumlar haricinde (bu durumda bile gece çalışmasının dört

<sup>115</sup> V.İ. LENİN, **Marksizm ve Gençlik**, 64-67.

saati aşmaması koşuluyla), yasaklandı.<sup>116</sup> 16 yaşın altındaki okul çağındaki çocukların çalıştırılması yasaklandı; 16-20 yaş arası yetişkinlerde ise işgünü 4 saat olarak kısıtlandı ve sağlıksız sanayilerde ve maden ocaklarında gece çalışmaları yasaklandı. Kadın sağlığına zararlı tüm sanayi dallarında kadınların çalışması yasaklandı; kadınların hiçbir ücret kaybı olmaksızın ve parasız tıbbi yardım ve ilaç yardımıyla birlikte, doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta çalışmayı bırakması sağlandı. Kadınların çalıştığı tüm fabrika ve diğer işletmelerde bebekler ve küçük çocuklar için bakımevleri ve çocuk emziren analar için odalar kurulması öngörüldü; çocuk emziren annelere üç saati aşmayan aralıklarla en az yarımşar saatlik ara verilmesi, bu annelere çocuk emzirme yardımı ödenmesi ve iş günlerinin altı saate indirilmesi öngörüldü.<sup>117</sup>

Bu program, ücretli emeğin her biçimi için; iş göremezliğin her biçimi için, yani, hastalık, yaralanma, maluliyet, yaşlılık, meslek hastalığı, doğum dulluk öksüzlük, işsizlik vb. için tam sosyal sigorta öngörüyordu. Ayrıca, tüm sigorta kurumlarının tamamen sigortalıların kendileri tarafından yönetilmesi; sigorta giderlerinin kapitalistlerce yüklenilmesi; işçilerin seçileceği öz yönetimlerce yürütülecek hasta ve yardımlaşma dernekleri denetiminde parasız tıbbi yardım ve ilaç yardımı sağlanması bu programın diğer önemli özellikleriydi.<sup>118</sup>

Sovyetler Birliği'nde uygulamaya konan bu sosyal güvenlik reformu uluslararası alanda yankılar yarattı. Kapitalist ülkelerin karşısında Sovyet Birliği örneğinin varlığı, bu ülkelerin de sosyal güvenlik alanında yeni düzenlemeler yapmasında itici kuvvet oluşturdu.

<sup>116</sup> “Gece çalışma yasağı”, bugün dahi özellikle feministlerle sosyalist kadınları karşı karşıya getiren bir konudur. Ancak, görüldüğü gibi, “gece çalışma yasağı”nın kökeni, geceleri çalışmanın erkeklere de zorunlu olmadıkça yasaklanmasına dayanmaktadır. Bu anlamda “yasak” olumsuz değil, işçiyi koruyucu, işçinin emeğini özellikle kapitalistlerin salt kar amacına dönük meta olarak kullanmalarını önlemeye dönük bir yasak, yani olumluluk içeriyor. Feministler ise, “kadınlara gece çalışma yasağı”nı erkeklerle “eşitlik” adına savunmaktadırlar; oysa eşitliği olumsuz koşulların değil, olumlu koşulların eşitliği bağlamında ele alıp yeniden gözden geçirmeleri konuya yeni açılımlar getirecektir.

<sup>117</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>118</sup> A.g.k., aynı yerde.

## 2.4. Birinci Dünya Savaşı Sonrası ve 1929 Buhranı

Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinin ardından 18 Ocak 1919 tarihinde Paris Barış Konferansı toplandı. Barış Konferansı, dünyada barışı sağlamak ve savaşı önlemek amacıyla “Cemiyet-i Akvam” (Milletler Cemiyeti) adlı uluslararası bir yapı kurulması kararını aldı. Ayrıca, çalışma yaşamını ilgilendiren konuları karara bağlamak üzere “Uluslararası Çalışma Mevzuatı Komisyonu”nu oluşturdu. Bu komisyon hükümet, işçi sendikaları ve işveren temsilcilerinden oluşuyordu. Komisyon'un önerisiyle uluslararası bir çalışma örgütü kurulması kararı alındı, bu karar Versailles Barış Anlaşmasına eklendi. Böylece, “Uluslararası Çalışma Örgütü” (İLO) kapitalist ülkelerde işçi, işveren ve hükümet temsilcilerini bir araya getiren üçlü bir yapı olarak kuruldu.<sup>119</sup>

Bu dönemde, birçok yazarın paylaştığı gibi, “1917 yılı hayati bir kopuş noktasıdır”.<sup>120</sup> “Sovyet toprakları, şimdi işçi sınıfı antagonizmasının bağımsız bir Devlet biçiminde yapılandığı bir yer olarak karşıda duruyordu... Devlet teorileri sömürünün ileri derecede toplumsallaşmasına gömülü sorunlardan daha fazlasını hesaba katmak zorunda kaldılar. Kendi bileğinin hakkıyla siyasal bir kimlik kurmayı ve tarihsel bir kahraman olmayı başarmış bir işçi sınıfı konusunda bir karara varmak zorundaydılar”<sup>121</sup> Ancak, kapitalist devletlerin ilk cevabı “tehlikeyi dışlaştırma” yönünde oldu. Kapitalist ülkelerin dış politikalarını yönlendiren çizgi anti-sovyet ve

<sup>119</sup> Kamil ATEŞOĞULLARI, *Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye*, 15-17. İLO, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 14 Aralık 1946'da toplanan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu kararıyla Birleşmiş Milletler Örgütü'nün bir uzmanlık kuruluşuna dönüştürüldü.

<sup>120</sup> M. HARDT-A. NEGRI, *Dionysos'un Emeği, Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi*, Çev. Ertuğrul Başer, 45.

<sup>121</sup> A.g.k., aynı yerde.

komünizmi düşman ilan eden çizgi oldu. Gerici yönetici sınıflar ise “faşist baskı yolunu” seçtiler.<sup>122</sup>

Ancak, bu süreçte işçi sınıfı, uluslararası düzeyde güçleniyor ve sendikal örgütlenmeler artıyordu. Sendikal hareketler büyümeye başlıyordu. Bazı kaynaklara göre, 1919’da örgütlü işçi sayısı 50 milyonu bulmuştu.<sup>123</sup> Komünist akımlar giderek güç kazanıyordu. Bu dönemi takip eden evrede “sermayenin genel hedefi, işçi sınıfının öncülerini bozguna uğratmak ve özellikle de, bu evrede onları öncülüğe soyunduran maddi temeli yıkmaktı...Öncüyü fabrikadan ve fabrikayı sınıftan koparmak – partinin sınıf içindeki köklerini sökmek: Batı’da kapitalist yeniden yapılanmanın amacı, 1917’ye karşı geliştirilen karşı-saldırının özgül biçimi buydu.”<sup>124</sup> Bu noktada kapitalist ülkeler, emek gücünü vasıfsızlaştırmak, onları üretici rollerinden uzaklaştırmak üzere, yeni üretim yöntemlerine başvurdu:

“Sermayenin cevabı, şimdi daha sert şekilde uygulamaya konmuş olsa da, 1848 ya da 1870 kadar eski bir cevaptı. Emekçi sınıfın siyasal hareketlerini dağıtmak için baskı gücünü kullandı ve, ikinci bir düzeyde, teknolojik bir atılımla ve görece artışa değere el konmasına yönelik mekanizmaları daha da inceltmek emek gücünü yeniden massedecek yeniliklere başvurdu.”<sup>125</sup>

Teknolojik gelişmelerden de yardım alan Taylorizm ve Fordizm, üretimde işçilerin kitlesel olarak artışını sağladı, öte yandan siyasal örgütlenme potansiyellerini gerileterek gücünün kırılmasına yol açtı.<sup>126</sup> Bu süreçte bazı ülkelerde sosyal güvenlik alanında yeni düzenlemeler yapıldı. İngiltere’de 1911 yılında uygulamaya konmuş olan “Ulusal Sigorta Yasası” [National Insurance Act], hastalık ve sakatlık sigortası yanında sınırlı olarak işsizlik sigortasını da düzenlemekteydi. Böylece, İngiltere dünyada işsizlik sigortasını benimseyen ilk ülke konumundaydı. 1920 yılında ise işsizlik sigortası yaygınlaştırılarak bütün işçiler sigorta kapsamına alındı. 1925 yılında gerçekleşen Büyük Grevi’n ardından yasada yeni değişiklikler

<sup>122</sup> A.g.k., 46.

<sup>123</sup> Bkz. (98), DÜNYA SENDİKALAR FEDERASYONU, 22.

<sup>124</sup> A.g.k., 47.

<sup>125</sup> A.g.k., 58.

<sup>126</sup> Karakteristik özelliği, seri üretim bandında işçiyi makinenin bir uzantısı haline getiren bu üretim tarzında iş daha küçük bölümlere ayrılıyor ve parçalanıyordu.

yapıldı ve dul ve yetimlere yardım bağlanması kabul edildi.<sup>127</sup> Fransa’da daha önce dağınık bir biçimde var olan sosyal sigorta uygulamaları, 1928’de ve 1930’da olmak üzere yeniden düzenlendi. Sanayi ve ticaret kesiminde işverene bir hizmet sözleşmesiyle bağlı olarak çalışan işçilerden ücretleri belli bir miktarın altında olanlar zorunlu sigorta kapsamına alındı. Bu sigortayla hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm hallerinde güvence sağlandı.<sup>128</sup>

Ancak, tüm bu önlemler, kapitalizmin 1929 yılında Büyük Bunalıma sürüklenmesinin önüne geçemedi. “Wall Street’in iflas ettiği 1929 ‘Kara Perşembe’, burjuvazinin egemenliğindeki bir yüzyılın siyasal ve devlet mitolojilerini yerle bir etti. ‘Kara Perşembe’, hukuk devletinin tarihsel akıbetini, [...] burjuva ‘kanun ve hukuk kuralları uyarınca’ kişisel hakları resmen güvence altına almayı hedefleyen bir iktidar, bir devlet aygıtı olarak lanse edilen, burjuvazinin toplumsal hegemonyasını teminat altına almak üzere kurulmuş bir Devlet iktidarının sonunu noktalıyordu.” Bu, “devletle pazarın ayrılması yönündeki klasik liberal mitin son cenaze töreniydi, ‘bırakınız geçsinler bırakınız yapsınlar’ın sonu”ydu.<sup>129</sup>

Kapitalizmin liberal anlayışının çöküş yaşadığı bu dönemde John Maynard Keynes, ekonomik liberalizmin “bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler” ilkesine köklü bir eleştiri getiriyor ve kapitalist ekonomide bireysel girişimlerin sonunu ilan ederek devletin ekonomiye müdahalesi olarak tarif edilen “kurtarıcı” düşüncüyü savunuyordu. Michael Hardt ve Antonio Negri, Keynes’in kapitalizmi bu ekonomik çöküşten kurtaran öngörüsünü şu biçimde tanımlamamaktadırlar:

“Keynes, bu dönüm noktasında sermayenin yüz yüze geldiği bu yeni durumla hesaplaşma konusunda bu alanda hiç kimsede karşılaşmadığımız birinci sınıf bir bilinç ve birinci sınıf rafine bir siyasal sezgi sergiler. Uluslararası kapitalist sınıfın gözünü açan, uygulaması gereken terapiyi gösteren, hep onun uyanık

<sup>127</sup> Bkz (9), GÜZEL-OKUR, 19-20. 1911 tarihli yasanın eksiklikleri ve boşlukları, ancak 1942 yılında açıklanan ünlü “Beveridge Raporu” ile kapanacak ve İngiliz sosyal güvenlik sistemi yeni boyutlar kazanacaktır.

<sup>128</sup> A.g.k., 20. Fransa’daki yasa ise, 1945 yılındaki düzenlemeye kadar, Fransız sosyal sigorta sisteminin temelini oluşturmuştur.

<sup>129</sup> Bkz. (117), HARDT ve NEGRİ, 49.

teşhisleriydi. Keynes, devrimci işçi sınıfının 1917 hamlesine bir tepki olarak belirmeye başlayan kapitalizmin yeniden-inşa ve kapitalist Devleti yeniden şekillendirilme projelerinde belki de en öngörülü teorisyendi.”<sup>130</sup>

Ancak, durum “müdahaleci devletin” birdenbire ortaya çıkması gibi basit bir durum değildi, “bu uğrakta yeni ve belirleyici olan, işçi sınıfının ufukta beliren varlığının ve onun devlet iktidarının uzlaşımı sağladığı sistemin zorunlu bir ögesi olarak, sistem içinde temsil ettiği kaçınılmaz antagonizmanın tanınmasıydı. [...] ayırt edici öge, işçi sınıfının tabiatındaki antagonizmanın keşfi üzerinde devletin yeniden inşası[ydı].”<sup>131</sup>

1929 krizi, bundan sonraki süreçte modern refah devletinin [welfare state] gelişiminde önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur. “1930’lardaki Buhranın ve ‘işçi sorununun’ çocuğu olan savaş sonrası refah devleti, [...] özgül bir tarihsel yapı[...]” olarak ortaya çıkmaktadır. Bu şekliyle refah devletinde, “toplumsal hastalıkları hafifletmek ve temel riskleri yeniden dağıtmak”tan öteye gidilerek, “aynı zamanda devlet ve yurttaş arasındaki sosyal sözleşme[...] yeniden yaz[ılmış]”tır.<sup>132</sup> Örneğin bu dönemde Roosevelt’in “New Deal” politikalarını veya İsveç sosyal demokrasisinin Halk Evi uygulamasını, refahın ve kapitalizmin “uyumsuz olmadığının” bir teyidi olarak devlet ve yurttaş arasındaki ilişkinin yeniden yazılmasına dönük çabalar olarak nitelendiren Esping-Andersen şunu ifade etmektedir: “Batı ulusları hem kendi sosyal reformcu şevklerini vurgulamak için hem de Soğuk Savaş rekabeti eşitlik, tam istihdam ve sosyal refaha görünür bir dikkati gerektirdiği için, savaş sonrasındaki on yıllarda bariz refah devletlerine dönüştüler.”<sup>133</sup>

ABD’de Roosevelt tarafından “New Deal” politikası kapsamında 1935 yılında uygulamaya konan Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act), modern anlamda

<sup>130</sup> A.g.k., 52-53.

<sup>131</sup> A.g.k., 49-50.

<sup>132</sup> Gøsta ESPING-ANDERSEN, “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, Çev. Burcu Yakut-Çakar, Utku Barış Balaban, 35. Espin-Andersen, 1920’lerde Britanya’nın ve Nazi Almanyası’nın 1960’larda ise Franko İspanyası’nın bir refah devleti olduğuna işaret eder.

<sup>133</sup> A.g.k., s. 36.

sosyal güvenliğin ilk ortaya çıkışının simgesi olarak değerlendirilmektedir. Bu yasa, “1929 yılına kadar ABD’de zafere ulaşan ve hiçbir sınır tanımayan liberal öğretinin ‘ölüm fermanı’ olarak nitelendirilmektedir”<sup>134</sup> Roosevelt, devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesini engelleyen “ekonomik liberalizm” anlayışını bırakarak, böylece “jandarma devleti’ yerini ‘refah devleti’ anlayışına terk e[diyordu]”.<sup>135</sup> Yasa, işçiler için yaşlılık ve ölüm sigortalarını [Old Age and Survivers Insurance] düzenleyerek, işsizliğe karşı kimi önlemleri içeriyordu. Ayrıca, muhtaç durumdaki işçiler, çocuklu aileler, körler ve diğer yoksul gruplar için sosyal yardım verilmesini öngörüyordu. Öngörülen çözümler, “sadece işçileri değil, ekonomik bunalım nedeniyle yoksulluğa düşen herkesi kaps[ıyordu]”. Böylece, toplumun ihtiyacı sorununa bir bütün içinde çözüm getirme amacı izlenmişti.<sup>136</sup>

## 2.5. İkinci Dünya Savaşı Sonrası: Keynes-Beveridge “Liberal Kolektivizmi” ve Kapitalizmin Kriz Dönemlerini Atlama Aracı olarak Sosyal Güvenlik

İkinci dünya savaşı sonrası şekillenen koşullar sonucu dünyada sosyal politikalara ilişkin değişiklikler gündeme gelir. Bu dönemin belirleyici özelliği, sosyalist ülkelerin çoğalıp güçlü bir sisteme dönüşmesi, kapitalist ülkelerde işçi

<sup>134</sup> Bkz (9), GÜZEL-OKUR, 22-23.

<sup>135</sup> A.g.k., 23.

<sup>136</sup> A.g.k., aynı yerde. İşsizlik sigortasının düzenlenişi eyalet yasalarına bırakılmış, eyaletler tarafından düzenlenmesi halinde ise vergilerle finanse edilen sübvansiyonların bu eyaletlere verilmesi öngörülmüştü. Söz konusu yaşlılık ve ölüm sigortalarının finansmanı ise ücret esas alınarak belirlenen işçi ve işveren primlerinden oluşmaktaydı. Daha sonraki yıllarda yapılan eklemelerle birlikte, günümüzdeki ABD sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmaktadır. Sisteme 1953 yılında maluliyet, 1966 yılında da sağlık ve yaşlılar için öngörülen hastalık sigortası eklenmiştir.

sınıfının ve toplumsal hareketin güçlenmesi, gelişmiş ülkelerde refah devleti veya sosyal devlet adı verilen Keynesyen sistemin yaygınlaşması oldu. Yaygın bir görüşe göre, Keynesyen refah devleti, İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası siyasi konjonktürün belirleyiciliğinde modern devletin yeni biçimi olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, bu biçimiyle refah devleti, 1850-1950 arasını kapsayan tarihsel dönüşümün neticesi olarak şekillenen bir “toplumsal ve siyasi uzlaşmanın” da ifadesidir.<sup>137</sup> Keynes’in amacı, 19. yüzyıl “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” ideolojisine karşı çıkmak ve devletin salt siyasal değil, sosyal alanda da müdahalesini öngördüğü yeni bir model inşa etmektir.

Sosyal devletin ilk kapsamlı uygulaması, böylelikle, “İngiltere’de 1930’larda ve 1940’larda formüle edilen ve 1945’ten sonra büyük etkililik kazanan Keynes-Beveridge ‘liberal kolektivizm’ felsefesi”ni temel alarak oluşturuldu.<sup>138</sup> Sosyal devlete ilişkin çeşitli tanımlar olmakla birlikte, genel bir tanımlamaya göre, sosyal devlet şu şekilde ifade edilebilir:

“Sosyal devlet, sosyal yardım vb. yöntemlerle yoksulluğu ve sefaleti ortadan kaldıran; sağlık, kaza, emeklilik ve işsizlik sigortası aracılığı ile standart riskleri güvence altına alan; sosyal eşitsizliğin istenilmeyen biçimlerini ve boyutlarını ortadan kaldıran (vergi düzenlemeleriyle gelirlerin zenginlerden yoksullara, çocuksuzlardan çok çocuklulara aktarılması veya aile üyelerinin hastalık sigortasından ücretsiz olarak sigorta kapsamına alınması aracılığı ile) ve yurttaşların eşit yaşam şartlarını oluşturan (caddeler, iletişim araçları gibi alt yapı; okul, hastane, çocuk bahçeleri, sağlık hizmetleri vs. gibi sosyal alt yapı aracılığı ile) devlettir”.<sup>139</sup>

1942 yılında yayınlanan Beveridge Raporu’nun öngördüğü sosyal güvenlik sisteminin temel düşüncesine göre, “yoksulluk, çağdaş bir toplumun yüz karası”

<sup>137</sup> Kapitalist sistem içerisinde, sosyal devlet tipi *işçi sınıfı bir kazanımı* olarak özellikle Sovyetler Birliği’nin varlığını sürdürdüğü dönemlerde gelişme kaydetti, ancak daha sonraki farklı tarihsel süreçlerde bir gerileme içerisine girdiği.

<sup>138</sup> Bkz (13), ARIN, 278-279.

<sup>139</sup> Bernhard SCHAEFERS, *Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland*, 316

olarak tanımlanıyordu.<sup>140</sup> Bu tanıma göre, toplum, tüm tehlikelerden; bireyler ise temel gereksinimlerini karşılama endişelerinden arındırılmalıydı. Bunun, ancak kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ile gerçekleştirilebileceği belirtiliyordu.<sup>141</sup>

Bu dönem, 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler tarafından “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi” yayınlanır. Bu Beyannamenin 22. maddesinde sosyal güvenlik evrensel bir hak olarak tanımlanmaktadır. Beyannamenin bu maddesi şöyledir:

“Her insan, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hak her insanın ulusal çaba ve uluslararası işbirliği sayesinde ve her ülkenin örgütlenmesi ve kaynakları göz önünde tutularak, kişiliğinin gelişmesi ve insanlık onurunun korunması için vazgeçilmez sayılan iktisadi, sosyal ve kültürel haklarını elde etmesine olanak vermelidir.”<sup>142</sup>

22. maddede dile getirilen bu ilke, 25. maddede ise şu şekilde açıklanıyordu:

“Herkesin, kendisi ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes; işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi denetiminin dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir. Analar ve çocukların özel bakım ve yardıma hakları vardır. Tüm çocuklar, evlilik içi ya da evlilik dışı doğmuş olmalarına bakılmaksızın, aynı toplumsal korumadan yararlanır.”<sup>143</sup>

Keynes ve Beveridge’in sosyal güvenlik sisteminin ana özellikleri şunlardı:

- (1) Sosyal güvenliğin bütün nüfusu kapsamaması, ücretlileri ve kendi işinde çalışanları ve bunlara bağımlı nüfusu da çerçevesine alması;
- (2) Sosyal güvenlik sistemine katılımın zorunlu olması;
- (3) Gelir kaybına yol açan bütün temel riskleri kapsamaması;

<sup>140</sup> Bkz. (9), GÜZEL-OKUR, 24.

<sup>141</sup> DİSK, 10. Genel Kurul Çalışma Raporu, 37.

<sup>142</sup> PETROL-İŞ SENDİKASI, İnsan Hakları ve Özgürlükleri, 209-210.

<sup>143</sup> A.g.k., aynı yerde.

- (4) Sosyal güvenlik sisteminin katılanların ödediği primlerle finanse edilmesi; katkıların ve prim ödemesinin yararlanmanın otomatik olmasını sağlaması;
- (5) Sosyal güvenliğin sınırlı bir asgari geçim düzeyi sağlaması;
- (6) Katkıların, yani prim ödemelerinin tek oranlı olması.<sup>144</sup>

Kapitalist iktisatçılar sosyal güvenliğe, kriz dönemlerinin garantörü gözüyle bakmışlardır. Sosyal güvenlik sistemlerinin yavaş yavaş oturmaya başladığı Avrupa ülkelerinde, Keynes'ten ve Beveridge'den alınan bu düşünce, iktisatçılar arasında tartışılmaya başlandı. Sosyal güvenliğin iktisadi hayatın refah ve kriz dönemlerinde, "hafifletici ve düzenleyici" bir rol oynayabilir mi sorusunu soran Trevoux, sosyal güvenliğin gelirlerin yeniden dağıtımında "tıpkı bir devlet bütçesi gibi" önemli bir araç olduğunu belirtiyor:

" Mesela refah devresinde primleri arttırmak buna mukabil ödenekleri azaltmak; kriz devrelerinde ise primleri azaltmak suretiyle ücretlilerin yükünü hafifletmek ve ödenekleri arttırmak suretiyle de umumi talep hacmini ve istihlaki arttırmak ve böylece istihlal seviyesini korumak veya ekonomiyi yeniden harekete geçirmek amacı güdülebilir".

Bu konunun Keynes ve Beveridge tarafından "tam istihdama sosyal güvenlik tedbirleri sayesinde ulaşma fikri" olarak benimsendiğini hatırlatan Trevoux, sosyal güvenliğin kapitalizmin kriz dönemlerinin "amortisör"ü işlevini gördüğünü savunur:

"Şayet tam istihdam belirli bir talep hacminin elde tutulması sayesinde gerçekleşecekse sosyal güvenlik gelir dağıtım vasıtası olarak kriz devrelerinde işsizlere, ihtiyarlara bir miktar ödeme yapmak suretiyle bunların yekun talep hacmindeki iştiraklerini kısmen olsun devam ettirebilmelerini sağlamaktadır. Şu halde sosyal güvenlik iktisadi kriz devrelerinin şiddetini hafifleten (hiç olmazsa belirli noktalarda ve kısa vadede) bir amortisör vazifesi görmektedir" (s. 212-213).

---

<sup>144</sup> Bkz. (13), ARIN, 279.

Beveridge'e göre, sosyal güvenlik ancak "tam çalıştırmanın idamesi ve kütle halinde işsizlikle mücadele ile mümkün"dü.<sup>145</sup> Çünkü, "(...) bir sosyal güvenlik planı her şeyden evvel tam çalıştırmayı sağlamak, yani kütle halinde işsizlik tevlit eden krizlere mani olmak mecburiyetinde(..)"ydi.<sup>146</sup> Bu sayede, işsizliğin yol açacağı krizler önlenbilirdi. Beveridge, görüldüğü gibi, sosyal güvenliği işsizlik "kriz"ine önlem olarak öneriyordu.

## 2.6. Dünya'da Günümüzde Sosyal Güvenlik Modelleri

Günümüzde gelişmiş kapitalist ülkelerde sosyal politika rejimlerinin çerçevesini çizen dört refah devleti tipinden söz edilebilir. Bu çalışmada ele alınan dört model, Tülay Arın'ın açılım getirdiği ve Esping-Andersen ile S. Leibfried'in tanımlamalarına dayanmaktadır. İlk önce Esping-Andersen, "refah kapitalizminin üç dünyası" adını verdiği bir çerçeve oluştururken, Leibfried dördüncü bir kategori eklemiş ve bu çerçeveye "refah kapitalizminin dört dünyası" adını vermiştir. Tülay Arın'ın yaptığı sınıflandırma çerçevesi esas olarak Leibfried'in sınıflandırmasını esas almaktadır. Bu dört refah devleti tipi aşağıdaki gibidir:

- "(1) Modern (modern) refah devleti-İskandinav ülkeleri modeli;
- (2) Kurumsal (institutional) refah devleti-Bismarkçı model;
- (3) Kalıntı (residual) refah devleti-Anglo-Sakson modeli;

---

<sup>145</sup> Bkz. (8), TALAS, 28.

<sup>146</sup> A.g.k., 29.

(4) Tam oluşmamış (rudimentary) refah devleti-Latin Havzası modeli."<sup>147</sup>

Şimdi, bu dört refah devleti tipinin karakteristik özelliklerini inceleyelim.

### 2.6.1. Modern Refah Devleti-İskandinav Modeli

Genellikle "İsveç Modeli" olarak bilinen ve önde gelen örneğini İsveç'in oluşturduğu bu model, Norveç, Danimarka ve Finlandiya'da uygulanmaktadır. Bu modelin "en belirgin özelliği 'herkese çalışma hakkı'nı ve evrenselci bir istihdam toplumunu temel almasıdır."<sup>148</sup> Bu açıdan, bu refah devleti tipi kapsamlı refah devleti olarak nitelendirilmektedir. Herkese iş sağlamanın temel yöntemi olarak, devlet, işsiz yurttaşlar, "özellikle de kadınlar için" işveren yükümlülüğünü üstlenir ve istihdam sağlar.<sup>149</sup> Devlet istihdamı, "istihdam yaratılmasından başka hiç yol kalmadığında, 'en son çare' olarak düşünülmesinin tam tersine, tam istihdamı sağlamanın asıl yolu olarak" görülmektedir. Modelin diğer temel bir özelliği, "insanların işgücü piyasasına girmesi veya işgücü piyasasından çıkmamasının sübvansiyonlarla sağlanması"dır.<sup>150</sup> Herkese iş vererek sağlanan temel gelirin yanısıra bütçenin önemli bölümleri sosyal transferlere ayrılmıştır. 1981 yılı rakamlarına göre İsveç, Gayri Safi Milli Hasılası'nın % 40.2'sini sosyal harcamalara ayırmaktaydı.<sup>151</sup> İsveç'te bütün kadınlar evlilik ve iş durumundan bağımsız olarak sosyal güvenlik hakkından (emeklilik, sağlık ve tıbbi bakım yardımı, işsizlik parası, sosyal yardım, eğitim ve konut yardımı) doğrudan doğruya yararlandıkları gibi bütün

<sup>147</sup> Bkz. (13), ARIN, 62.

<sup>148</sup> A.g.m., aynı yerde.

<sup>149</sup> A.g.m., 62-63.

<sup>150</sup> A.g.m., 63.

<sup>151</sup> SAINSBURY, A.g.k., s. 15.

anneler analık yardımı ve çocuk bakım parası alma hakkına sahiptirler.<sup>152</sup> Bu ülkelerde, bu tür spesifik alanlarda önemli transferler yapılmaktadır.

### 2.6.2. Bismarck Modeli-Kurumsal Refah Devleti

Esas olarak Almanya ve Avusturya'da uygulanan, Belçika, Fransa, İsviçre ve Hollanda'yı da kapsadığı söylenebilecek bu modelin temel ögesi "sosyal güvenlik"tir.<sup>153</sup>

Bu modelin temel özelliği, güçlü bir iktisadi büyüme ve gelişme politikası izlemek, sosyal sorunları ise tazmin stratejisi ile telafi etmektir, kısacası model bir "telafi toplumu" modelidir. Sosyal güvenlik, İsveç modelinde olduğu gibi, "herkese çalışma hakkı"na değil, çalışılmayan durumlar için "sosyal güvenlik hakkı" esasına dayanır. "Devlet, ilk başvurulacak istihdam yaratma çaresi değil, ilk başvurulacak tazmin ve telafi alanıdır." Buna göre, devlet politikasının esası, "işgücü piyasasına girişi ve orada kalmayı sübvansiyone eden bir strateji yerine, işgücü piyasasından çıkışı, hatta piyasaya hiç girmemeyi sübvansiyone eden bir strateji olmaktadır." Bu modelde, çalışmama riskleri ve sonuçları durumunda olanaklar ve seçenekler kurumsallaşmış durumdadır.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> A.g.k., s. 94, 98.

<sup>153</sup> Bkz. (58), ARIN, 63.

<sup>154</sup> A.g.m., 63.

Bu modelin temeli “sosyal güvenlik hakkı, özellikle de emeklilik hakkı olduğu için sağlanan yararlar da doğrudan doğruya çalışma ve gelir düzeyi, yani çalışanın performansı ile ilişkilidir. Bu nedenle de evrensellik kural değildir. Haklar kişiselleştirilmiş değildir; çünkü model aile odaklıdır ve zaman içinde bir ‘erkek vatandaş’ modeline dönüşmüştür. Kadın ve çocukların korunması aile reisi dolayısıyla olmaktadır; tam istihdam vaadi de erkekler için tam istihdam vaadine dönüşmüştür.”<sup>155</sup>

### 2.6.3. Kalıntı Refah Devleti-Anglo-Sakson Modeli

Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya'da uygulanan "bu modelin temeli insanları işgücü piyasasına girmeye ve orada kalmaya zorlama stratejisidir. ...refah devleti kurumsallaşmışlıktan uzak, bir 'kalıntı' olarak örgütlenmiştir".<sup>156</sup>

Sosyal haklar evrensel değildir; hem risk türleri hem de kapsanacak gruplar açısından seçici ve kategoriktir.<sup>157</sup> Devlet, son çare olarak tazmin edici olduğu için, “en kötü durumda” olanlara gelir transferi yapma stratejisi uygulanmaktadır. Ayrıca, gelir transferi yapılacak gruplar, devletin yapacağı transfere gerçekten ihtiyaçları olup olmadığının saptamak üzere “olanak testi”nden ya da “muhtaçlık testi”nden geçirilmektedir. Bu nedenle, “seçiciliğin kıstasları tanımlanmıştır ve transferler

<sup>155</sup> A.g.m., 63-64.

<sup>156</sup> Bkz. (58), ARIN, 64.

<sup>157</sup> A.g.m., aynı yerde.

ancak belli insan kategorilerine” uygulanmaktadır. Sosyal koruma alanları ve korunacak gruplar seçici olarak ayrıldığı için bu haklar “evrensel değil, kategoriktir”.

#### 2.6.4. Tam Oluşmamış Refah Devleti-Güney Avrupa Latin Havzası Ülkeleri

Esas olarak İspanya, Portekiz ve Yunanistan, kimi açılardan da İtalya, Fransa ve İrlanda'yı kapsayan bu modelin en belirgin özelliği gelişmemişliğidir. Söz konusu ülkelerde anayasaların 'modern refah devleti' yönünde güçlü kurallar içermesine karşılık, yasal, kurumsal ve sosyal uygulamalar ya yoktur ya da çok eksiktir. Hatta İspanya, İtalya ve Yunanistan sosyal refah hakkı bile vermemektedir.<sup>158</sup> Tarım kesiminin ağırlıklı olduğu, tam istihdam geleneğinin olmadığı, özellikle kadınların işgücün katılımının düşük olduğu bu ülkelerde kısmi sosyal güvenlik sistemleri bulunur. "Bazı bölgesel kalkınma programları çerçevesi dışında, bazı grupları bazı riskler için bile kapsayan sosyal programlar yoktur."<sup>159</sup> Bu refah devleti tipinde de bazı gruplar bazı koşullarla kapsamaktadır. Bu ülkelerin vatandaşlarına kapsamlı, kurumsallaşmış, kişiselleşmiş ve formel kurallara bağlanmış sosyal vatandaşlık hakları sağlanmamaktadır.

Bu dört tipin dışında, az gelişmiş ülkelerde geçerli olan ve Tülay Arın'ın "dolaylı-minimalist refah devleti" adını verdiği bir modelden de söz etmek mümkündür. Bu ülkelerde sosyal politikalar "'herkese çalışma hakkı' gibi bir

---

<sup>158</sup> Bkz. (58), ARIN, 65.

<sup>159</sup> A.g.m., aynı yerde.

stratejinin sonucu değil, sermaye birikiminin bir sonucudur ve sermaye birikimi rejimine bağlıdır".<sup>160</sup>

Genellikle ücretli çalışmayla sınırlı, çok kısmi sosyal güvenlik sistemlerine sahip olan bu ülkelerde "Sosyal güvenlik emeklilik ağırlıklıdır. İşsizlik sigortasına pek rastlanmaz. Ücretsiz işçiler ya da ev kadınları gibi ödeme yapılmayan ve çalışabilecek yaşta olanların büyük çoğunluğunu oluşturan gruplar için kişiselleştirilmiş hemen hiçbir hak mevcut değildir".<sup>161</sup>

Sosyal güvenlik kuramcılarının gözlemini paylaşan Diane Sainsbury, 1980'den bu yana sosyal güvenlik haklarını kısıtlama doğrultusundaki girişimlerin sonucunda, daha gelişmiş sosyal güvenlik rejimlerinin de "kalıntılaştırma" (residualization) eğilimine girdiğini söylemektedir.

---

<sup>160</sup> A.g.m., 67.

<sup>161</sup> A.g.m., 68.

### 3. DÜNYA'DA SOSYAL POLİTİKALARDA NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM

Dünya kapitalizminin 1970'lerin ortalarından itibaren içine girdiği bunalım, sosyal güvenlik uygulamalarından yavaş yavaş geri adım atılmasının yolunu açmıştır. ABD'de yaşanan mali kriz sonucunda 1980 yılında bir yasa çıkarılarak, sosyal güvenlik uygulamalarında köklü değişiklikler yapıldı. Bu yasayla, “[...] kişisel sorumluluk ilkelerine ağırlık verilmiş; kişilerin önemli sosyal risklere karşı kendi güvencelerini tek başlarına sağlamaları esası benimsenmiştir.” Diğer bir ifadeyle, eski liberalizmin tekrar köklerine dönmesinin önü açılmıştır. Bunalımın yükü işçilere ve genel olarak toplumun yoksul kesimlerine yıkılmak istenmiştir. Eski liberalizmin bireyci, mülkiyetçi, serbest piyasa ekonomisini mutlaklaştıran anlayışı yaygınlaşarak 1980'lerden itibaren dünyadaki başlıca kapitalist ülkelerde egemen ideoloji haline gelmiştir.

Avrupa'nın sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerini köklü bir şekilde dönüştüren anlaşmalar, Brenner'in ifadesine göre, “ulusal ve uluslararası tekellerin ve finans sermayesi”nin çıkarları doğrultusunda yapılmaktadır.<sup>162</sup> Bu anlaşmaların en önemlilerinden sayılan ve 15 Nisan 1994 tarihinde Marakeş'de imzalanan Uruguay Round Sonuç Belgesi (Nihai Senet) kapsamında yer alan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS), “uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeleri ortaya koyan ilk çok taraflı anlaşmadır.” Türkiye'nin de kurucu üye olarak imza koyduğu ve 1 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe giren Nihai Senet 25 Şubat 1995 tarihinde TBMM'de onanarak 26 Mart 1995 itibarıyla ülkemizin Dünya Ticaret Örgütü'ne (DTÖ)'ne üyeliği resmi olarak ilan edilmiştir.<sup>163</sup>

<sup>162</sup> Hans-Peter BRENNER, “Schrittmacher des sozialreaktionären Umbaus”, 122.

<sup>163</sup> www.antimai.org

GATS, tüm hizmet alanlarının serbest piyasaya açılması için mevcut düzenlemeleri genişleten ve hukuki işlerlik kazandıran yatırım ve ticaret anlaşmasıdır. Dünya Ticaret Örgütü Sekreteryası bu anlaşma için şöyle demektedir: “GATS, sadece sınır ötesi ticaret ve yatırımları kapsamakla kalmayıp; bir hizmetin yerine getirilmesiyle bağlantılı olarak akla gelebilecek tüm sektörleri (hizmet ve mal üretim sektörleri) kapsayan bir ‘hizmet yatırımları ve hizmet ticareti anlaşmasıdır.’”<sup>164</sup>

GATS Anlaşmasının genişletilme ve derinleştirme müzakereleri 2000 yılının Ocak ayından itibaren yürütülmeye başlanmıştır. GATS Anlaşmasının bu müzakere sürecinin tamamlandığı 2005 yılından itibaren, sağlık hizmetlerinden çeşitli sosyal hizmetlere kadar farklı hizmet alanlarının piyasaya açılması ve doğrudan uluslararası tekellerin bu sektörlerle müdahalesi gündeme gelmiştir. Böylelikle bu alanlarda çalışan kadrolar da esnekleştirme, işsizleşme, iş güvencesi, sağlık, emeklilik, eğitim gibi bu anlaşmada rekabet önünde engel olarak tanımlanan tüm kamusal korumalardan mahrum kalma tehdidi ile karşı karşıya bırakılmışlardır.

### 3.1. Uluslararası Finans Kuruluşlarının Politikaları ve Uluslararası Anlaşmalar

Kapitalizmin son yirmi yıldır yöneldiği neoliberal politikaların, İMF, DB ve DTÖ gibi finans kuruluşlarının yanı sıra, ülkeler arasında gerçekleşen anlaşmalar, yine BM gibi kuruluşların neoliberalizmin bu politikalarını çeşitli ülkeler üzerindeki

---

<sup>164</sup> A.g.m., aynı yerde.

yaptırım güçleriyle bu ülkelere dayattıkları söylenebilir. Bu bölümde, bu kuruluşların sosyal politikalara ve sosyal güvenliğe ilişkin gündeme gelen politikaları incelenmiştir.<sup>165</sup>

### 3.1.1. İMF ve Dünya Bankası'nın Politikaları

Uluslararası finans kuruluşları arasında İMF ve Dünya Bankası, emeklilik sistemlerinde dünya ölçeğinde değişim ve “reform” öngörmekte ve sistemlerini yeniden düzenlemelerini zorunlu tutmaktadır. Dünya Bankası'nın sosyal güvenlik sisteminin reformu kapsamında yaptığı çalışmalar Dünya Bankası Grubu tarafından yürütülmektedir. Dünya Bankası, 1994 yılında yayınladığı “Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect The old And Promote Growth” başlıklı çalışmada söz konusu reformlar için genel kavram ve düşünceleri belirleyerek emeklilik sistemleri üzerinde yaşlı nüfusun etkileri hakkında görüşlere yer vermektedir.

Reformlar yaşlılık, malullük ve ölüm risklerini kapsayan sistemde, dayanışma, yeniden dağıtım, kamu yönetimi, tanımlanmış fayda ve kısmen fon birikimi esasına dayalı finansman gibi eski prensiplerin terk edilmesine, bunların yerine tanımlanmış katkı, tam fon birikimine dayalı bireysel sermaye hesapları, uzmanlaşmış emeklilik, fon yöneticileri tarafından özel yönetim, emeklilik fonlarının devlet garantisinde olması gibi yeni prensiplere yol açmıştır.

---

<sup>165</sup> Tülin ÖNGEN, “Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye’de Devletin Yeri ve İşlevi”.

Dünya Bankası, sosyal güvenlik kapsamında emeklilik sistemlerinin “çok ayaklı” denilen bir yapıya dönüştürülmesini öngörmektedir. Temel olarak önerilen sistem “üç aşamalı” bir sistemdir. Bu sistem şu şekilde özetlenebilir:

“Birinci aşamada PAYG (hemen öde) sistemi ile işleyen mevcut kamu emeklilik sisteminde reform yapılması ve yaşlı kesimin fakirlik oranının azaltılması amaçlanmaktadır. İkincisi, katılımın zorunlu olduğu ve bireylerin gelecekteki emeklilik maaşlarını ödemek için yatırım ve tasarrufun yapılmasını gerektiren bir sistem önerilmektedir. Bu sistem özel kesim tarafından yürütülmekte ve zorunlu tasarrufa dayanmaktadır. Üçüncü ise gönüllü tasarrufa dayalı ve bireylerin gelecekteki yaşamlarında elde edecekleri geliri kendilerinin belirlemesine izin veren sistemdir.”<sup>166</sup>

DB’nin bu metninde görüldüğü gibi, bugün pek çok ülkede özel sektörün “bireysel emeklilik sistemi”ni kurmasının önünü açan ve böylelikle devletin piyasalaştıran ve özel sektördeki finans kuruluşlarına emeklilik “pastasından” pay aktarılmasını öngören sistem bu şekilde kurulmuştur.

### 3.1.2. BM: Uluslararası Çalışma Örgütü

Birleşmiş Milletler’e bağlı bir organizasyon olan Uluslararası Çalışma Örgütü, kısaltılmış şekliyle İLO (International Labour Organisation), çalışma hayatına ilişkin düzenleyici normları getiren ve imza koyucu ülkelerin sözleşme ilişkileriyle

---

<sup>166</sup> The World Bank Group, 2.

kendisine bağılı bulunduğu bir yapıdır. İLO sözleşmeleri sayılarla anılır.<sup>167</sup> Uluslararası Çalışma Örgütü, genellikle emeğin çıkarlarını savunan örgütlerin, özellikle sendikaların, hakların savunulmasında referans olarak gösterdikleri bir organizasyon. Daha önce de belirtildiği gibi, İLO'nun yapısı incelendiğinde, yalnızca çalışanların örgütlerini temsil etmediğini, yapısında her üye devletten hükümet temsilcilerinin yanı sıra “toplumsal taraflar” olarak anılan işveren örgütlerini de temsil ettiği görülür.<sup>168</sup>

İktisadi bakımdan az gelişmiş kapitalist ülke kategorisine dahil olan Türkiye, emeğin hakları bakımından İLO normlarının gerisinde kalmaktadır.<sup>169</sup> Sendikalar ve diğer emek örgütleri birtakım hakları savunurken, İLO'yu sanki yalnızca bir emek örgütüymüş gibi ele alırlar. Oysa, birçok ülkede İLO'ya atıfta bulunulurken, özellikle sermayeyi temsil eden diğer örgütlerle birlikte anıldığı görülür. Türkiye'de de, çoğu sermaye örgütü, örneğin işveren sendikaları ve konfederasyonları da İLO sözleşmelerine atıfta bulunur. Elbette bu durum, kapitalist sistemde İLO'da ifadesini bulan sermaye-emek konsensüsünün bir sonucudur. İLO, bu anlamda, başından itibaren kapitalist ülkelerdeki emek hareketinin ve sendikal hareketin de benimsemiş olduğu bir yapı olmuştur.

“Küreselleşmenin sosyal boyutları” başlıklı bir Dünya Komisyonu raporunda İLO'nun misyonu ve başlıca uluslararası finans kuruluşlarıyla ilişkisini ortaya koyan şu ifadeye yer verilmektedir:

<sup>167</sup> Toplam 188 İLO Sözleşmesi vardır. Türkiye, bunlardan 56'sını onaylamış bulunmaktadır; Bununla ilgili ayrıntılar için bkz. İLO'nun web sitesi: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

<sup>168</sup> Kamil ATEŞOĞULLARI, **Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye**. “Uluslararası Çalışma Örgütü'ne her üye devlet, 2 hükümet temsilcisi, bir işçi, bir de işveren temsilcisi olmak üzere 4 temsilci ile katılır. Hükümetler, kendi temsilcilerini atamada serbesttirler. İşçi ve işveren temsilcileri ise o ülkede en çok üyeye sahip işçi konfederasyonu ve işveren kuruluşlarına danışılarak hükümet tarafından atanırlar.” Durum böyleyken, örneğin 1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne üye olmakla, doğrudan UÇÖ'nun da üyesi olan Türkiye, 1947 yılına kadar, ülkemizde sendikal yapıların yokluğundan dolayı yalnızca hükümet temsilcileri göndermiştir. “1946-1952 döneminde gönderilen işçi temsilcilerinin işçiyi ne denli temsil ettiği bir yana, sonraki yıllarda da hükümetler kendine yakın gördüğu sendikacıları UÇÖ'ne göndermiştir.”

<sup>169</sup> İLO ile sözleşme düzeyindeki bağılılık, çeşitli sözleşmelere imza koymamayı, imza konulan kimi sözleşmelerin belirli maddelerini onaylamayarak şerh koymayı da kapsar.

İktisadi politikalarda ve istihdam politikalarıyla ilgili sorunlarda Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Birleşmiş Milletler'e bağlı diğer organizasyonların aralarında daha fazla koordinasyon sağlamalıdır (Almanya Federal Ekonomi ve Çalışma Bakanlığı, 2003).

Görüldüğü gibi, Uluslararası Çalışma Örgütü, uluslararası sermayeyi temsil eden İMF, İLO ve BM ile doğrudan bağlantılıdır, dolayısıyla, değerlendirilirken bu yönü dikkate alınmalıdır. Oysa, emek örgütleri herhangi bir hakka ilişkin uluslararası bir norma başvururken, yalnızca İLO'ya değinmekle yetinmiyorlar, emek hareketinin toplumsal birikimini ve tarihsel ve toplumsal kazanımlarını dikkate almıyorlar.

Sosyal politikanın dönüşümü ile ilgili yaşanan gelişmelerde de Uluslararası Çalışma Örgütü, izlenmesi gereken bir örgüt ve bu nedenle de önem taşıyor. İktisadi bakımdan diğer uluslararası örgütlerle ilişkisi kadar, emeğin ve sermayenin tarafları adına bünyesinde yer alan bütün sözleşmeleri ve kararları da incelenmelidir. Özellikle sağlık, sosyal güvenlik, sosyal koruma, işçi sağlığı/güvenliği ve iş güvencesi doğrudan konumuza dahil alanlarda İLO'nun ilgili sözleşmeleri ve özellikle son dönemde, "sosyal taraflar"ın önerileri ve yaptıkları tartışmalar ışığında gündeme gelen "Tavsiye Kararları" bu sosyal politikada dönüşüm perspektifine açıklık kazandırmaktadır.

Kaldı ki, şimdiye kadar hiç imzalanmamış olan İLO sözleşmeleri bulunmaktadır. Türkiye, 1962 yılında karara bağlanan ve 1964 yılında yürürlüğe giren 117 sayılı Sosyal Politikanın Temel Hedefleri ve Normları'na ilişkin İLO Sözleşmesi'ni de imzalamamıştır. Bu İLO Sözleşmesi'ne göre, devletlerin temel politikası, vatandaşlarının refahını ve gelişmesini sağlamak ve onların sosyal ilerleme isteklerini teşvik etmek yönünde olmalıdır. Tüm siyasal yönergeler vatandaşların refahına etkileri göz önünde bulundurularak hazırlanmalıdır. Ayrıca, ekonomik gelişme planlarının ana hedefi, insanların yaşam koşullarının iyileştirilmesi olmalıdır. Bu Sözleşme'nin öngördüğü hükümlerden biri, özellikle asgari yaşam koşullarının belirlenmesinde, işçilerin beslenme, barınma, giyim, sağlık ve eğitim ihtiyacı gibi temel ailevi ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulmasıydı.

### 3.2. Avrupa Örneği: Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikasında Dönüşümün İşaretleri

AB'nin sosyal politikalarında dönüşüm 90'lı yılların ortalarından itibaren gündeme gelmiştir.<sup>170</sup> Neoliberalizmin etkisiyle Avrupa'da da Keynesyen refah devleti uygulamaları 70'lerden itibaren sorgulanmaya başlanmıştı. DB ve İMF tarafından “sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülemez olduğu ve reform yapılması gerektiği”<sup>171</sup> doğrultusunda yapılan öneriler dünya kapitalizmi ile rekabet içinde olan AB'yi de etkisi altına almıştır. 90'lı yıllara kadar uygulanan politikaların “sistem içi” düzenlemeler olduğundan söz edilirken, 90'ların ortalarından itibaren uygulanan politikaların “sistemde dönüşüm” yaratmasından bahsedilmektedir.<sup>172</sup> Sistem içi düzenlemelere örnek olarak işsizlik parasında düşüşler, emeklilik, eğitim ve sağlık alanlarında kısıtlamalar verilebilir. Sistemde dönüşüm yaratan değişikliklere ise emeklilik ve sağlık sistemlerinde özelleştirmeler, bireysel emeklilik sisteminin kurulması, iş yasası değişiklikleri, işgücü piyasası politikalarında dönüşüm örnek verilebilir.

1991 tarihinde imzalanan Maastricht Sözleşmesi, sosyal politika alanında henüz çok büyük değişiklikler gündeme getirmiyordu.<sup>173</sup> İngiltere'nin sosyal politika ile ilgili hiçbir konunun sözleşmede yer almamasını tercih etmesi nedeniyle, diğer 11 üye ülke Maastricht Sözleşmesi'ne Ek olarak Sosyal Politika Protokolü'nü akdetmişlerdir. Üye 11 ülkenin sosyal politika konularında yaptıkları düzenlemeler esas olarak şunlardı:

- “-Çalışma koşullarında asgari standartlar;
- Sosyal güvenlik, iş güvencesi ve işçilere bilgi edinme ve müzakere haklarının tanınması

<sup>170</sup> Bu bölümde, AB'nin tek tek ülkeleri değil, bir bütün olarak AB'nin sosyal politikaları ele alınmıştır.

<sup>171</sup> M. Meryem Kurtulmuş KIROĞLU, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları”, 18.

<sup>172</sup> Andre BRIE, *Europäische Sozialpolitik: Der Abriss des Sozialstaats*, 56.

<sup>173</sup> Bilindiği gibi, önceki yapılardan farklı olarak yeni Avrupa Birliği Maastricht Sözleşmesi ile kuruldu.

-Avrupa genelinde “anlaşmalar yapılması dahil, sözleşme ilişkileri”ne izin verecek şekilde sosyal taraflar arasında sosyal diyalog.”<sup>174</sup>

1997’de, Tony Blair hükümeti, İngiltere’nin AB sosyal politikasına katılmama tercihine son verdi. 1997’de akdedilen Amsterdam Anlaşmasında sosyal politika konusuna, önceki dönemlere göre daha fazla yer veriliyordu. Bu Anlaşmayla “Sosyal Protokol” Anlaşma bünyesine alınmış, böylece sosyal politikanın AB ve üye devletlerin ortak sorumluluğu olduğu teyit edilmiştir. Ancak Amsterdam Anlaşmasının içeriği iyi incelendiğinde, bunların “sembolik” yönünün ağırlık kazanmış olduğu iddia edilebilir. AB kurumlarının birçok belgesinde “Avrupa sosyal modeli” diye tanımlanan ve kendini ABD ve Japonya’dan ayıran bir modelden söz edilmektedir. Bu modele ilişkin olarak çok farklı tanımlamalar bulunmakla birlikte, Avrupa Komisyonu 1994’te bu modeli, “buna demokrasi, bireysel haklar, toplu sözleşme özgürlüğü, piyasa ekonomisi, herkese için fırsat eşitliği ile sosyal güvenlik ve dayanışma dahildir” şeklinde tanımlamaktadır.<sup>175</sup>

Ancak, Seyhan Erdoğan’ın ifade ettiği gibi, “‘Avrupa sosyal modeli’ diye sözü edilen ve emeklilik, sağlık, işsizlik ile diğer alanlarda vatandaşlara sağladığı güçlü sosyal koruma önlemleri ile hayranlık uyandıran model, ‘Avrupa Birliği’nin sosyal modeli değildir.”<sup>176</sup> Erdoğan, Avrupa sosyal modelinin Batı Avrupa ülkelerinde ulusal düzeyde gerçekleşmiş olduğunu, bu nedenle de her ülkenin kendi koşullarına göre farklı nitelikler aldığını belirtmektedir ve şunu vurgulamaktadır:

“Sosyal koruma alanında bir Avrupa modelinden söz edilmesini sağlayan şey , sosyal açıdan Avrupa Birliği yasalarının, kurumlarının vb. varlığı değil, batı Avrupa ülkelerinde birbirlerinden farklı da olsa mevcut sosyal koruma sistemlerinin bazı ortak değerlere dayanması ve karşılaştırılabilir sosyal politikalar ve sosyal kurumlar yaratılmış olmasıdır. Bu anlamda bir Avrupa sosyal modelini oluşturan unsurlar, özellikle ABD’ye kıyasla, sosyal güvenliğin kapsamının daha geniş ve daha cömert olması, ücret ve gelir dağılımının daha eşitlikçi olması, işçilerin daha örgütlü, daha güçlü

<sup>174</sup> Bkz. (153), BRIE, 6.

<sup>175</sup> A.g.m., 11.

<sup>176</sup> Seyhan ERDOĞDU, “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, 19.

ve politik alanda daha etkin olması, kamu hizmetlerinin varlığı, sosyal koruma kurumlarının varlığı gibi unsurlardır.”<sup>177</sup>

### 3.2.1. Lizbon ve Avrupa Birliği Komisyonu Deklarasyonları

Brüksel’de 2000 yılının Haziran ayında toplanan Avrupa Birliği Komisyonu, Avrupa’nın sosyal politikasında 2010 yılına kadar uygulanması planlanan bir dizi değişiklik öngörüyordu. Bir deklarasyon hazırlayan Komisyon, ayrıca kendisinden kısa süre önce Lizbon’da toplanan Avrupa Konseyi’nin kararlarına<sup>178</sup> atıf yapıyor, bu kararlarda da belirtildiği üzere, Avrupa’yı “dünyanın rekabet gücü en yüksek ve en dinamik bilgi toplumuna sahip ekonomik bölgesi” haline getirebilmek için önüne yeni kararlar koyuyordu.

“Sosyopolitik Ajanda” başlığını taşıyan bu Komisyon Deklarasyonu yeni stratejik hedef olarak tanımladığı ekonomik ve sosyal yenilenme hedefi doğrultusunda alınacak bir dizi önlemi açmıyordu. Buna göre, ekonomik politikada, istihdam politikasında ve sosyal politikada siyasi birlik sağlanmalı ve bu stratejik hedefler doğrultusunda aktörler harekete geçirilmeliydi. Deklarasyonun ana hedefi olarak, “Avrupa sosyal modelinin modernize edilmesi ve Lizbon’da verilen siyasi taahhütlerin somut önlemlere dönüştürülmesi” yer alıyordu.

---

<sup>177</sup> A.g.m., 19-20.

<sup>178</sup> Bu toplantı sonucu ünlü Lizbon Deklarasyonu Mart 2000’de yayınlandı.

Avrupa Komisyonu, ayrıca, 2010 yılına kadar konulan hedeflerin ne ölçüde yerine getirildiğini incelediği ve aynı başlığı taşıyan ikinci bir deklarasyonu daha 2005 yılında hazırladı. Bu deklarasyonlar, sosyal politikada yapısal dönüşüme işaret eden değişimlere ilişkin temel birer belge niteliğindedir.

Geleceğinin sosyal politikasına ulusal ve uluslararası ölçekte yeni bir biçim vermekte olan Avrupa üzerine yapılan tartışmalarda, Avrupa ile müzakere sürecinde farklı tartışmalar yaşanıyor. Bu çerçevede “emeğin Avrupa”sı, bir model olarak “sosyal Avrupa”nın savunulup savunulmayacağı tartışmalarını izleyebiliyoruz, öte yandan Avrupa’nın emperyalist kapitalist bir güç olduğu noktasından eleştirel yaklaşımlar bulunmaktadır. Avrupa’daki sosyal politikaların seyrini objektif bir şekilde değerlendirebilmek için yöntemlerden biri olarak, Avrupa Birliği bünyesinde yayınlanan metinlerin, bu metinlerde sosyal politikaya ilişkin hedeflerin incelenmesi yeni veriler sunmaktadır.

### 3.2.2. Avrupa Birliği Komisyonu Deklarasyonu-Stratejik Hedefler 2000-2005: “Yeni Avrupa’nın Şekillenmesi”

Bu bölümde, yukarıda belirtilen Avrupa Komisyonu’nun 2000 yılındaki ilk ve daha sonra 2005 yılında yayınladığı ikinci deklarasyon irdelenmiştir. Avrupa Komisyonu’nun 2000 yılındaki deklarasyonunda, mevcut sosyal konum tanımlanarak, şu ifadeler yer veriliyor:

“Her ne kadar toplumsal bağları güçlü bir toplumun yaratılmasında üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin belirleyici bir rol taşıdığı kabul

edilmesi gerekirse de; bu sistemler şimdi örneğin iş dünyasının ve aynı zamanda yeni aile yapılarının, cinsiyet temelli ayrılıklar ve değişimler ile demografik değişimlere uyum sağlamak ve ayrıca bilgiye dayalı ekonominin gereklerini yerine getirme gerekliliği gibi bir dizi ortak zorluklarla karşı karşıya bulunuyor. Demografik değişimler uzun vadede işgücü piyasasının yapısı ve işgücü arzı üzerinde güçlü bir etki yaratacak ve emeklilik ile sağlık sistemleri üzerinde baskı oluşturacaktır.”<sup>179</sup>

Eğer sosyal güvenlik sistemleri modernize edilmezse, işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma riskinin artabileceğine işaret edilerek, sosyal koruma sistemlerinin modernize edilmesinin yeni toplumsal ihtiyacın karşılanması ve bilgiye dayalı ekonomiye geçiş için belirleyici olduğu belirtiliyor.<sup>180</sup> Herşeyden önce Avrupa Birliği ülkeleri genelinde oluşturulan politikaya ulusal entegrasyonları sağlayıcı stratejiler de geliştiriliyor. Bu stratejilerin başında ise istihdam alanı ile sağlık ve sosyal güvenlik alanlarındaki modernizasyon için gerekli ulusal önlemlerin alınması ve bu konuların sürekli propagandayla ulusal kamuoylarının gündeminde tutulması bulunuyor. Ayrıca bu sistemlerin artık “üretken” hale getirilmesi gereği vurgulanıyor.<sup>181</sup> Bundan kasıt, kapitalist sistemin mantığına uygun –ama geçmişteki “sosyal devlet” anlayışına aykırı biçimde- sağlık ve sosyal güvenlikte de kâr getirici mekanizmaları devreye sokmak, bu alanları ticarete açmak ve kamu alanından özel sektöre devrini sağlamak.

Komisyon deklarasyonununun dikkat çekici özelliklerinden birini, Avrupa Birliği’nin gerek ekonomik politikada ve istihdam politikasında, gerek sosyal politikada erişilen hedeflerin sürekli olarak ABD’deki durumla karşılaştırılması oluşturuyor. Avrupa istihdam politikasının en önemli karakteristik özellikleri arasında ise şu özellikler sayılıyor:

“Hizmet sektöründe boşluk: Avrupa Birliği’nde hizmet sektöründeki istihdam seviyesi ABD’dekinden çok daha düşük;

Cinsiyet temelli ayrılık: Avrupa Birliği’nde kadınların yalnızca yarısı işgücüne katılıyor-ABD ile karşılaştırıldığında bu oran üçte iki.

<sup>179</sup> AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU, **Sosyopolitik Gündem**, 12

<sup>180</sup> A.g.k., 13.

<sup>181</sup> AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU, **Stratejik Hedefler**, 2.

Yaş yapısında eşitsiz denge: 55-65 yaş arası yaş grubunun istihdam oranı çok düşük.”<sup>182</sup>

Yukarıda ikinci paragrafta yer alan kadınlara yönelik tespit özellikle şu şekilde vurgulanıyor: “Avrupa Birliği’nde özellikle her yaş grubundan kadınlarda belirgin derecede yüksek bir istihdam potansiyeli bulunuyor” Ayrıca, “ileri yaştaki erkeklerde de bu potansiyelin mevcut olduğu” belirtiliyor. “Her yaş grubundan kadınlar”daki istihdam potansiyelinin “yüksek” olduğuna yapılan bu vurgunun, Avrupa Birliği’nin sosyal politikasında yeni ve ayrı bir öneme sahip bir istihdam stratejisine işaret ettiğini söylemek mümkün. “Sosyal ve ekonomik ilerlemenin önemli bir önkoşulu” olarak, kadının ekonomik hayata katılımının teşvik edilmesi gereğine yapılan vurgu, özellikle, Komisyon’un yukarıdaki birinci paragrafta açıklanan, hizmet sektöründeki istihdamın düşüklüğü ile birlikte ele alındığında, ortaya ilginç bir tablo çıkıyor. Kadın-erkek eşitliğine yapılan bu atıfta pozitif değil, negatif anlamda bir dönüşümün işaretleri algılanmalıdır. Çalışma koşulları kötü olduktan sonra eşitlik vurgusu inandırıcı olmasa gerek. Bu metinlerde olumlu görünen hedeflerin, daha ayrıntılı incelendiğinde, sermaye yanlısı, emekçilerin aleyhine düzenlemeler getirecek olmasıdır. Özellikle kadın hareketinde kadın emeği üzerine yapılan çalışmalarda bu durum emeği değişen yapısıyla ve özellikle “emeğin feminizasyonu” şeklindeki isimlendirmeye tekabül etmektedir.

“Yaşlı Avrupa” imgesi en çok kullanılan imge ve sosyal güvende “maliyet” yüksekliğinin çok bariz bir gerekçesi yeni programda yer alıyor. Genç neslin bu yük altında ezildiği propagandası yapılıyor. Ardından işsizler diğer gerekçeyi oluşturuyor. İşsizlik sigortasında kesintilere giden Almanya’nın sisteminde olduğu gibi, “daha çok çalışma” yeniden gelişme için bir gereklilik olarak sunuluyor. Bu söylem değişikliği gözlemlendiğinde, güçlü toplumsal koruma sistemini temsil eden “refah” (welfare) toplumu anlayışından, toplumsal korumadan çıkılıp bireyselliğin öne çıkarıldığı neoliberal görüşünün kazandırılmaya çalışıldığı, “çalışma”nın yüceltildiği toplum anlayışına (workfare) geçişin izlerini sürmek mümkün.<sup>183</sup>

<sup>182</sup> A.g.k., 9-10.

<sup>183</sup> WÖLFLE, T-SCHÖLLER, O, “Soziale Disziplinierung im flexiblen Kapitalismus”, 348.

Ekonomide olabildiğince “esnekleşildiği” bir dönemde kapitalist düzenin yeniden çalışma disiplini öne çıkarması kimi iktisatçı ve sosyal bilimci açısından şaşırtıcı olduğu söylenebilir.

ABD’deki birikim modeline öykünerek, ücretleri ve ücret paylarını baskılama çabalarının AB’deki öncüllerinin 1980’lere kadar gittiği bilinmektedir.<sup>184</sup> Şimdiki süreçte sosyal politika uygulamalarında daha çok ABD’nin politikalarına atıfta bulunulması, ABD’nin sosyal güvenlik sisteminin, dünyadaki diğer örneklerle karşılaştırmalı olarak ele alındığında en liberal sistemlerden biri olduğu gözönünde bulundurulursa, çok daha farklı bir anlam taşıyor. “Yaşlı” Avrupa’nın, Amerikan tarzı liberalizme öykünmeye çalıştığı iddia edilebilir.

### 3.2.3. Avrupa Birliği Komisyonu Deklarasyonu: “Sosyopolitik Gündem”

Avrupa’nın giderek küreselleşen dünya karşısındaki konumu ve ekonomik şartların Avrupa’nın gelecekteki sosyal politikalarını ne ölçüde etkileyebileceği bir dizi araştırmanın inceleme konusunu oluşturuyor. Yaşlılık sigortasında artan yaşam beklentisinin, çalışma sürelerinin kısalması ve doğum oranının düşmesi sonucu olarak finansal araçların sağlanabilirliği giderek kötüleşti. Sağlık alanında pahalı ezca ürünlerinin geliştirilmesi, tıbbi cihazlarda teknik ilerleme ve birçok hizmetin ücret maliyetinin yüksek oluşu, yanı sıra pazara uygun hale getirecek yönlendirme mekanizmalarının ihmal edilmiş olması maliyetlerde patlamaya yol açmıştır. İşsizlik

<sup>184</sup> BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER, 2005 Başında Türkiye’nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler, 6.

sigortasında olsun, yaşlılık sigortasında olsun, aynı anda işsizlerin sayısındaki muazzam artış nispi karşılama bazında düşüş yarattı. Uzun süreli işsizlik yedek ücret ödeneği sosyal yardım biçiminde ödenmektedir, bu ise Almanya’da kamu ekonomisine yük bindirmektedir.

Avrupa Birliği’nin Türkiye’ye Birliğe giriş için temel şartlara ve uyum raporlarına bakıldığında, bu şartların Dünya Bankası ve İMF’nin genel olarak Avrupa ülkeleri için öngördüğü reformlardan hiç de ayrı düşmediğini kaydetmek mümkün. Söz gelimi, son uyum raporuna hakim olan dil incelenecek olursa, bu iddianın izi sürülebilir. Farklı biçimler altında uygulansa da, gerek Avrupa ülkelerinde, gerekse Türkiye’de uygulanan değişiklikler aynı amaca hizmet ediyor: Sağlık ve sosyal güvenlik alanlarını kamusal alandan piyasaya aktarmak. Ancak kullanılan kavramları inceleyecek olursak, bunların aynı olduğunu görüyoruz, “yapısal reform”, “yapısal uyum” gibi adlandırılıyor uygulanan politikalar.

Gerekçelere göz atacak olursak, karşımızda hangi toplum yapısı varsa, onun özelliklerinin öne çıkarıldığını görüyoruz. Örneğin, Almanya toplumu için yaşlı oranı yüksek bir toplum denilerek, yaşlılara verilen sosyal hizmetlerin faturasının toplumun genç kesimine çıkarılmayacağı argümanı ile kamuoyu yönlendiriliyor. Sosyal sigorta sisteminin genç nesli “ezeceği” tehdidi yaygın bir propaganda olarak kullanılıyor.<sup>185</sup> Aynı argüman Türkiye’de de kullanılmaya çalışılmış olsa da, genç nüfus oranı yüksek bir toplum olduğumuzdan olsa gerek, bu argümanın yerleşebildiği söylenemez.

Yine Almanya’dan bu defa işsizlik sigortasından örnek verecek olursak, işsizlik sigortasında köklü değişiklikler yapıldı ve sigortadan yararlanma süresi kısaltıldı. Bu durum bizim gibi ülkeler açısından tuhaf karşılanmasa da, sosyal güvenlik sistemi epey ileri olduğu bilinen Avrupa’nın pek çok ülkesi açısından çok önemli bir gelişme, daha doğrusu gerileme.

<sup>185</sup> BÖHNİNG, B-BURMEISTER, K., “Sozialabbau im Namen der Generationengerechtigkeit”, 357.

İşsizlik sigortasının kısılma gerekçeleri olarak ise bu defa gençler ya da yaşlılar değil, işsizler hedef gösterildi. Çalışabilir durumdaki her yurttaşın işgücü piyasasına girmesi gerektiği, ekonominin kamu kaynaklarını daha fazla “heba” edilmesine tahammülü olmadığı, toplumda çalışan kesimlerin işsizleri daha fazla sırtında taşımaya tahammül edemeyeceği gerekçesi öne sürüldü.

Uygulanan yeni liberal politikalara haklılık kazandırmak için öne sürülen argümanlar birbirinden farklılıklar gösterse de, sonuçları bakımından benzerlikler görmemiz mümkün. Bu benzerlikler işsizlik oranının artması, gelirlerde düşme, yoksullaşmanın artması şeklinde genelleştirilebilir. Oysa aynı sonuçların yaşandığı ülkelere, aynı zamanda teknolojik olanaklar bakımından, ekonomik büyüme göstergeleri bakımından en gelişmiş ülkeler de dahil. Bu toplumlar gelişmiş bir sosyal devlete sahip refah düzeyi yüksek toplumlar. Ancak, aynı toplumda bununla çelişkili bir biçimde yoksul ve işsiz oranında muazzam bir artış söz konusudur. Bir yandan sınırsız bir zenginlik, öte yandan bu zenginlik karşısında artan bir yoksullaşma, kapitalist toplumların karakteristik özelliği. Yoksullaşan kesimler incelediğimizde, özellikle çalışan kesimlerin giderek yoksullaşmakta ve yaşam kalitesinin düşmekte olduğu gözlenebilir.

### 3.2.4. Almanya’da Sosyal Güvenlik “Reformu”-Hartz IV

Güçlü bir sosyal devlet geleneğine sahip Almanya’nın sosyal politikalarında köklü değişiklikler yapılıyor. 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren yeni kanun değişiklikleriyle, emekçilerin kazanımlarında büyük gerilemeler kaydedildi. Sosyal Demokrat Parti SPD ile Yeşiller Partisi’nden oluşan koalisyon hükümeti, “Gündem 2010” adını taşıyan programıyla, başa geldiği günden bu yana sağlık, eğitim, sosyal güvenlik sistemlerinden, vergi kanununa, iş kanununa, kadar sosyal haklarda Almanya’nın tarihinde İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemden bu yana görülmemiş boyutta kısıtlamalar getirildi.

Kamuoyu tarafından “Hartz IV” yasaları olarak bilinen ve Gündem 2010 programının temelini oluşturan yeni yasal değişiklikler, daha 2002 yılındaki seçimler öncesinde koalisyon hükümetinin gündemindeydi. O dönem adını komisyon başkanının adından alan “Hartz Komisyonu”, hükümetin seçimler öncesinde işsizliğe “çare” olarak gösterilen bir öneri paketi hazırlamıştı. İşte sosyal haklar alanındaki ilk kısıtlama girişimi o zaman ortaya çıkmıştı. Hartz yasalarının dördüncüsü olan bu yasanın en temel özelliği ise işsizlik sigortasında ve sosyal yardımlarda kısıtlamaların getirilmesi.

Adım adım uygulamaya konulan yasa değişiklikleri ilk olarak sağlık alanında “reform” başlığı altında gündeme getirilmişti. İlk tepkiyi çeken değişiklik, 1 Ocak 2004 yılında yürürlüğe giren yasayla yapıldı ve hastalara ve sigortalılara ek yükler getirildi. Alman sağlık sigortasında o döneme kadar özel doktorların muayenehanelerine ücret ödenmiyordu. Ancak, artık sigortalı hastalar, alışıktı olmadıkları bir şekilde muayenehane ücreti ödemek zorunda kalıyordu. 2004’ün başında yasal sağlık sigortasından yararlananların ilaç paralarına getirilen % 10 zamlarla birlikte “zaruri” olmayan ilaçların da artık reçeteye yazılmaması ve parası

ödenerek satın alınması öngörülüyordu. Tüm bu değişiklikler en çok bunların hayata geçirilmesini bekleyen büyük ilaç tekellerinin çıkarı uğruna yapıldı.

Bu değişikliklerde işgücü piyasası ve çalışanların koşulları üzerinde en büyük etkiyi yaratan, işsizlik parasında o döneme kadar görülmemiş bir kesintiye gidilmesi ve işsizlik yardımı ile sosyal yardımın fiilen birleştirilmesidir. Almanya’da işsiz kalanlar, işsiz kalmadan önceki üç yıl boyunca asgari 360 gün prim ödemek koşuluyla, net gelirlerinin yüzde 60’ı oranında işsizlik parası almaya hak kazanıyordu, çocuk sahibi olanlarda bu oran yüzde 67’ye çıkıyordu. İşsizlik sigortasından yararlanma hakkı 32 aya kadar uzayabiliyordu ve eşin gelir durumundan bağımsızdı. İşsizlik sigortasından yararlanma süresi sona erdikten sonra da kişinin işsiz kalmaya devam etmesi halinde son net maaşın azami yüzde 53’ünü bulabilen “işsizlik yardımı” alınabiliyordu, çocuk sahibi olanlarda bu oran azami yüzde 57’ye çıkabiliyordu. Bu işsizlik yardımı her yıl yüzde 3 oranında kesintiye uğrasa da ve belirli bir süre sonra belli bir seviyede dondurulsa da, gerektiğinde emekli oluncaya kadar alınmaya devam edilebiliyordu.

Bu durum artık köklü bir şekilde değişikliğe uğradı. Yeni düzenlemeyle işsizlik yardımından yararlanma süresi 12 ayla sınırlandırıldı. 53 yaşın üzerindekilerde bu süre yalnızca 18 aya kadar uzatıldı. Yasa yürürlüğe girmeden önce işsizlik yardımı alan 2 milyon kişiden yaklaşık dörtte biri yeni yasanın yürürlüğe girmesiyle beraber artık bu yardımdan yararlanamayacak duruma geldi. Normal işsizlik parasından yararlandıktan sonra işsizlik yardımı için başvurulara, işsizlik yardımı ile sosyal yardımın birleştirilmesiyle oluşturulan “İşsizlik Parası II” hükümlerinden yararlanma hakkı verildi. Bu ise, fiilen işsizlik yardımının artık ortadan kaldırıldığı anlamına geliyordu. Ayrıca “İşsizlik Parası II” artık en son net kazanca göre hesaplanmayarak sosyal yardım seviyesine çekildi.<sup>186</sup>

<sup>186</sup> Bu, “uygun” bir kira yardımı ile Batı Almanya için ilaveten 345 Euro, Doğu Almanya için ise ilaveten 331 Euro para yardımı anlamına geliyor, yani yeni koşullar işsizleri yoksulluğa itecek.

Bu değişiklikler yapılırken, kamuoyuna sunulan gerekçeler, “işsizlerin toplumun sırtında yük” oluşturduğu yönündeki açıklamalarla, işsizliği toplumsal bir sorun olarak görmeyip insanların kendi bireysel seçimleriymiş gibi göstermeye çalışan liberal görüşten besleniyordu. Diğer gerekçeleri, büyük şirketlerin ve kuruluşların küresel koşullara ayak uydurma zorunluluğu, Alman ekonomisinin sosyal yardımlar, sosyal sigortalar yükünü artık taşıyamayacak ölçüde zarar ettiği, devletin küçülmesi gereği gibi gerekçeler oluşturuyordu. Oysa, % 10 oranındaki işsizlik göz önüne alındığında, halen işsizlik parasından yararlananların gelirlerinin birdenbire kesilmesi, toplumsal bir kırılmaya yol açacaktır. Öte yandan, aynı yasal uygulamalar çerçevesinde çalışma süreleri de işverenlerce artırılıyor. Aynı iş daha az sayıda işçiye yaptırılmaya çalışılırken<sup>187</sup> ve bu durum zaten işsizliği körükleyici bir faktörken, işsizlerin işverenler tarafından çalışmayı istemeyenler olarak gösterilmeye çalışılması sorgulanması gereken bir başka konudur.

Yeni yasayla, artık işsizlik yardımından yararlanamayacak olanlar, ki bu sayı yaklaşık beş yüz bin kişiye tekabül ediyor, artık ya sosyal yardım düzeyine inen düşük bir gelirle geçinmeye çalışıyor veya her geçen gün temel sosyal haklarla korunan standart çalışma koşullarının gerisine düşen ve esnekleşen yeni çalışma koşullarına, düşük ücretlere, esnek çalışma sürelerine razı olarak iş bulmaya çalışıyor. İşgücü piyasasına bu yoğunluktaki akım, işverenlerin ücretleri düşürmelerine, işçilerin haklarını daha da kısıtlamalarına yol açmaktadır. Her durumda çalışanların koşullarında ve yaşam kalitesinde bir gerileme söz konusudur.

---

<sup>187</sup> Çalışma sürelerinin arttırılması bu anlama geliyor!

### 3.2.5. Fransa'nın Sosyal Politikasında Dönüşümün İşaretleri

Fransa'da küresel gelişmelere paralel olarak işsizlik yaygınlık kazanmakta, “serbest piyasa ekonomisi”nin sosyal devleti giderek köşeye sıkıştıran uygulamaları da hız kazanmaktadır. Sosyal devletin kazanımlarıyla ilgili olarak son yıllarda akademik çevrelerde de giderek konuya değinen araştırmalar yer almakta, bu konuda “aydın görevleri” sorunsalını da gündeme getiren tartışmalar yürütülmektedir. Pierre Bourdieu, kendisiyle 1998 yılında yapılan bir röportajda, sosyal bilimcilerin bu konuda sorumluluk taşıdıklarını belirtiyor. Bourdieu'ye göre “sosyal kazanımların” korunması hayati bir sorundu. Ona göre “sosyal güvenlik” ve “çalışma hakkı”, uygarlığın şimdiye kadar ulaştığı “en yüksek kazanımlar”dı.

Bourdieu, şunu ifade ediyordu röportajında: “Aydınlar görevlerini yerine getirmiyorlar. Aydın görevi, “mesleği”, toplumun ne durumda olduğunu açık bir şekilde söylemeyi de içerir. Bu sosyoloğun –ve aydının- işidir. Ancak birçok araştırmacının artık toplumsal gerçeklikle doğrudan bağı kalmamıştır.” Bu bağlamda Bourdieu, sosyal kazanımların budanması sürecinde aydının geride durmasına onay vermemektedir. Özellikle 1995’lerden itibaren Paris’te öğrencilerin, demiryolu işçilerinin ve işsizlerin sokaklara taşarak, dönemin başbakanı Juppe’nin sosyal politikalarına karşı protesto gösterilerinde Bourdieu de sol aydınların sözcüsü olmuş ve greve giden işçilerle dayanışma gösterilerinde bulunmuştur. Bourdieu, *Raison d’agir (eylem için nedenler)* hareketini kurmuştu. Tüm bunları sosyal kazanımları geriye iten pazar ekonomisi mantığına ve yeni liberal gerilemelere karşı yürütüyordu. Bourdieu şunları ifade ediyordu: “Bu karşı devrimin en dramatik ve aynı zamanda bir o kadar görünmeyen sonuçları toplumsal yapıların bozuma uğratılması ve dayanışmanın sona ermesidir. Bu dayanışma, büyük oranda bugün “sosyal devlet” olarak kötölenen bir devletin varlığına bağlıydı. Ancak bu sosyal yapıların kurulması çok uzun bir süre almıştı.”

Bourdieu, günümüzde sosyal devletin kazanımlarına sahip çıkılmadığı takdirde, nelerin yitirileceğini 20-30 yıl sonra çok daha derinden yaşayacağımıza işaret ediyordu. “Günümüzde, rasyonel gerekçelerle öne sürülen, sömürünün en ilkel, en vahşi şekline geriye dönüşüne tanık oluyoruz. Bu, kapitalizmin sömürsünün yüzyıl önceki hali” diye ifade eden Bourdieu, birşeyleri değiştirmek istediğini ve bunun bugün “bilimsel” olarak kabul görmediğini belirtiyor.<sup>188</sup>

Fransa’da sağlık ve sosyal güvenlik sistemleri, diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi neoliberal politikalar doğrultusunda 1990’lardan itibaren dönüşüme uğramıştır. Artak örneğin geçmişte olduğu gibi, hiç bir katkı payı alınmayan ilaçlar karşılığında, hastalardan % 35’e, hatta % 65’e varan oranlarla katkı payı alınmaktadır. Eski sistemde, kamu sağlık sigortasına bağlı bulunanlar, özel hekimlerin muayenehanelerinden yararlandıkları takdirde, sağlık sigortası bunu karşıladı ve hiçbir katkı payı ödenmesine gerek kalmazdı. Ancak şimdi, hastalar öncelikle muayene ücretini tamamını kendileri ödeyip, daha sonra sağlık sigortasından para iadesi almaktadırlar, ödemekle yükümlü oldukları hekim bedeli ise tutarın yaklaşık % 30’u civarında. Ortalama bir muayene bedeli 22 Euro’dur. Yine hastanelerde ve eczanelerde de durum benzer. Öncelikle istenilen bedelin tümü ödeniyor, daha sonra sağlık sigortasından iade alınabilmekte. Ayrıca, aile hekimliği yaygın bir uygulamadır ve aile hekimi de hastayı evinde muayene ettiği takdirde, 32 Euro bedel ödenmekte, daha sonra ise % 30’un haricindeki bedel sağlık sigortasından iade alınabilmektedir.

Fransa’da kadın ve erkeklerin yaşam beklentisi de Avrupa ortalamasına göre daha uzundur. 2000’lerden itibaren erkeklerin ortalama yaşam süresi 75, kadınların ise ortalama 83. Emeklilik sisteminde 1983 yılında Cumhurbaşkanı Francois Mitterrand döneminde emeklilik yaşı 60’a düşürülmüştü. Ayrıca, prim ödeme süresi 37,5 yıl ile sınırlandırılmıştı. 60 yaş sınırı Fransızlar tarafından vazgeçilmez bir sosyal kazanım olarak kabul edilmektedir ve bu nedenle, neoliberal politikalar doğrultusunda emeklilik yaşının yükseltilmesi gündeme gelmiş olsa da, birçok Hükümet bunu uygulayamamıştır. Fransa’da emeklilik yaşı hem kadınlar hem

<sup>188</sup> **Das Erste**, Pierre Bourdieu ileröpörtajdan.

erkekler için günümüzde bütün sektörlerde 60'tır. Ancak, 1993'ten itibaren başa geçen sağ Edouard Balladur hükümeti döneminde prim ödeme süresi yeniden 40 yıla çıkarıldı. Ayrıca, emeklilik maaşlarında da hesaplama yöntemi değiştirilerek, emeklilerin aldıkları maaş miktarı azaltıldı. Kamu sektöründen emekli olanlarla özel sektörden emekli olanlar arasındaki maaş uçurumu, öncelikle kamu sektöründe olanların aleyhine da arttı.

2002 yılında Jospin ve Chirac Avrupa çapındaki gündeme gelen ve emeklilik şartlarını değiştirmeye dönük politikalara onay vererek, Fransa'da emeklilik yaşının 65'e yükseltilmesini hedeflediyse de, yine dirençle karşılaştılar ve neticede emeklilik yaşını yükseltmeyi başaramadılar. 2003'te Başbakan Jean-Pierre Raffarin'in sosyal güvenlik sistemine ilişkin olarak başta emeklilik yaşının yükseltilmesi doğrultusunda gündeme getirdiği değişiklikler toplum tarafından yine büyük bir dirençle karşılaştı. Şubat 2003'ten başlayarak neoliberal dönüşüm politikalarına karşı kitlesel eylemlilikler yapıldı. Yarım milyonu aşkın insan emeklilik haklarının budanmasına karşı eylemler düzenledi. Ayrıca, işçiler, ücretlerden kesilen yaşlılık sigortası primlerinin % 5 oranında artırılmasına da karşı çıktılar.

Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesini hedefleyen tüm bu önlemler Başbakan Nicolas Sarkozy tarafından da gündeme getirildi. Ancak, Sarkozy emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi bir hedefe cesareti olamadı. Bu yaşın öncelikle 61-62 yaşa çıkarılması hedefi dahi, yine sendikalar karşı çıktığı için, telaffuz edilememektedir. Ancak, Avrupa genelinde atılan adımlar Fransa'nı da gündeminde ve sosyal güvenlik sisteminde neoliberal politikaları gündeme getirmek için mevcut hükümet olanaklar aramaktadır.

#### 4. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Bu bölümde ilk Osmanlı İmparatorluğu'ndan başlayarak sosyal yardım anlayışının ortaya çıkışı irdelenecektir. Daha sonra kurtuluş savaşı döneminde Türkiye'de sosyal sigortaların ilk uygulamalarına değinilecektir. Tek parti döneminde güvenceden yoksun kalınan yıllarda 1936 yılındaki ilk İş Kanunu ile Milli Korunma Kanunu incelenecektir. Ardından çok partili döneme geçildikten sonra sosyal güvenliğin kurumsallaştığı tarihsel evre irdelenecektir. Bu dönemde 1945 yılında ilk sosyal sigorta kollarının ortaya çıkışı, 1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumu'nun kuruluşu, dönemin koşulları içerisinde ele alınacaktır. Daha sonra 1961 Anayasası'yla birlikte gündeme gelen "sosyal devlet" tartışmalarına yer verilecektir. Son olarak 1971 askeri muhtırasının ardından sosyal güvenlik haklarının kısıtlandığı dönemin koşulları irdelenecektir.

##### 4.1. Osmanlı İmparatorluğu ve Kapitalizmin İlk Dönemleri: Sosyal Yardım Anlayışının Ortaya Çıkışı

Osmanlı İmparatorluğu'nda toplum sosyal koruma ağına belirli bağımlılık ilişkileri içinde dahildi. Bu sosyal koruma ağının öğeleri aile içi yardımlaşmadan,

meslek örgütleri olan loncalardan ve dinsel temele dayalı vakıflar ve hayır kurumlarından oluşuyordu.<sup>189</sup> Bu kurumlar sayesinde hasta, sakat, yaşlı ve çocuklar gibi çalışamayan kesimlerin korunması sağlanıyordu. İslamiyet kurallarının geçerli olduğu hayırseverlikte “geçerli bir dini amaca yönelme koşulu” aranıyordu. Yaygın olarak vakıflar aracılığıyla yapılan yardımlar “fakirlere, muhtaçlara, yolculara, dullara, yetimlere ve aciz olup yardımı hak edenlere” yapılabilirdi.<sup>190</sup> Dinsel temele dayanan yardımlar daha çok “sosyal yardımlar” kavramı çerçevesinde düşünülebilir.<sup>191</sup> Bu yardımlar aile içi yardımlaşmalara göre “daha geniş çaplı ve kimi zaman organize” olmakla beraber, bir sosyal güvenlik uygulaması olmaktan çok, “insani gerekçelerle yapılan” yardımlardı.<sup>192</sup> İmparatorluğun son dönemlerinde kurulan “Darülaceze”, “Darüleytamlar” ve “Kızılay” gibi kurumlar geleneksel sosyal yardım açısından ön plana çıkan kurumlardı. Ancak, işçilerin korunmasına ve sosyal güvenliğe yönelik kapsamlı önlemler yoktu.

Dünya’daki hızlı seyri izlemese de, sanayi devrimi, Osmanlı İmparatorluğu’nu da etkisi altına almıştı. Ancak, bu etkileşim, yeni pazarlar arayan emperyalist ülkelere bağımlılık yönünde ilerliyordu. Yabancılarla ticari ilişkilerin hacmi artıyor, ithal mallarının bolluğu yerli zanaatkarların işgücünü yitirmesine yol açarak onları sefaletе düşürüyordu.<sup>193</sup> Sanayi devriminin etkileri arasında yer alan kırsal alandaki altüst oluş ve hızlanan şehirleşme, işçi sınıfının doğmasına ve toplumun yeniden biçimlenmesine yol açtı. 1830’larda meydana gelen ilk sanayileşme girişimleri, sınırlı da olsa işçilerin istihdamında artışa neden oldu. Ancak ücretler çok düşüktü, çalışma koşulları çok ağırdı.

Bu dönem, henüz hiçbir sosyal güvenlik önlemi olmadığı gibi, iş kazasına uğrayan işçiler hiçbir sağlık güvencesine sahip değildi, kimisi ücret dahi alamıyordu. Örneğin, Zonguldak kömür işçilerinin durumu şöyle tasvir ediliyordu: “İş saatleri

<sup>189</sup> Sait DİLİK, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi*, 20-26.

<sup>190</sup> Amy SINGER, *Osmanlı’da Hayırseverlik, Kudüs’te Bir Haseki Sultan İmareti*, 23. İslamiyetin bir kuralı olarak zekât (sadakalar), “gönülleri İslam’a ısındırılacak olanlara”, “hürriyetlerini satın almaya çalışan kölelere”, “borçlulara”, “Allah yolunda çalışıp cihad edenlere” mahsustu.

<sup>191</sup> Bkz. (31), MAKAL, 212.

<sup>192</sup> A.g.k., 213.

<sup>193</sup> Bkz. (14), SÜLKER, 32.

gün doğumu, gün batışı diye hesap ediliyordu. Amele kulübelerinin yanı başında ahırlar, sıhhî şeraite (sağlık şartlarına) daha uygun tarzda yapılmıştı. Ameleye mahsus hastane, hatta doktor bile yoktu, hastalanan amele, bir ata bindirilerek köyüne gönderilirdi”.<sup>194</sup> Benzer şekilde demiryolu işçilerinin hiçbir güvencesi bulunmuyordu: “Demiryollarında gündelikle çalışan gardö fren, makasçı, ateşçi, hat ve geçit bekçileri gibi işçiler hem çok tehlikeli işler yapıyor, hem de pek düşük ücret alıyordu. Tren altında kalıp da kaburga kemikleri kırılan, derisi yüzülen bir işçi, hastahanedeki yattığı sürece bir kuruş ücret alamazdı.”<sup>195</sup>

Bu şartlar, “yüzyılın ikinci yarısında kendini açığa vuracak olan işçi hareketlerini doğuracak”tı. Ama yükselen işçi hareketine karşı daha 1845 yılında “Polis Nizamnamesi” çıkarıldı. Polis Nizamnamesi, işçilerin dernekleşmesini, iş bırakmasını ve işverene karşı toplu olarak hareket etmesini yasaklıyordu. Polis Nizamnamesi, “[...] amele ve işçi makûlelerinin ve cemiyetlerinin def’ ve izalesi ile ihtilâl vukuunun önüne geçilmesi [...]”<sup>196</sup> ve “işini gücünü terk ile mücerred tatil-i mesalihi ibad gazezinde olan amele ve işçilerin cezalandırılması için”<sup>197</sup> tedbirler alınmasını öngörüyordu. Yani, her türlü işçi örgütlenmesi yasaklanıyor, işçilerin ayaklanma çıkarmasının önüne geçilmesi ve greve giden işçilerin cezalandırılmaları amaçlanıyordu.

Kapitalist üretim ilişkilerinin yayılmaya başlamasından sonra maden sektöründe çalışan işçiler ile asker ve memurların korunması yönünde sınırlı da olsa kimi önlemler alındı. 1863’te Ereğli kömür madenlerinde yapılan grev sonucu, 1865 yılında Ereğli kömür bölgesine yönelik Dilaver Paşa Nizamnamesi çıkarıldı.<sup>198</sup> Bu düzenleme, işçilerin sefaletle karşı tepkileri nedeniyle kömür üretiminde meydana

<sup>194</sup> Ahmet NAİM, **Uzun Mehmet’ten Bugüne Kadar Zonguldak Havzası**, aktaran Kemal SÜLKER, 34.

<sup>195</sup> Dr. Arhangelos GAVRİLİ, **Anadolu Bağdat Demiryolları İdaresinin İçyüzü**, aktaran Kemal SÜLKER, 34.

<sup>196</sup> L. ERİŞÇİ, **Türkiye’de İşçi Sınıfının Tarihi**, aktaran Stefanos YERASİMOS, 626.

<sup>197</sup> C. LEFRANC-K. SÜLKER, **Dünyada ve Bizde Sendikacılık**, aktaran Stefanos YERASİMOS, 626.

<sup>198</sup> Bkz. (189), DİLİK, 28.

gelen aksamaları önlemeyi ve “üretimi artırma”yı amaçlıyordu.<sup>199</sup> 100 maddeden oluşan bu nizamnamenin birkaç maddesinde çalışma şartları düzenlenmişti. Buna göre, maden işletmecileri işçilere elverişli yatacak yer sağlamak zorundaydı. Madende faaliyeti durdurmak ve işçileri toplu olarak işten çıkarmak ancak önceden maden idaresine bildirilmek koşuluyla mümkündü. Çalışma saati ise 10 saate düşürülecekti. İşçi ücretleri diğer alacaklardan öncelik taşıyacaktı. İşçiler hastalandıklarında madende bulundurulacak doktor tarafından muayene olacaklardı. Eğer işçinin hastalığı hafif ise tedavi edilecek, ağır bir hastalığın söz konusu olması halinde köyüne gönderilecekti. Ancak, Cahit Talas’ın belirtmiş olduğu gibi, “bu maddeden beklenen gaye işçilere sosyal bir yardımdan ziyade madenlerde çalışmak istemeyenleri çalışmaya mecbur eylemekti.” Çünkü, “Nizamnamenin 21nci maddesi 13 yaşından 53 yaşına kadar mecburi çalışma usulünü” öngörmekteydi.<sup>200</sup> Dilaver Paşa Nizamnamesi kömür madenlerinde sık sık görülen iş kazalarına ve meslek hastalıklarına karşı önlemleri ve işverenlerin tazminat ödemesini zorunlu kılan herhangi bir hükmü içermiyordu. Bu anlamda sınırlı bir bölgede dahi olsa, işçilerin sosyal güvenlikleriyle ilgili olarak herhangi bir şekilde ilgilenmiyordu.

Dilaver Paşa Nizamnamesinden dört yıl sonra, 1869’da Maadin (Madenler) Nizamnamesi çıkarılmıştır. Bu nizamname ile madenlerdeki zorla çalıştırmaya son verilmiştir. Maadin Nizamnamesi iş güvenliği ile ilgili kimi hükümler içeriyordu. İş kazalarına karşı işverenlerce koruyucu önlemler alınması zorunluluğu getirilmişti. Buna göre, madenlerde bir doktor ve gerekli ilaçların bulundurulması zorunluluk haline getirildi. Maden işletmecileri, şayet kazaya madendeki koşullar sebebiyet vermişse, kazaya uğrayan işçilerin ölümü halinde ailelerine mahkemece kararlaştırılacak bir tazminat ödemekle yükümlü kılınyordu.<sup>201</sup> Maadin Nizamnamesi, işçi haklarının korunması ve işçi güvenliği bakımından Dilaver Paşa Nizamnamesine göre daha ileri bir adım olarak kabul edilmektedir.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> A.g.k., s. 28.

<sup>200</sup> Bkz. (8), TALAS, 72-73.

<sup>201</sup> A.g.k., 73.

<sup>202</sup> A.g.k., aynı yerde; Bkz. (189), DİLİK, 29.

1872’de Beyoğlu telgrafhane işçileri, Haydarpaşa-İzmit demiryolu işçileri, Beykoz Deri ve Kundura fabrikası işçileri, Sirkeci hamalları greve gittiler. 1873’te Kasımpaşa Tersanesi işçilere ücretlerinin ödenmesi amacıyla greve gitti ve grev sonunda isteklerinin bir kısmını aldılar.<sup>203</sup> 1875’de ise 1200 yerli ve yabancı tersane işçisi altı aylık birikmiş ücretleri için greve gittiler ve bir haftalık grevin sonunda altı haftalık ücretlerini alabildiler.<sup>204</sup> 1876 yılında yaşanan ekonomik bunalım sonucunda çok sayıda işçi işten çıkarıldı. Aynı yıl, Hasköy tersane işçileri, araba ve omnibus işletmesi işçileri, Haydarpaşa demiryolu işçileri, Fişekhane işçilerinin işlerini bıraktıkları toplam 8 grev meydana geldi.<sup>205</sup> 1876 yılından itibaren II. Abdülhamit döneminin ağır baskıları altında basında grev (tatil-i eşgal) sözcüğü bile yasaklandı.

19. yüzyıl Osmanlı toplumunda “refah uygulamalarının bir tür yönetim tekniği ve siyaset tarzı olduğu gerçeği” genel kabul gören bir yaklaşım olarak öne çıkmaktadır. İmparatorluğun son döneminde iktidarda bulunan II. Abdülhamid’in (1876-1890) “zengin bir sosyal yardım ve hayır sistemi” oluşturduğunu ifade eden Nadir Özbek, bu dönemi “monarşik refah sistemi” olarak kavramsallaştırmaktadır. Buna göre, Abdülhamid’in hayır işleri ve modern sosyal kurumlara önemli yatırımlar yaparak kapsayıcı bir refah sistemi oluşturduğu fikri savunulmaktadır. Özbek’e göre, “Abdülhamid’in monarşik refah sistemi, sosyal devletin, son dönem Osmanlı siyasi konjonktüründe almış olduğu tarihsel biçim olarak” değerlendirilmektedir.<sup>206</sup>

Abdülhamid, “hayır ve refah sistemi aracılığıyla saray ve padişah merkezli siyasi söylemi, topluma derinlemesine yaymaya” çalışmıştır. Özellikle işçi hareketinin yükselmeye başladığı ve “meşrutiyetçi muhalefetin örgütsel bir nitelik kazanmasıyla” birlikte, 1890’lı yıllarda “hayır ve sosyal yardım faaliyetlerini temel alan bir siyaset tarzına daha fazla ağırlık verilmeye” başlanmıştır. Bu yolla padişah,

<sup>203</sup> Serpil ÇAKIR, *Osmanlı Kadın Hareketi*, 263.

<sup>204</sup> *Sosyalizm ve Toplumsal Mücadeleler Ansiklopedisi*, 1798.

<sup>205</sup> Bkz. (14), SÜLKER, 144.

<sup>206</sup> Bkz. (10), ÖZBEK, 18, 20-21.

“popüler ve paternalist bir figür olarak sunulmuş” ve “yoksul halk ile padişah arasında bir ‘yakınlık hissi’ oluşturulmaya” çalışılmıştır.<sup>207</sup>

Fakirlikten farklı bir kategori olarak serserilik, Osmanlı döneminde ayrı bir uygulamaya tabi tutulmuştur. Özbek’e göre, “Osmanlı tarihinin bütün dönemlerinde yardım edilmeyi hak eden gerçek yoksullarla, yardımı hak etmeyen kesimler arasında bir ayırım yapılmış”tır. Çalışamayacak durumdaki dilencilerin meslekleri bir sertifika (cer kağıdı) sistemi ile kayıt altına alınıp dilenciliklerine göz yumulurken, çalışabilecek durumda olduğu halde dilenciligi tercih edenler kürek cezası ve benzeri ağır cezalara çarptırılmışlardır.<sup>208</sup> Özellikle yaşlı ve hasta kimselerin dilencilik yapması meşru sayılmıştır. Ancak, sertifikasız dilencilerin kamusal mekanlarda rastgele dolaşması ve dilencilik yapması bir sorun olarak görülmüş, bu durum “toplumsal düzenin bozulmasının bir işareti” olarak değerlendirilmiştir. Meşrutiyet’in ilanından sonra 1909’da Meclis’i Mebusan’a gönderilen “Serseri Nizamnamesi Layihası” kanunlaşır. Görüldüğü gibi, Abdülhamid ve Meşrutiyet dönemlerinde “yoksullar”, “dilenciler”, “serseriler” ve “şüpheli şahıslar”la ilgilenmek ve bu kesimlere yönelik politikalar geliştirmek, onları düzenli izlemek, kayıtlarını tutmak ve işsiz güçsüz, yoksul kesimleri ıslah etmek bir yönetim tarzı olarak belirmektedir.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> A.g.k., 31.

<sup>208</sup> A.g.k., 67-68.

<sup>209</sup> Bu dönem, taşradan İstanbul’a gelen “serserilerin” sayısının on bine yaklaştığı belirtilmektedir. A.g.k., 65-67.

#### 4.2. Kurtuluş Savaşı Dönemi: Türkiye’de Sosyal Sigortaların İlk Uygulamaları

Birinci Dünya Savaşı’nın hüküm sürdüğü yıllarda Türkiye de Osmanlı İmparatorluğu dönemine son veren ve Cumhuriyet’in kuruluşuyla sonuçlanan bir Kurtuluş Savaşı dönemi yaşıyordu. Kurtuluş Savaşı dönemi 1917 Sovyet Devrimi’nin düşüncelerinden esinlenen işçi hareketlerine sahne oluyordu. Sosyalist düşüncelerin etkisiyle çeşitli işçi ve aydın grupları hem işgal bölgelerinde hem de artık fiilen Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yönetilen bölgelerde grev, gösteri ve mitingler düzenliyordu. 1 Mayıs gösterilerinde 8 saatlik iş günü, sendika hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı gibi talepler savunuluyordu.

Bu dönem, çeşitli sosyalist ve komünist parti ve örgütlenmeler kurulmuş ve bunlar işçi sınıfını harekete sevk etmiş ve programlarında işçi sınıfının ekonomik ve sosyal taleplerine yer vermişlerdir. Başlıca partilerden Türkiye Komünist Partisi, Türkiye İşçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkası, Türkiye Sosyalist Fırkası, Amele Fırkası adındaki partiler programlarında yukarıda sayılan taleplerin yanı sıra örneğin iş kazasına uğrayan veya hastalanan işçilerin parasız tedavi edilmesi, çocukların ve kadınların gece çalıştırılmasının yasaklanması, veya ölüm halinde tazminat gibi işçilerin sosyal güvenliğiyle ilgili çeşitli talepleri savunmuşlardır.

Örneğin 1919’da kurulmuş olan ve işçi hareketiyle yoğun ilişkiler kurmuş ve grevler yönetmiş olan Türkiye Sosyalist Fırkası, programında işçilere grev hak ve özgürlüğünün tanınması talebiyle birlikte hem grev sırasında hem de diğer hallerde “hayati gerekler sonucu” doğacak koşullara karşı emekçilerin tümüne uygulanmak üzere sosyal sigortaların kurulmasını öngörüyordu:

“Sermayedar sınıfının zulmü altında ezilen küçük tacir, çiftçi, amele gibi fakir ve işçi sınıfının himayesini temin ve bu hususta lazım gelen müessesatın teşkili

ile icab eden teşebbüsata tevessül edilmesi' ve bunun sağlanması yolunda öngörülenler arasından 'amelelerin tatil-i eşgal (grev), ihtiyarlık, maluliyet, kaza, hastalık zamanlarında bu gibi acabatı hayatiye neticesi olan kazalara karşı ticaret, ziraat, sınaat erbabı sayü amelin heyeti mecmuasına tatbik edilmek üzere millet tarafından bir şerkite teavüniyye teşkil ve tesisi"<sup>210</sup>

1920 yılında kurulan Türkiye Komünist Partisi, programında işçi dernek ve birliklerinin "burjuvazyaya hükümetleri zamanında, 8 saatlik işgününe, ücrete, kadın ve çocuklara, işsiz ve ihtiyar olanlara, himayesiz kalan işçi ailelerine ait sosyal güvenlik (...) işlerini takip ve idare" etmelerini öngörüyor ve "İşçilere Dair Teminat" başlıklı bölümde şu taleplere yer veriyordu:

"1. Bütün amele için iş müddeti günde (8) saattir; 2. Onsekiz yaşından aşağı olanlarla toprak altında çalışanlar için günde azami 6 saattir; 3. Onaltı yaşından küçük çocukların çalıştırılmasının yasaklanması, 4. Onsekiz yaşından küçük olan gençlerin ve bütün kadınların gece çalışmasına izin verilmemesi, 5. Bütün kadın işçilerin doğumdan sekiz hafta önce ve sonrası için ücretleri tamamen verilmek şartıyla işten muaf tutulması, 6. Çocuk emziren kadınlara iş zamanında her üç saatte yarım saat emzirme teneffüsü verilir, 7. Bütün çalışanlara haftada 42 saatlik kesintisiz bir istirahat verileceği gibi, bir senelik çalışma süresi içinde her çalışana senede iki ay devam etmek ve aralıksız olmak üzere izin verilir ve bu süre içinde çalıştığı zamanlardaki gibi maaş ve yaşesi verilir, 8. Amele ve iş ocaklarında sağlık şartlarının teftiş altında bulundurulması, hasta olanların parasız tedavi edilmesi, 9. TKP Her ne suretle olursa olsun, iş kabiliyetini kaybeden amele ve rençberlerin ve bunlar tarafından bakımı zorunlu olan aile fertlerine ve herhangi bir suretle ölen amele ve rençberlerin, keza kimsesiz kalan ve yardıma muhtaç olan aile fertlerinin ihtiyaçlarını temin eder."<sup>211</sup>

Bu dönemin öne çıkan grevleri arasında -Birinci Dünya Savaşı'nın başlangıcına tekabül etse de, burada birlikte saymakta yararı olan- 1914'teki Ereğli kömür işletmesi işçilerinin grevi vardır. 1909'dan bu yana yürürlükte bulunan Tatil-i Eşgal

<sup>210</sup> Bkz. (14), SÜLKER, 51.

<sup>211</sup> **TKP Programları ve Mustafa Suphi Tezleri**, 21-22; TKP Programı, başta 8 saatlik işgünü talebi olmak üzere, sosyal güvenliğe ilişkin olarak günümüzde dahi geçerliliği devam eden taleplerde bulunuyordu. Özellikle hasta olanların parasız tedavisi, yıllık ücretli izin, iş göremezlik halleri için işçinin ve ailesinin ihtiyaçlarının karşılanması, kadınlar için emzirme izni ve özellikle günümüzde dahi yeni kabul edilmiş olan kadınlara doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta ücretli izin verilmesi gibi hükümler; günümüz sağlık, maluliyet, kaza ve analık sigortalarında karşılıkları olan ve daha o dönem öngörülmüş olan hükümlerdi. Ayrıca, yine TKP Programında başta 18 yaşından küçük gençlerin ve kadınların gece çalıştırılmasının yasaklanması, pozitif olarak algılanması gereken ve kadın emeğini koruyan bir hükümdü.

Kanunu ile grev yasağı sürerken, gerek savaş yıllarında gerekse savaşın ertesinde ve artık Anadolu'nun işgal altında bulunduğu yıllarda çok sayıda grev gerçekleşmiştir. 1919 yılından itibaren gerçekleşen grevleri şöyle sayabiliriz: O yılki reji tütün işçileri grevi, Hisar iskele işçileri grevi, Kasımpaşa tersane işçileri grevi, İstanbul hamalları grevi. Ertesi yıl, 1920'de gerçekleşen tünel işçilerinin grevi, İstanbul tramvay işçileri grevi, deri işçileri grevi, tersane işçileri grevi, maden kömürünü deniz yoluyla taşıyanların grevi (Şirket-i Hayriye ateşçileri grevi), Şark Demiryolu işçileri grevi, ayrıca Tokat, Ankara, Yozgat'ta gerçekleşen ilk ve orta okulu öğretmenlerinin grevleri belli başlı grevlerdi. 1921'de ise tramvay işçilerinin grevi ön plana çıkan grevlere dendir.<sup>212</sup> Ancak, Kurtuluş Savaşı şartları altında dahi olsa, yönetim, işçi örgütlenmelerine ve taleplerine karşı olumsuz bir tutum almıştır. Öncelikle grev yasağı varlığını sürdürmüştür. Buna ek olarak çeşitli partiler yasaklanmış, bağımsız sendikalar ve dernekler kapatılmıştır. Bu baskı politikası ile eşzamanlı olarak ağır çalışma şartları altında bulunan işçi kitlelerinin kimi talepleri sınırlı da olsa kabul edilmiş ve bu dönem üç yasa çıkarılmıştır.

28 Nisan 1921'de 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Manafı-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun" çıkarıldı. Bu kanun ile üretim sırasında çıkan kömür tozları satılarak, elde edilen gelir işçilere dağıtılıyordu.<sup>213</sup> Bu kanunun 1. ve 2. maddeleri şöyleydi:

"Madde 1-Zonguldak ve Ereğli havzai fahmiyesinde elyevm mevcut bulunan ve badema kömür istihsalâtından vücade gelecek olan maden kömürü tozları maden amelesinin menafı umumiyesine hasrû tahsis olunur.

Madde 2- Maden kömürü tozları amele heyeti idaresi tarafından İktisat Vekâletinin nezareti altında bilmüzayede satılır. Ve amele heyeti namına Ziraat Bankasına tevdi olunur."<sup>214</sup>

Aynı yıl 10 Eylül 1921'de ise 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" çıkarıldı.<sup>215</sup> Bu kanunun tasarısı Büyük

<sup>212</sup> A.g.k., 147-148.

<sup>213</sup> Bkz. (189), DİLİK, 33-34; ÇALIŞMA BAKANLIĞI, *Çalışma Mevzuatı*, 3.

<sup>214</sup> Bkz. (213), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, aynı yerde.

Millet Meclisi'nde görüşülürken, dönemin İktisat Bakanı, kömür madenlerinde çalışan işçilerin durumunu şöyle tasvir ediyordu:

“(...) Bizimkilerin halini arzedeyim. Hepsi çıplak, hepsi açtır. Hatta üzerlerinde bir mintan bile yoktur. Karadeniz sahillerinden gelen, ameliliği kendilerine sanat ittihaz eden Müslüman biçarelerin orada yatacak yerleri yoktur. Bunlara 80 kuruş gündelik verilir. Fakat 40 kuruşu ekmek parası olarak kesiliyor. Madenlerimizde muntazam bir amele hayatı tesis ve tanzimine mecburuz. Mademki evvelce hiçbir şey yapılmamıştır, şimdi bunun tanzimine say ediyoruz. Amele hayatını orada korumak ise, memleketin istikbali iktisadisi namına nâfi, meşru ve lâzım bir harekettir.”<sup>216</sup>

İşçilerin hayatını, işçiler adına değil de, “memleketin iktisadi geleceği” adına korumak için bile olsa, bu kanunla ilk önce işçilerin zorla çalıştırılması yasaklandı. Ayrıca 18 yaşından küçük olanların madenlerde çalıştırılması da yasaklandı. Maden sahipleri, işçilerin kaldığı koğuşlardaki koşulları İktisat Bakanlığı'nın öngördüğü örneğe uygun olarak düzenlemek zorundaydı. Kanun'un 1. ve 2. maddeleri bu hükümleri şöyle ifade etmektedir:

“Madde 1-Maden ocaklarında müstahdem amelenin beytutetleri ve temini istirahatları için her ocak civarında İktisat Vekâletince tanzim edilen nümunelere tevfikan amele koğuşları ve hamam inşasına ocak âmilleri mecburdur.

Madde 2-Maden işlerinde amelenin cebren istihdamı ve angarye suretiyle her hangi bir işe sevki ve maden ocakları dahilinde on sekiz yaşından dun olanların istihdamı memnudur.”<sup>217</sup>

Kanunla, çalışma süresi de 8 saat olarak belirlendi, işçilerin bu süreden fazla çalışmaya zorlanamayacakları hükmü getirildi. İşçinin onayıyla fazla mesai yapmaları ise iki kat ücrete tabi kılındı. Kanunun 8. maddesinde bu hüküm şu biçimde yer alıyordu:

<sup>215</sup> Bkz. (189), DİLİK, 74; Bkz. (213), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 4.

<sup>216</sup> TBBM ZABITLARI, 30-33, aktaran Bkz. (8) TALAS, 74.

<sup>217</sup> Bkz. (213), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 4.

“Madde 8-Mesai yevmiye alelittak sekiz saattir. Bu müddetten fazla çalışmağa hiçbir işçi icbar edilemez. Saati mesai haricinde tarafeynin rıza ve muvafakatiyle iki kat ücrete tâbidir. Tahtezzemîn mesafede nüzul ve suut için geçen müddet sekiz saate dahildir.”

Bu kanuna göre, ilk defa olarak, kazaya uğrayan işçilerin ya da ölen işçilerin varislerinin tazminat almaları hükmü getiriliyordu. Kanun’un 7. maddesinde bu hüküm şu biçimde düzenleniyordu:

“Madde 7-Havzai fahmiyede sâyü ameleden dolayı kazazede olanlarla vefat edenlerin vârisleri veya amele müfettişliği ve yahut İktisat Vekâleti taraflarından tazminat dâvası ikame olunur.

İşbu tazminat dâvası miktarı kaç kuruştan ibaret olursa olsun sulh hâkimleri hakkındaki kanuna tevfikân sulh mahkemelerince tabili temyiz olmak üzere rüyet olunur. Tazminat miktarı tarafeynden alelusul müntahap erbabı vukuftan teşekkül edecek heyetin vereceği rapora istinat eder.

Kaza vukuu âmil veya mültezimlerin sui idaresinden veya fennen ifası lâzım gelen hususâtın ademi ifasından neşet etmiş ise tazminattan maada işbu âmil veya mültezimlerden beşyüz liradan beş bin liraya kadar cezayı nakdi alınır.”<sup>218</sup>

Ancak, bu madde işverenin maddi ve manevi sorumluluğu ilkesini kabul etse de, yani tazminat hükmü işçinin kusursuz olduğunun ispatlanmasına bağlanmasa da, kazaları bütün neticeleriyle karşılamaktan uzaktı. Ancak işçiye bir defaya mahsus olmak üzere bir tazminat ödenmesini öngörüyordu. Malûliyet halinde ise işçiye devamlı bir gelir bağlanması sağlanmamıştı. Bu anlamda, Cahit Talas’ın belirtmiş olduğu gibi, “burada henüz mecburî sigortaların ana prensiplerine rastlamıyoruz.”<sup>219</sup>

Ayrıca bu kanunla maden işçilerine yönelik olarak “İhtiyat ve Teavün [Yardım] Sandıkları” kurulması ve bu sandıkların “Amele Birliği” adı altında birleştirilmesi öngörüldü. Sadece Ereğli havzasını kapsayan “Amele Birliği ile sosyal sigortalar arasında yakın bir benzerlik” bulunmakta ve “sosyal sigortalara

<sup>218</sup> A.g.k., 5.

<sup>219</sup> Bkz. (8), TALAS, 75.

doğru bir ilk adım atılmış olmaktadır.”<sup>220</sup> Bu hükümler, Kanun’un 4. ve 6. maddelerinde şu biçimde yer alıyordu:

“Madde 4-Alelûmum madenciler nizamnamei mahsusuna tevfikân amele tarafından teşkil olunacak ihtiyat ve teavün sandıklarına beher mah zarfında istihdam edecekleri amele ücuratı umumiyesinin yüzde birinden dun olmamak üzere muaveneti nakdiyede bulunmağa mecburdurlar.”

Kanun’un bu maddelerinin konumuz açısından önemi ise yine Cahit Talas’ın da ifade ettiği gibi “sınırlı ve ilkel biçimde de olsa Türkiye’de sosyal sigortaların ilk uygulaması” olmasıydı. Çünkü, sosyal sigortaların iki ana prensibi bu maddede yer alıyordu. Bu ilkelerden biri İhtiyat ve Teavün [Yardım] Sandıklarının fonlarının işçi ve işverenlerden alınacak primlerle kurulması, diğeri ise zorunluluk ilkesiydi.<sup>221</sup>

1923’te Kemal Sülker’in deyimiyle “Türkiye üzerinden bir grev dalgası geçmiş, Karadeniz bölgesinde, İstanbul’da ve İzmir’de çeşitli grevler olmuştur.”<sup>222</sup> Aynı yıl, işçiler 1 Mayıs İşçi Bayramında da grev yapmıştır. Kemal Sülker o gün gerçekleşen kimi olayları şöyle betimlemektedir:

“1923’de işçilerin bir kısmının 1 Mayıs İşçi Bayramında (Türkiye’de Bahar Bayramı olarak kutlanmaktadır) grev yaptıkları görülmüş ve hatta Ankara’da İmalatı Harbiye işçileri müsamereler bile düzenlemişti. Grev yapan işçiler Cebeci’de toplanmış, Frezeci Ali Baba’nın küçük kızı İşçi Hasta Kasası yararına rozet takıp para toplamış, işçiler valiliğe gitmiş, Meclis önünde toplanmış ve isteklerini belirten konuşmalar yapmışlardı.”<sup>223</sup>

Aynı yılın Temmuz ve Ağustos aylarında Zonguldak ve Ereğli’de oniki bin maden işçisinin iş güvenliğinin sağlanması talebiyle çok kapsamlı bir grev gerçekleşmiştir<sup>224</sup>: “Zonguldak maden işçilerinin grevi daha çok sağlık şartlarının

<sup>220</sup> Cahit Talas’tan aktaran Bkz. (9), GÜZEL-OKUR, 30; ayrıca Bkz. (189), DİLİK, 35.

<sup>221</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>222</sup> Bkz. (14), SÜLKER., 143.

<sup>223</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>224</sup> Erdal YAVUZ, “Sanayideki İşgücünün Durumu 1923-40”, 168-169.

düzeltilmesi, kasa tazminatının arttırılması için yapılmıştır. Maden sahipleri, bu grev sonunda işçi isteklerini kabule mecbur kalmışlardır.”<sup>225</sup>

#### 4.3. Tek Parti Dönemi: Güvenceden Yoksun Kalınan Yıllar

Cumhuriyet’in ilan edildiği 1923 yılından İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar Türkiye, Cumhuriyet Halk Partisi’nin tek parti yönetimi altında olmuştur. Bu dönem CHP dışındaki partiler kapatılmış, dolayısıyla 1923-1946 yılları arasındaki dönem hiçbir türlü muhalefete izin verilmeyen, aşırı otoriter bir dönem olmuştur.<sup>226</sup> Bu dönem içerisinde, Ahmet Makal’ın belirtmiş olduğu gibi, “siyasal yapıdaki oluşumlar, bu doğrultuda yapılan hukuksal düzenlemelerle birlikte gelişmiştir. Bireysel hak ve özgürlükler yanında, kollektif hak ve özgürlükler üzerinde de olumsuz etkiler yapan bu hukuksal düzenlemeler fiili sınırlamalarla da pekiştirilmiştir.”<sup>227</sup>

Tek parti döneminde kabul edilen 1924 Anayasası’nda sosyal güvenlikle ilgili herhangi bir özel madde bulunmuyordu. Ayrıca, Anayasa bu konuda herhangi bir önlem ya da düzenleme de öngörmüyordu.<sup>228</sup> Tek parti dönemi, sosyal güvenlik açısından son derece geri bir dönemdi. Ali Güzel ve Ali Rıza Okur’un

<sup>225</sup> Bkz. (14), SÜLKER, 143.

<sup>226</sup> CHP’ye muhalif muhafazakâr-liberal kadrolar tarafından 1924 yılında kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (İlerici Cumhuriyet Partisi) 1925 yılında CHP tarafından kapatıldı. Yine 1930 yılında kulanın Serbest Cumhuriyet Fırkası da aynı yıl içerisinde feshedildi.

<sup>227</sup> Bkz. (14), MAKAL, 178.

<sup>228</sup> TBMM KAVANİN MECMUASI, 365-372.

değerlendirmelerine göre, “Cumhuriyetin ilanında 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sisteminin kuruluşuna rastlamamaktayız.”<sup>229</sup>

Bu devrede çıkarılan, Umumî Hıfzıssıhha Kanunu gibi kimi yasalar ise “ancak dolaylı ve sınırlı olarak sosyal güvenlikle ilgili hükümler içermekteydi.”<sup>230</sup> 6 Mayıs 1930 tarihinde yürürlüğe giren Umumî Hıfzıssıhha Kanunu’nun çalışma hayatıyla ilgili “İşçiler Hıfzıssıhhası” başlıklı yedinci bölümü özellikle çocuk ve kadın emeğini korumaya yönelik tedbirleri içeriyordu.

“Madde 173-On iki yaşından aşağı bütün çocukların fabrika ve imalâthane gibi her türlü san’at müesseseleriyle maden işlerinde amele ve çırak olarak istihdamı memnudur.

On iki yaş ile on altı arasında bulunan kız ve erkek çocuklar günde azami sekiz saattan fazla çalıştırılmaz.

Madde 174-On iki yaş ile on altı yaş arasında bulunan çocukların saat yirmiden sonra gece çalışmaları memnudur.

Madde 175-Bütün amele için gece hizmetleriyle yer altında icrası lâzımgelen işler 24 saatte sekiz saattan fazla devam edemez.

Madde 176-Mahallî belediyelerince bar, kabare, dans salonları, kahve, gazino ve hamamlarda on sekiz yaşından aşağı çocukların istihdamı menolunur.

Madde 177-Gebe kadınlar doğumlarından evvel üç ay zarfında çocuğunun ve kendisinin sıhhatine zarar veren ağır hizmetlerde kullanılamaz. Doğurduktan sonra 155nci maddede tayin edilen muayyen müddet [üç hafta] istirahatini müteakip işe başlayan emzikli kadınlara ilk altı ay zarfında çocuğunu emzirmek üzere mesai zamanlarında yarımşar saatlik iki fasıla verilir.

Madde 178-Her nevi san’at müesseseleri ve maden ocakları ve inşaat yerleri dahilinde veya yakınında ispirtolu meşrubat satışı veya umumî evler açılması memnudur.

Madde 179-Aşağıda mevaddı ihtiva eylemek üzere işçilerin sıhhatini korumak için İktisat ve Sıhhat ve İçtimaî Muavenet Vekâletleri tarafından müştereken bir nizamname yapılır.

1-İş mahallerinin ve bunlara ait ikametgâh ve saire gibi müstemilâtın haiz olması lâzımgelen sıhhi vasıf ve şartlar.

2-İş mahallerinde kullanılan alât ve edavat, makineler ve iptidaî maddeler yüzünden zuhuru melhuz kaza, sari veya mesleki hastalıkların zuhuruna mani tedabir ve vesait.

<sup>229</sup> Bkz (9), GÜZEL-OKUR, 31.

<sup>230</sup> A.g.k., 30.

Kadınlarla 12den 16 yaşına kadar çocukların istihdamı memnu olan sıhhata mugayir ve muhataralı işlerin neden ibaret olduğu iş Kanununda tasrih edilecektir.

Madde 180-Devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran bütün iş sahipleri, işçilerin sıhhâ ahvaline bakmak üzere, bir veya müteaddit tabibin sıhhâ mürakabesini temine ve hastalarını tedaviye mecburdur. Büyük müessesatta veya kaza ihtimali çok olan işlerde tabip daimî olarak iş mahallerinde yahut civarında bulunur. Hastanesi olmıyan mahallerde veya şehirler ve kasabalar haricinde bulunan yerlerdeki iş müesseseleri bir hasta odası ve ilk yardım vasıtalarını ihzar ederler. Yüzden beş yüze kadar daimî amelesi olan müesseseler bir revir mahalli ve beşyüzden yukarı amelesi olanlar yüz kişiye bir yatak hesabıyla hastane açmağa mecburdurlar.”<sup>231</sup>

Umumî Hıfzısıhha Kanunu'nun bu maddeleri elbette sosyal güvenlik tedbirleri olmaktan uzaktı. Örneğin, 179. madde, iş yerlerinde kazaları ve mesleki hastalıkları önleyecek önlemlere dair bir hüküm olsa da, kaza halinde ya da mesleki bir hastalığa yakalanma halinde işçilere işverenlerce ya da devletçe herhangi bir tazminat koşulunu getirmiyordu.<sup>232</sup> Öte yandan, 180. maddede görüldüğü gibi, 50 işçinin üzerindeki işyerlerinde işçilerin hastalanmaları halinde işverenler tarafından tedavi edilmeleri bir zorunluluk haline getirilmişti. Bu anlamda, Umumî Hıfzısıhha Kanunu sınırlı da olsa sağlığa ilişkin olarak kısmi bir sosyal güvenlik uygulaması olarak değerlendirilebilecek sağlık yardımını içeriyordu.

Kanunun 155. maddesine göre kadınların doğumdan önce ve doğumdan sonra üçer hafta çalıştırılması yasaklanıyordu. Bu hüküm olumlu bir önlem gibi görünse de, bu sürelerden sonra kadınların aynı işyerinde çalışmaya devam edebilmeleri, yani iş güvencesi ya da ücret almaya devam etmeleri şeklindeki bir güvence yasayla teminat altına alınmamıştı. 155. madde şöyleydi:

Madde 155-Kendisi ve çocuğunun sıhhati için bir zarar husule getirmeyeceği bir tabip tarafından tahriren tasdik edilmedikçe kadınların doğumlarından mukaddem üç hafta ve doğurmasını müteakip yine üç hafta zarfında fabrika, imalathane ve umumi ve hususi müesseselerde çalışması ve çalıştırılması memnudur.

<sup>231</sup> Bkz. (213), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 9.

<sup>232</sup> Bkz. (8), TALAS, 84.

Kaldı ki, bu madde “Çocuk Hıfzıssıhası” başlıklı altıncı bölümün “Çocukluk ve gençlik koruması” alt başlığında zikrediliyordu. Yani, kadını değil, çocuğu koruyan diğer hükümlerle birlikte anılıyordu. Kadın emeğini koruyan ve “analık sigortası” anlayışının yasal bir güvence haline gelmesi içinse daha 15 yıl beklemek gerekti. Ali Güzel ve Ali Rıza Okur yasanın gelir kayıplarıyla ilgili olarak da herhangi bir düzenleme içermediğini belirtiyorlar:

“Yasa [...] hastalık, kaza ve analık halleri nedeniyle iş göremezlik durumuna düşen işçilere, uğrayacakları gelir kayıplarına karşı, sözgelimi, işverenlerce ücretlerinin ödenmesi konusunda herhangi bir hükme yer vermemiştir. Ayrıca, gerekli bir denetleme örgütü kurulmadığı için yasanın sosyal alanda getirdiği hükümler uygulamada işlerlik kazanamamıştır.”<sup>233</sup>

Cahit Talas, her ne kadar “esasen 1930 yılında ve henüz şamil bir iş kanununun bulunmadığı bir zamanda gayesi ve maksadı halkın umumî sağlığını korumak olan bir kanundan sosyal sigortaların veya işçi sigortalarının prensiplerini vazeylemesi beklenemezdi”<sup>234</sup> diye belirtmiş olsa da, dünya ölçeğinde sosyal sigortalarda geline aşamalar göz önünde bulundurulduğunda, niçin Türkiye’den de bu ilkeleri hayata geçirmesi beklenmesindi sorusu da sorulabilir. Bunun cevabını ise tek parti yönetiminin baskıcı tutumunda aramak gerekir. Neticede aynı tek parti yönetimi 1925 yılında Takrir’i Sükun Kanunu’nu çıkartarak işçi sınıfının siyasal ve sendikal örgütlenmesine karşı son derece katı önlemler almıştır.

Bu dönem işçilerin örgütlenmesine yönelik 1924’te kurulan Amele Teali Cemiyeti yoğun faaliyetler içerisinde bulunuyordu. Bu cemiyetin merkezi “işçilerle dolup taşıyor”du. 1922’den bu yana Polis Müdürlüğü hiçbir yasal ve ciddi gerekçe göstermeden işçi örgütlerini kapatıyordu. Bu nedenle Cemiyet’in yöneticileri kapanmamak için azami dikkat gösteriyorlardı. Ancak, iktidar, İzmir İktisat Kongresinden sonra, 1 Mayıs işçi bayramını kutlamaya hazırlananlara ve gösteri

<sup>233</sup> Bkz (9), GÜZEL-OKUR, 31.

<sup>234</sup> Bkz. (8), TALAS, aynı yerde.

yapmak isteyenlere karşı çok sert davrandı.<sup>235</sup> 1 Mayıs 1925 münasebetiyle Amele Teali Cemiyeti'nin yayınladığı bir broşür nedeniyle geniş bir tutuklama başlatıldı<sup>236</sup>

Hükümetin baskıcı tutumu, işçilere yönelik çeşitli yaklaşımlarda karakterize oluyordu. Örneğin, “Aydın şömendöfer işçilerinin grevinde iktidar, İngiliz kapitalistlerini haklı bulmuş ve greve giden işçileri, grevden dönmeye ve eski koşullarla çalıştırmaya zorlamıştı.” Yine Zonguldak grevinde işçilere anlayış gösteren ve onları haklı bulan Sanayi Genel Müdürü işten alınarak işçilere gözdağı verilmişti. Ayrıca, 1923'te “işçilerin ısrarlı istekleri karşısında bir İş Kanunu çıkarmayı ve vaat eden ve özgür sendikalardan yana olduğunu açıklayan İktisat Vekili Mahmut Esat Bey (İzmir) istifaya mecbur edilmiş”ti. Tüm bu önlemlerin yanı sıra bazı başka “tedbirler” de alınıyordu. Özellikle işçilerin sosyalist aydınların görüşlerini yayması dikkat çekiyor ve “işçilerde bir sınıfsal bilinç oluşmasını önlemeye” dikkat ediliyordu. Sosyalist ve toplumcu partilere yakın işçiler hakkında “gerçekle pek bağdaşmayan gerekçeler ileri sürülerek, bunların mahkemelere verilmesi” yoluna gidiliyordu. Sonuçta, yasal bir gerekçe olmadığı halde “iktidarın denetimi altında bulunmayan ve kendileriyle açık-kapalı bağlantısı olmayan ne kadar işçi örgütü varsa hepsi birer bahane ile kapatıl[dı].”<sup>237</sup>

Bu konuda Kemal Sülker, “... Türkiye’de tek partili rejim kökleşiyor ve örgütsüz haklarını arama amaçlarından yoksun işçi sınıfı ekonomik ve endüstriyel yaşamın bütün yükünü cılız omuzlarında taşımak zorunda bırakılıyordu.”<sup>238</sup> diye belirtmektedir. Oysa, bizzat hükümetin düzenlediği 1923 İzmir İktisat Kongresi’ne işçi temsilcilerinin katılmalarına izin verilmişti. İşçi temsilcilerinin önerisiyle Kongre’nin benimsediği ilkeler arasında işçilerin sendikalarda serbestçe örgütlenme hakkı, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu’nun yasaklarının kaldırılması, 8 saatlik

<sup>235</sup> A.g.k., 152.

<sup>236</sup> Önde gelen komünistler Ankara’ya götürülerek İstiklal mahkemesinde ağır cezalara çarptırıldı. Yakalanamayan Şefik Hüsnü, Nazım Hikmet, Ali Cevdet ve Hasan Ali Ediz gıyaplarında 15 yıla mahkûm edildiler, Muhsin SALİHOĞLU, “80 Yıdan Sayfalar”, 10.

<sup>237</sup> Bkz. (14), SÜLKER, 152-153.

<sup>238</sup> A.g.k., 155.

işgünü, ücretli tatil ve 1 Mayıs'ın resmen işçi bayramı olarak kabul edilmesi bulunuyordu.<sup>239</sup> Ancak, dönemi değerlendiren Erdal Yavuz şu sonucu çıkarmaktadır:

“Cumhuriyet döneminde özellikle Jön Türk dönemine kıyasla işçi hareketlerine ve cemiyetlerine karşı daha katı bir tutum izlendiğini ve siyasi özgürlük ortamının iyice daraltıldığını belirtmek gerekir. Cumhuriyet Türkiye'si işçi sınıfı ideolojisini ve onun doğal siyasi sonuçlarını hiçbir zaman meşrulaştırmaya yanaşmamıştır.”<sup>240</sup>

#### 4.3.1. 1936 Tarihli İlk İş Kanunu'nda Sosyal Sigortaya İlişkin İlk Hükümler

1936 yılında İş Kanunu'nun kabul edilmesine kadar, belli başlı iş kollarında çalışma koşullarını düzenleyen kapsamlı bir iş kanunu yoktu. Serbest sendikalaşma, toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmadığı için fiilen hayata geçirilemese de, iş sözleşmeleri, işveren yükümlülükleri, günlük mesai süresi, izinler, koruyucu önlemler ve sözleşmenin feshi durumunda ihbar süresi gibi iş yaşamını düzenleyen konular Medeni Kanun'da ve onun tamamlayıcısı olan Borçlar Kanunu'nda yer alıyordu.

---

<sup>239</sup> Bkz. (214), YAVUZ, 168.

<sup>240</sup> A.g.m., 167.

8 Haziran 1936'da kabul edilen 3008 sayılı ilk İş Kanunu 15 Haziran 1936 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İş Kanunu'nun çıkarılmasına vesile olan şartlar, "milli bir sanayi kurmak" gayretinden doğuyordu. Ayrıca, "yeni bir sanayi hayatı ilerlemekte, bir işçi sınıfı da doğmakta idi. Fabrika hayatının yavaş da olsa bütün neticeleri ile ortaya çıkmış olması dolayısıyla umumî bir İş Kanununa duyulan ihtiyaç gittikçe artmakta"ydı. İş Kanunu'yla çalışma süresi ilk defa 8 saat olarak tespit edilmiştir. Ayrıca, kadınların ve çocukların korunmalarına yönelik özel hükümler konmuş, işçilerin sağlığını ve iş güvenliğini koruyacak tedbirler getirilmiştir. Ayrıca, Türkiye'de ilk kez sosyal sigortaların kurulmasını öngörmüştür. Ne var ki, İş Kanunu'nun uygulanması, işçi sayısının asgari 10 olduğu işletmelerle sınırlandırılmış, ayrıca tarım, deniz ve hava taşımacılığı ile atölyeleri ve kamu işletmeleri ve belediye çalışanlarını kapsam dışında tutmuştur.<sup>241</sup> Ayrıca, Kanun'un 72. maddesine göre, grev yasaklanmıştır. 73. ve 75. maddeler ise bu yasağa karşı greve kalkışacaklara sert hükümlerin uygulanmasını öngörmüştür. 73. madde, "herhangi bir işyerinde, en az üç işçinin dahi, aralarında kararlaştırarak, hep birlikte ve birdenbire işi bırakmaları yüzünden"<sup>242</sup> bir işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen ataletle uğramasına sebep olan işçilerin hareketini "grev" kabul ederek para ve hapis cezalarıyla cezalandırmıştır.

Kanununun 100. maddesine göre, İş Kanunu'nun yürürlük tarihinden bir yıl sonra bir "İşçi Sigorta İdaresi"nin kurulması öngörülmüştür. Yine Kanun'un 107'nci maddesinde iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortalarından başlayarak diğer sigorta kollarına ait kanunların da kademeli olarak çıkarılması hedeflenmiştir. İş Kanunu'nun "Sosyal Yardımlar"<sup>243</sup> başlıklı Yedinci Bölümü'nde yer alan bu maddeler şöyledir:

"Madde 100-İş hayatında, 'iş kazalarıyla mesleki hastalıklar', 'analık', 'ihtiyarlık', 'işten kalma', 'hastalık' ve 'ölüm' hallerine karşı yapılacak sosyal yardımlar, Devlet tarafından tanzim ve idare edilir.

<sup>241</sup> Bkz. (8), TALAS, 87-88.

<sup>242</sup> Bkz. (213), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 46-47.

<sup>243</sup> Cahit Talas, Kanunun söz konusu yedinci bölümünün başlığı "Sosyal Yardım" olsa da, bundan kastedilenin "Sosyal Sigorta" olduğunu belirtmektedir, Bkz. (8), TALAS, 90.

Bu vazifenin ifası için, işbu kanunun mer'iyete girdiği tarihten bir yıl sonra, Devlet müessesesi olmak üzere, bir 'İşçi Sigorta İdaresi' kurulur.

'İşçi Sigorta İdaresi' İş Kanunu tatbikatını temin ve takip ile muvazzaf Genel Teşkilâta bağlıdır."<sup>244</sup>

Bahsi geçen 107. madde ise, kurulacak olan bu İşçi Sigorta İdaresi'nin neleri hedefleyeceğine açıklık getirmektedir. Ancak kuruluş için verilen süre ilk başta, Kanunun yürürlüğe girişinden itibaren altı ay olarak belirlense de, 3516 sayılı kanunla bu süre üç yıla çıkarılır:

"Madde 107-İşçi sigorta idaresi, ilk önce 'iş kazasıyla mesleki hastalıklar' ve 'analık' sigortalarını yapar. İşbu sigortalara ait hükümleri havi kanunlar en geç bu kanunun mer'iyetinin altıncı ayı sonuna kadar ve diğer sigorta kollarına ait kanunlar ise o sigortaların tatbikına imkân hasıl oldukça, Hükûmet tarafından Büyük Millet Meclisine sevk edilir."<sup>245</sup>

İş Kanunu'nun sosyal güvenlik açısından önemi ise, sosyal sigortayı zorunlu hale getirmesiydi. Kanunun 101. maddesinde zorunluluk ilkesi şu şekilde yer alıyordu:

"Madde 101-İşçiler, işyerlerine alınmalarıyla beraber kendiliğinden sigorta olunmuş olurlar. Bunlar bu suretle 'sigortalı' olmak hak ve vecibesinden feragat veya istinkâf edemezler.

İşçi sigortası, hak ve vecibesini azaltmak veya başkasına devir ve ferağ etmek yolunda sigortalı işçinin işverenle veyahut üçüncü bir şahısla vukubulacak her türlü akitlerdi de hükümsüzdür."<sup>246</sup>

İlk İş Kanunu'nda, daha önce bahsi geçen Hıfzısıhha Kanunu'nun 155. maddesine benzer şekilde kadınların doğumdan önce ve sonra çalıştırılmaları yasaklanıyor, ancak söz konusu kanundan farklı olarak, -aynı işyerinde son altı ayda en az üç ay çalışmış olması şartına bağlansa da- izin süreleri dahilinde işçi kadınlara ücret ödenmesini öngörüyordu:

<sup>244</sup> Bkz. (213), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 57-58.

<sup>245</sup> A.g.k., 58.

<sup>246</sup> A.g.k., 57.

“Madde 25-1) Kadın işçilerden gebe olanların, doktor muayenesi neticesinde, doğumun vuku bulması muhtemel görülen tarihten üç hafta evvel ve doğumdan sonra üç hafta müddetle çalışmaları yasaktır. Gerek doğumdan önce ve gerek sonraki mecburî izin müddetleri sıhî lüzum halinde altışar haftadan ceman on iki haftaya kadar uzatılabilir.

Bu izinlerin devamınca, işveren, işçi kadına yarımşar ücret öder. Ancak aynı işyerinde altı aydanberi en az üç ay çalışmış olmıyan işçi kadın hakkında işveren buna mecbur değildir.”<sup>247</sup>

Bu maddenin 1) fıkrasına uymayarak “kanuni istirahat devreleri içinde bilerek bu gibi kadınları çalıştıran” işverenlere ise “yirmi beş liradan aşağı olmamak üzere hafif para cezası” kesilmesi öngörülüyordu.<sup>248</sup> 25. maddenin 2) fıkrası ise, işten dolayı hastalanan işçilerin işverence tedavi ettirilmesini ve tedavi süresi boyunca ücret ödenmesini öngörüyordu. Ayrıca aynı maddenin 3) fıkrasında da, ilk iki maddede sözü edilen tazminatların, kurulacak olan sigorta kurumu tarafından ödenmeye başlanmasıyla ve sigorta sisteminin uygulanmasıyla beraber, İş Kanunu’nun hükümleri olmaktan çıkacağı belirtiliyordu:

“2) Her işveren işten dolayı hastalanan işçilerinin 58nci madde mucibince İktisat ve Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâletleri tarafından hazırlanacak olan nizamnamede tasrih edilecek müddetler ve şartlar dahilinde tedavi ettirmeğe ve ücretlerinin yarım vermeğe mecburdur.

3) 1 ve 2 numaralı bentlerde yazıldığı veçhile gerek gebelik ve lohusalık müddetlerince ve gerek işten dolayı hastalanan işçiler için nizamname ile tesbit edilecek zaman zarfında yarım ücretlerin işveren tarafından tesviyesi mecburiyeti, bu ücretlerin veya bu hallere ait sair tazminatın bir sigorta teşkilâtı veya başka türlü bir umumî müessese tarafından kısmen veya tamamen tediye edilmesi sisteminin ihdasiyle ve bu sistemin derece derece tatbikı nisbetinde hükümden düşer.”<sup>249</sup>

Ne var ki, sözü edilen sigorta sisteminin kurulması için 1945 yılına kadar beklemek gerekecekti. Cahit Talas’ın ifadesine göre, “sendikaların gelişmesi İş Kanununun hiçbir mantıkî esasa dayanmayan işçinin tarifini yapan birinci maddesi ile tahdit edilmiştir [sınırlandırılmıştır]” ve ayrıca, “Kanunda kollektif mukavelelere ait her hangi bir hüküm yoktur”. Cahit Talas, bu tarife göre, yalnızca bir iş akdi

<sup>247</sup> A.g.k., 27.

<sup>248</sup> A.g.k., 59.

<sup>249</sup> A.g.k., 27.

dolayısıyla başka bir şahsın işyerinde bedenen ya da fikren çalışan kimselerin işçi tanımına dahil olabileceklerine işaret ederek, bu sınırlamanın sonucunda işçi olma vasfına sahip büyük bir çoğunluğun her türlü kanuni korumadan mahrum olarak kendi hallerine terk edilmiş bulduklarını belirtmektedir. Talas bunun başlıca sebebini, işçilerin sendikalar halinde örgütlenememelerinde ve işçilere grev hakkının tanınmamış olmasında görmektedir. Talas'ın vurguladığı diğer bir önemli konu da, işçilerin korunmasıyla ilgili bütün kanunların yalnızca memurlar tarafından hazırlanmış olması, bu konuda sendikaların görüşlerine başvurulmamış ve işçilerin ihtiyaç ve arzularının bir rol oynamamış olmasıdır.<sup>250</sup>

İş Kanunu'nun diğer bir eksikliği ise, sosyal sigortaların ne şekilde finanse edileceğini dair herhangi bir hükmü içermemesiydi. Böyle bir ana meseleye yer verilmemiş olması önemli bir eksiklikti. Yine Talas'a göre, Kanun'un Meclis tarafından kabulünü kolaylaştırmak ve işverenlerden gelebilecek tepkilerin önünü kesmek ve özellikle de "sosyal sigortaların masraflarına Devletin de iştirakini tazammun edecek [kapsayacak] prensibin akislerini başlangıçta önlemek için böyle bir hükmün konulmasından sarfınazar edinilmiştir."<sup>251</sup> Ancak, ilk İş Kanunu'nda olduğu gibi, Devletin sosyal sigortalara katkısının öngörülmemiş olması, ileride de görüleceği gibi, daima bir Devlet politikası olmuştur.

1936 tarihli ilk İş Kanunu, Ahmet Makal'ın deyişiyle, "dönemin ekonomik koşullarıyla siyasal koşullarının kesiştiği alanda yer almakta"ydı. Bir başka deyişle, İş Kanunu, "tek parti yönetimiyle siyasal yaşamı, devletçi iktisat politikalarıyla iktisadi yaşamı kontrol eden devletin; emek ya da işgücü dünyasının kontrolünü sağlayan başlıca araç haline gel[miştir]."<sup>252</sup>

---

<sup>250</sup> Bkz. (8), TALAS, 88.

<sup>251</sup> A.g.k., 93.

<sup>252</sup> Bkz. (14), MAKAL, 366.

#### 4.3.2. Milli Korunma Kanunu

İkinci Dünya Savaşı'nın 1 Eylül 1939'da başlamasının hemen ardından Milli Korunma Kanunu çıkartıldı. 18 Ocak 1940 tarihinde çıkarılan bu kanunla 1936 İş Kanunu'nda çalışanlar lehine yapılan düzenlemeler rafa kaldırıldı.

Milli Korunma Kanunu'na göre ülkedeki tüm vatandaşlara sanayi ve maden işletmelerinde ücretli mesai yapma zorunluluğu getirilerek işçilere işyerini terketme yasağı kondu. 8 Saatlik işgünü 11 saate çıkarıldı, hafta sonu tatili, ulusal bayram ve genel tatiller kaldırıldı. Kadınları ve çocukları koruyucu hükümler kaldırılarak kadınların gece vardiyalarında 16 yaşın altındaki çocukların gündüz ve gece vardiyalarında 11 saat süreyle çalıştırılmasına izin veriliyordu.

Milli Korunma Kanunu, bütün işçileri haklardan yoksun hale getiren acımasız bir uygulama oldu. Ücretler iyice düşürüldü, fiyatlar inanılmaz boyutlara ulaştı, karaborsa, vurgunculuk ve stokçuluğun bütün ücretlileri ve sabit gelirliileri zor durumda bıraktığı bu yıllar, Türkiye savaşa katılmadığı halde savaş koşullarını halka yaşatan yıllar oldu.

#### 4.4. Çok Partili Döneme Geçiş-Sosyal Güvenliğin Kurumsallaşması

İkinci Dünya Savaşı'nda faşist rejimlerin yenilgiye uğramasından sonra ortaya çıkan dünyadaki yeni güç dengeleri, Türkiye'deki tek parti rejimini yeni ortama uyum sağlamaya ve kendini dönüştürmeye zorladı. 1945'ten önceki dönemde çalışma ilişkilerinin düzenlenmesine ihtiyaç duyulmamıştı. Yeni süreçte ise Milli Şef İsmet İnönü'nün yönettiği tek parti rejimi Temmuz 1945'te Cemiyetler Kanunu'nu değiştirmiş ve siyasi partilerin ve sendikaların kurulmasına izin vermiştir. Böylece çok partili sisteme geçiş dönemi başlamıştır.

Ülke içindeki siyasi değişim, o dönemdeki uluslararası gelişmelerden bağımsız değildi. Bu gelişmeler çalışma ilişkileri üzerinde etkili oldu. Cahit Talas, bu dönemdeki değişimin gerekliliğini iç gelişmelere olduğu kadar, dış gelişmelere de bağlamaktadır: “Bu lüzumun ilk dış amili, Milletlerarası Çalışma Teşkilatına üye olmaktan doğan vecibelerdir.” Bunun yanında, “İkinci Dünya Harbi içindeki ve sonundaki geniş alanlı sosyal politika çalışmaları ve gelişmeleri memleketimizde 1945 yılından sonraki sosyal politika gelişmesini etkileyen ikinci dış amil olarak mütalaa olunabilir.”<sup>253</sup>

8 Haziran 1945 tarihinde TBMM'ye sunulan Cumhurbaşkanlığı tezkeresiyle Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasına karar verildi. Aynı tezkereyle Sadi Irmak ilk Çalışma Bakanı olarak atandı. İlk önce, 27 Haziran 1945'te 4763 sayılı “Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun” Meclis'te kabul edildi. Bu şekilde kurulmuş olan Çalışma Bakanlığı, “altı aylık geçici bir hazırlık ve etüd devresinden sonra”, 28.1.1946 tarihinde kabul edilen 4841 sayılı “Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun” ile son yasal biçimini aldı.

---

<sup>253</sup> Bkz. (83), MAKAL, 101.

Çalışma Bakanlığı'nın sözü edilen bu kuruluş kanunuyla “sosyal güvenlik” deyimini ilk defa şu şekilde mevzuata girmiştir.<sup>254</sup>

“Çalışma Bakanlığı, çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenklendirilmesi, memleketteki çalışma gücünün genel refahı arttıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması ile görevlidir.”<sup>255</sup>

Çalışma Bakanı Sadi Irmak, Çalışma Bakanlığı tarafından çıkarılan *Çalışma* adlı derginin birinci sayısında, Çalışma Bakanlığı'nın amaçları arasında “İşçi ve İşçi Sigortaları”nın kurularak işçilerin “her türlü riske” karşı garanti altına alınmasını sayıyordu. Biraz uzun olmakla beraber, Çalışma Bakanlığı'nın kuruluşuyla beraber İşçi Sigortaları'nın da uygulanmasının hedeflendiğini açık bir biçimde ve bu hedeflerin bir bütün olarak “çalışma davası”na yaklaşımı bütünlüklü olarak göstermesi bakımından metnin tümü şöyledir:

“Çalışanı korumak, Türk Devletinin prensiplerindedir. Bu ileri görüşün şimdiki fiilî belgeleri İş Kanunu ile İşçi Sigortaları Kanunlarıdır. Bu kanunların iyi ve tam olarak uygulanmasını sağlamak ve bu alandaki tedbirleri sistemli bir surette geliştirmek düşüncesi Çalışma Bakanlığının kurulmasına yol açan âmillerdendir. [...]

Çalışma davamızın iki yönü vardır:

1-Çalışanların hayat seviyelerini yükseltmek, sağlıklarını ve geleceklerini korumak.

2-Türk topluluğunun özlediğimiz seviyeye ulaşması için bu günkünden daha çok ve daha verimli çalışmasını sağlamak.

Bugün İş ve İşçi Sigortaları kanunlarıyla dâvanın ilk kısmının gerçekleştirilmesi yoluna girmiş bulunuyoruz. Çalışma hayatımız bakımından çok önemli olan bu garantileri her türlü riskleri karşılayacak hale getirmek, işveren işçi münasebetlerini sosyal adalete ve millî menfaatlere en uygun ölçülerle nizamlamak, sosyal dayanışmayı pekleştirmek en önemli meselelerimizdendir.

İkinci kısma gelince itirafa mecburuz ki, bir yandan körpe endüstrimiz işçi darlığı çekmekte, öteyandan pek çok kol henüz tam verimle çalışmamaktadır.

<sup>254</sup> Cahit Talas'tan aktaran Bkz. (9), GÜZEL-OKUR, 34.

<sup>255</sup> Bkz. (24), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 15.

Şunu da biliyoruz ki, Türkiye, özlediğimiz kuvvette bir memleket olmak için endüstrisini süratle geliştirmeye mecburdur. Türkiye'nin sadece tarım memleketi olduğu veya olması lâzım geldiği iddiası doğru değildir. Tabiat şartlarımız tarım için olduğu gibi endüstriye de elverişlidir. Esasen tarımda kalkınmak da muayyen bir endüstri seviyesine ulaşmakla mümkündür. Öteyandan endüstrinin gelişmesi için tarımın teknikleşmesi ve bu suretle fazla iş kuvvetinin endüstriye akabilmesi lâzımdır.

Şüphe yok ki, başlamış olan endüstrileşme hareketimiz günden güne gelişecektir. Bunun için İş ve İşçi Bulma, teknik ve rasyonel çalışma ihtiyacı her gün biraz daha fazla duyulacaktır.”<sup>256</sup>

Görüldüğü gibi, İşçi Sigortaları'nı oluşturulmasını gerekli kılan amaçlar arasında, işveren işçi ilişkilerinin “sosyal adalete” en uygun şekilde düzenlenmesi, ama öte yandan da “millî menfaatlere” de en uygun olmasının sağlanması bulunuyordu. Milli menfaatlere uygun olan ise, iş verimliliğinin artırılması ve bu suretle “memleketin kalkınması”na katkıda bulunmak. İşte, işçilerin sosyal güvenliği için “devlet himayesi” bunları öngörüyordu. Bakan Irmak, İşçi Sigortaları Kurumu'nun ilk Genel Kurulu'nun<sup>257</sup> açılış konuşmasında konuya şu şekilde değiniyordu:

“Büyük Meclisin sosyal dâvaların ön planda bulunduğu bir devirde çalışanlar üstündeki devlet himayesini gittikçe daha tesirli kılmak için çıkardığı kanunlar serisi arasında işçi sigortaları kurumuna ait olanı memleketin kalkınmasında tesirini en belirgin surette gösterilecek bir eser olması bakımından müstesna bir yer alır. [...]

Büyük milli ve insani davaları olan memleketin çocukları ve görevlileri olarak şuna inanıyoruz ki, tek yaratıcı kıymet saydığımız çalışmanın hızını verimini artırmak yolunda en tesirli vasitalardan biri çalışanları hayatın ve mesleğin türlü risklerine karşı garantilere sahip kılmaktır.”<sup>258</sup>

1945 yılında uluslararası düzlemde meydana gelen önemli gelişmelerden bir diğeri, 3 Ekim'de Paris'te Dünya Sendikalar Federasyonu DSF'nun kurulmasıydı. Savaşın ardından işçi sınıfının uluslararası ölçekte birlik ve dayanışması için kurulmuş olan bu örgüt, “sınıfsal temele oturmuş, demokratik ve evrensel bir dünya

<sup>256</sup> Bkz. (24), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 24-25.

<sup>257</sup> İşçi Sigortaları Kurumu'nun 1. Genel Kurulu 11 Mart 1946 tarihinde yapılmıştır.

<sup>258</sup> A.g.k., 71.

örgütüne kavuşmayı arzulayan dünya işçilerinin istemlerini kararlılıkla” savunuyordu. Gerek Sovyetler Birliği’den, gerek ABD’den, gerekse diğer ülkelerden olsun, toplam 55 ülkeden gelen sendika temsilcilerinden meydana gelen DSF, “tarihte ilk kez (...) dünya sendika hareketinin bütünü fiilen kapsamına almış oldu.”<sup>259</sup> DSF’nin tüzüğüün önsözünde amaç ve hedef şu şekilde belirtiliyordu:

“Dünyanın bütün kaynaklarının bütün halkların yararına kullanılmasını sağlayacak bir Dünya Düzeni’nin kurulması ile erişilebilir. Dünya halklarının büyük çoğunluğu kol ve kafa işçileridir, ve durumlarının korunması ve ilerlemeleri, ulusal ve uluslararası düzeyde örgütlenmiş bütün güçlerinin birliğine bağlıdır.”<sup>260</sup>

DSF’nin önemi, uluslararası düzeyde milyonlarca işçiyi kapsayacak boyutta sendikal hak ve özgürlüklerini savunan bir örgüt olmasından ileri geliyordu. DSF, İLO’nun 1947 yılında yayımladığı “Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme’nin çıkarılmasında etkin bir rolü bulunuyordu. İLO, bu Sözleşme’yi DSF’nin sunduğu taslağı esas alarak hazırlamıştı.

4.4.1. Sosyal Sigorta Kolları ile İlgili 1945 tarihli “İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu”

Çalışma Bakanlığı’nın kurulmasından kısa bir süre sonra, 4772 sayılı “İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu” 27 Haziran 1945

<sup>259</sup> Bkz. (98), DÜNYA SENDİKALAR FEDERASYONU, 39-40.

<sup>260</sup> A.g.k., 40.

tarihinde kabul edilerek 7 Temmuz 1945 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanundan yararlanacak olanlar, Kanunun 1. maddesine göre, 1936 tarihli İş Kanunu'nun kapsamına bağlı olarak sınırlandırılıyordu. Bu kanunun 1. maddesi şöyleydi:

“Madde 1 – İş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık hallerinde bu kanunda yazılı yardım ve ödeneklerden faydalanmak, 3008 sayılı İş Kanununun uygulandığı işyerlerinde çalışanlardan o kanuna göre sigortalı sayılanların hakkıdır.”<sup>261</sup>

İş Kanunu ise, en az on işçinin çalıştığı işyerlerinde geçerliydi. Dolayısıyla, Kanun uygulanmaya başlandığı tarihte kapsamına aldığı işçi sayısı, genel işçi sayısının altında bulunuyordu. Çalışma Bakanı Sadi İrmak'ın birçok konuşmasında tekrar ettiği gibi, sigorta kapsamına giren işçi sayısı 300 bini, işçilerin aileleriyle birlikte ise bu rakam 1 milyonu buluyordu.

İlk defa uygulanmakta olan bu sigortaların finansman sistemi oluşturulurken, dünya uygulanmakta olan işçi-işveren-devlet katkısı örnek alınmamış, yalnızca işverenden alınan primler oluşturulan ve bugün dahi sigortaların finansman sisteminin karakterize eden kendine özgü bir finansman sistemi kurulmuştur. Kanun 5. maddesinde bu durum açıkça şu şekilde yer alıyordu:

“Madde 5 - Bu kanuna konu olan sigortaların gerektirdiği yardım ve ödeneklerle her türlü idare giderlerini karşılamak üzere işçi sigortaları İdaresince bu kanun hükümlerine göre primler salınır ve alınır. Bu primleri vermekle yalnız işveren ödevlidir.”<sup>262</sup>

Kanun henüz Meclis'te tasarı halindeyken, Kanunun gerekçesinde ve Çalışma Bakanı'nın açıklamalarında bu tercih hem iş kazalarına hem de mesleki hastalıkların her türlüüne karşı “işverenlerin mesuliyeti” prensibi açıklamasında primin neye göre belirlendiği hükmü yer alıyordu. Buna göre, gerekçede işçiden prim alınmaması, yalnızca işverenden prim alınması gerekçede belirtiliyor, ancak Devletin niçin prim katkısında bulunmayışına herhangi bir açıklama getirilmiyordu. Hatta bu işverenin

<sup>261</sup> Bkz. (24), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 48.

<sup>262</sup> A.g.k., 49.

bu mesuliyetini bir nevi amortisman gibi “işletme masrafı” olarak kabul etmesi öneriliyordu:

“(…) İşverenlerin mesuliyetini kasıt, ihmal veya teseyyüp gibi kusurdan mütevellit hallere münhasır bırakmıyarak işten mütevellit bilûmum kaza ve hastalık hallerinde işçi ve müstahdemlerin uğrayacakları zararların tazminine imkân verecek surette genişletmek bütün ecnebi memleketler mevzuatına hâkim olan bir prensiptir. Bu prensibin istilzam ettiği en tabiî bir netice tamamiyle işverenlere ait bir tazmin mükellefiyetinin istihalesinden ibaret olan iş kazaları ve meslekî hastalıklar sigortası primlerinin münhasıran işverenlere terettüp etmesi keyfiyettir. İşverene ait işletmenin mahiyetinde mündemiç bulunan ve umumiyetle herhangi bir kimseye terettüp edebilecek bir kusurla izahı da mümkün olmıyan bu risklerin mesuliyeti doğrudan doğruya işverene tahmil edilmekte ve işverenin bu yüzden ihtiyar edeceği masrafların aynen bir makine veya âletin amortismanı gibi işletme masraflarına dahil addedilmesi tabiî görülmektedir.”<sup>263</sup>

Yine aynı tasarı üzerine konuşma yapanlar arasında CHP “Sosyal İşler Komitesi”nin şefi olan Rebiî Barkın<sup>264</sup>, konuşmasında sosyal güvenliğin “işçiliği” geliştireceğinden bahsediyor; primlerin işverenlere gerçi yük getirecek olmasından, ancak buna karşın işçinin veriminin artacağından, dolayısıyla bu durumun daha çok gelir getireceğinden söz ediyordu:

“Bu kanunun ferdî tesirleri kanunun içtimai tesirleri kadar da mühimdir. İşçilik bizde bir meslek haline gelmiyor. İşçiler arizî olarak çalışıyorlar ve iş hayatında kâfi bir garanti, bir emniyet bulamıyorlar. İşçiye vereceğimiz emniyet onun işine bağlanmasını ve işde daha verimli çalışmasını temin edecektir. Bu suretle meslekî güven ve ihtisas meydana gelecek ve işçilik bir meslek haline girecektir. Bu, işçilerin kalifiye işçi haline gelmesi bakımından da çok ehemmiyetlidir. Gerçi işverenlere bu kanunla bir mükellefiyet tahmil ediliyor, prim vermek suretiyle para yükü altına giriyor amma, vereceği bu primle işçinin randımanı artacağı cihetle,

<sup>263</sup> A.g.k., 30-31.

<sup>264</sup> Yaygın bir kanaate ve bilgiye göre Dr. Rebiî Barkın’ın, CHP’nin “İşçi Bürosu”nun şefi olduğu sanılıyordu. Ancak Aziz Çelik, Ahmet Makal’ın yeni bir çalışmasındaki yeni bilgi ve değerlendirmelere işaret ediyor, söz konusu çalışmasında Ahmet Makal, CHP’nin bu adla bir bürosunun bulunmadığını, Dr. Rebiî Barkın’ın “Sosyal İşler Komitesi”nin şefi olduğunu ortaya koyuyor. Bu konuyla ilgili olarak bkz. Aziz ÇELİK, “Ameleden İşçiye/Ahmet Makam, Türkiye İşçi Sınıfının Yolculuğundan Sayfalar”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı 15; Ahmet MAKAL, **Ameleden İşçiye Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları**.

verilenden daha çok gelir sağlayacağı için o kadar büyük görülecek veya istiksar edilecek bir şey olmasa gerektir.”<sup>265</sup>

7 Ağustos 1946’da Recep Peker’in Başbakanlığında kurulan Hükümet, programında her ne kadar, “bu yıl uygulanmasına başlanmış olan ve şimdilik meslek hastalığı, kaza ve analık hallerini ihtiva eden sosyal sigortalara bir de işçilerimizin ihtiyarlığını teminat altına alacak emeklilik sigortası ekliyeceğiz” diye öngörülmüş olsa da, Peker Hükümeti döneminde bu gerçekleştirilememiştir.<sup>266</sup> Ancak üç yıl sonra, 2 Haziran 1949 tarihinde 5417 sayılı “İhtiyarlık Sigortası” kabul edilecektir.

#### 4.4.2. 1946 Yılıın Genel Karakteristiği ve İşçi Sigortaları Kurumu’nun Kuruluşu

Türkiye’nin sosyal güvenlik tarihinde 1946 yılı önemli bir yere sahip. Türkiye’nin 1946 yılında gerçekleşen seçimlerden sonra çok partili yaşama geçmesiyle birlikte yaşanan siyasi atmosfer, toplumsal ilişkilere olduğu kadar çalışma ilişkilerine de yansdı. 1946 seçimlerinde muhafazakar-liberal Demokrat Parti, önemli oranda oy topladı. 1950’de de seçimleri kazanarak iktidara geldi, böylece tek parti rejimi sona erdi. Partilerin kurulmasına izin verilmesiyle 1946 yılında Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi ile Türkiye Sosyalist Partisi adlı iki sosyalist parti daha kuruldu. Her iki parti de özellikle sendikal alanda örgütlenme çalışmaları yürüttü.

<sup>265</sup> Bkz. (24), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 32.

<sup>266</sup> N. DAĞLI-B. AKTÜRK, Hükümetler ve Programları, 133.

Türkiye, o yıl San Fransisko’da Birleşmiş Milletler’e üye oldu. Aynı yıl Türkiye ile ABD arasında ikili yatırım anlaşması imzalandı. 1946 yılı Türkiye’nin 1932 yılından bu yana üyesi olduğu Uluslararası Çalışma Örgütü İLO’nun aynı zamanda BM’nin uzman kuruluşu ilan edildiği yıl. Yine 1946 yılı Uluslararası Para Fonu’nun fiilen faaliyete geçtiği yıl. Yine aynı yılın 15 Mart’nda, 21 Ocak 1946 tarih ve 4837 sayılı “İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun”la ‘İş ve İşçi Bulma Kurumu’ kuruldu.

“İşçi Sigortaları Kurumu”, 9 Temmuz 1945 tarihli 4792 sayılı “İşçi Sigortaları Kanunu” ile kurulmuş, bu Kanun 1 Ocak 1946’dan itibaren yürürlüğe girmiştir. 1 Temmuz 1946’de ise fiilen çalışmalarına başlamıştır. Kanunun Meclis’te kabul edilmesinin ardından Çalışma Bakanı Sadi İrmak *Ulus Gazetesi*’nde çıkan yazısında niçin ilk önce işçi sigortalarına ağırlık verildiği ve kurumun oluşturulmasıyla birlikte kapsamına ilişkin şu bilgileri veriyordu:

“Devletimizin ilk sosyal sigortasının işçileri ele almasında büyük bir isabet vardır. Çünkü günlük emeğinin verimiyle yaşayan büyük kütlelerin hayat garantilerine olan ihtiyaçları öteki meslek mensuplarından şüphesiz daha âcildi.

İlk sosyal sigortamız işçiyi meslek hastalıklarına, meslekten doğma kazalara ve ölümlere, analığın gereklerine karşı sigorta etmektedir.

Sigorta primlerinin yalnız işverenlerden ve bu sebeple önemlice bir kısmının Devletten alınması meslekî risk esasına uygun olduğu gibi işçimizi himaye ve böylece ona bahsedilen çalışma emniyeti sayesinde emek verimini artırma bakımlarından da isabetli bulunmuştur. Atılmış olan adım İş Kanununa bağlı olan ve sayıları şimdiden 300.000 i ve aileleriyle birlikte alınırsa milyonu bulan büyük bir kütleyi ilgilendirmesi itibariyle taşıdığı zihniyet kadar kemmî ölçüleri yönünden de önemlidir.

Teşebbüsün büyüklüğü bu kadar açık belirlemekle beraber kütlenin refahı ve mutluluğu için istediklerimiz ve özlediklerimiz yanında elbette küçük kalır.”<sup>267</sup>

<sup>267</sup> Bkz. (24), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 38-39.

Çalışma Bakanı Sadi Irmak, aynı yazının devamında, çalışma hayatında nasıl bir işçi-işveren ahengi tasarladığını betimliyor, Büyük Şef'in zihniyetine dayananlara sonsuz iyilik ve saadet öngörüyordu:

“Vatan sevgisini hizmet aşkında görmeyi fikirleri ve icratiyle ruhlara aşıl原因 Büyük şef'in zihniyetine inanan ve dayananlar gözünde Türk Milleti için istenecek iyilikler ve saadetlere son yoktur. Onun için bu güzel hamle tatbikatta hayırlı eserini verip tecrübelerimiz ve imkânlarımız arttıkça daha da genişlemeye elverişlidir.

Kamutay, Türk demokrasisinin büyük ve asil zihniyetini geliştirmekte ve Türkiye'de bütün mesleklerin mensuplarını birbirlerinin haklarına ve ödevlerine saygılı ve birbirlerini destekliyen uzuvlar halinde tutmak noktasına en büyük önemi vermektedir.

Millet bünyesini bir büyük organizma sayarsak meslek grupları onun organlarını teşkil ederler. İnsan vücudunda olduğu gibi sağlam bir yaşayış ancak organların teker teker sağlam olmaları ve tam bir ahenk içinde işbirliği etmeleriyle mümkündür. İşte Kamutay bu âhenge en büyük kıymeti vermekle ileriye görmenin güzel bir örneğini de göstermiş oluyor.”<sup>268</sup>

“İş ve İşçi Bulma Kurumu”nun kurulmasının gerekçeleri arasında ise, işçilere iş bulunarak işsizliğin önüne geçilmesinin yanı sıra, sanayinin çeşitli dallarında işçiyeye duyulan ihtiyacı karşılamaktı. Bu konuda Sadi Irmak şu çelişkiye dikkat çekiyordu:

“Bugün şu paradoksal durumun içindeyiz: Asgarinin altında bir hayat seviyesi ile yaşayan yüz binlerle vatandaş olduğu halde iş bölgelerinde türlü darlıklar arasında bir de işçi darlığı çekmekteyiz.

Bu açık vaziyet, iş kuvvetlerimizin seferber edilmiş olmaktan henüz çok uzak olduğunu gösterir.

Vakıa bunun türlü sebepleri vardır: İş arz ve talebi henüz tam olarak nizamlanmamıştır. İşyerlerine gitmek itiyadı her yerde teessüs etmemiştir. Kazanç da her zaman cazip bir tesir yapmamaktadır.

İşte bu büyük meselemizi halletmek lüzumudur ki, Bakanlığa bağlı bir ‘İş ve İşçi Bulma Kurumu’ meydana getirilmesine âmil olmuştur [...]

<sup>268</sup> A.g.k., aynı yerde.

Görülüyor ki vatanımızı özlediğimiz bayındırmaya kavuşturmak için bir taraftan çalışanlara refah ve hayat garantileri bahşetmeye öte taraftan da millî çalışma gücümüzü tam olarak seferber etmeğe mecburuz.”<sup>269</sup>

Görüldüğü gibi, gerek Çalışma Bakanlığı’nın gerekse İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun kuruluşları sırasında “tam çalışma”ya vurgu yapılmaktadır. İşçi Sigortaları Kurumu’nun daha birinci yılında sigortanın çalışma isteğinin önüne geçebileceği konusundaki endişe, dile getirilen bir kaygı olmuştur. Yine Çalışma Bakanı Sadi Irmak, 1947 yılında Bakanlığın çıkarmış olduğu sözü edilen *Çalışma* dergisinde bu kaygıyı şu sözlerle ifade eder:

“Bir yıllık denemelerin karşılaştığı zorlukları küçümsemeden diyebiliriz ki müessesenin kuruluşuna hakim olan zihniyet, milletimizin ihtiyaçlarına uygun düşmüştür: bu zihniyet çalışma hayatında bulunanlardan başlayarak gitgide belki bütün nüfusumuzu kavriyacak bir hacim içinde çalışma şevkini kırarak bir gevşekliğe sebep olmadan risklere karşı sosyal garantiler yaratmak şeklinde hülâsa edilebilir.”<sup>270</sup>

Henüz emeklilik sigortasına geçmemiş, kaza sigortası ve analık sigortasını uygulayan sigorta sisteminde yön veren anlayış, görüldüğü gibi, “çalışma şevkini kırarak bir gevşekliğe sebep olunmaması” isteğidir. Aynı yazıda, sigortanın önde gelen amaçları arasında “çalışma hızının” ve “emeğin verimliliğinin” artırılması olduğuna değinilmektedir:

“Bu kurumun behemehal muvaffak olmasını ve çok daha geniş bir hacim almasını zaruri kılan sebepler arasında yardımlaşma isteği kadar çalışma hızımızı artırma ihtiyacı da vardır. Elbette ki, teminatlara sahip bir vatandaşın emeği çok daha verimli olur. Vatanımızın en büyük meselelerinden biri de çalışanların sayısını ve emeğin verimini artırmaktır.”<sup>271</sup>

Kurumsal yapının oluşturulmasıyla beraber sistemli bir şekilde gelişmeye başlayan sosyal güvenliğe ağırlıkla yön veren saikler şöyle sıralanabilir: 1. İşçi ile işveren arasındaki ilişkilerin ülke çıkarına (“milli menfaatlere” uygun olarak)

<sup>269</sup> Sadi IRMAK, “Çalışma İhtiyacımız”, 2.

<sup>270</sup> Sadi IRMAK, “Sosyal Sigortalarımızda Gelişme”, 1.

<sup>271</sup> A.g.m., 2.

dengeye sokulması, 2. İş gücünün verimini artırarak genel refahı yükseltmek, 3. Tam çalışmayla işsizliğin ve ayrıca “işçi darlığı”nın önüne geçmek, 4. Tüm bu sayılanları sağlamak üzere bir sosyal güvenlik sistemi kurmak.

#### 4.4.3. İşçi Sigortaları Kurumu’nun İlk Genel Kurulu

1946 yılında birçok önemli gelişmenin yanı sıra İşçi Sigortaları Kurumu’nun 11 Mart 1946’da gerçekleştirilen ilk Genel Kurulu birçok açıdan önemli bir yere sahiptir. Bu Genel Kurul, sosyal sigorta ve sosyal güvenlik sisteminin kuruluşu sırasında sosyal sigorta ve sosyal güvenlik olgularına nasıl bir anlayış içerisinde yaklaşıldığını ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır. Ayrıca, ilk Genel Kurul’un yapısı İşçi Sigortaları Kurumu’nun yönetilme biçimine de yön veren anlayışı göstermesi bakımından önemlidir.

Çalışma Bakanı Sadi Irmak, ilk Genel Kurulu açılış konuşmasında, ilginç bir saptamada bulunur. Türkiye’de sigortanın bir devlet müessesesi olarak kurulmasının ve belirli işçiler için genel ve zorunlu kılınmasının, dünyadaki deneylerden edinilen başlıca kazanç olduğunu belirtir:

“Büyük Meclis sigorta kanunumuzu meydana getirirken bu alanda batı dünyasının son 50 yıl içinde geçirdiği acı ve tatlı tecrübeleri göz önünde bulundurmuş ve amelî yolları seçmiştir. Sigortamızı bir devlet müessesesi olarak kurmamız ve muayyen işçiler için umumî ve mecburî kılışımız geçirilen deneylerden edinilmiş başlıca kazancımızdır. Bilindiği gibi başka memleketlerde bu faaliyete ilk önce işçi veya işveren teşekküllerince

hususî mahiyette başlanmış sonraları bu sigorta teşekkülleri birleştirilmiş ise de bu teşebbüslerin yetmezliği ve rasyonel olmayışı meydana çıkarak devletler müdahale zaruretini duymağa başlamışlardır.<sup>272</sup>

Sadi Irmak, başka ülkeler örneğine değinirken doğru bir yaklaşım gösterse de, Türkiye’de işçiler tarafından kurulan ve yönetilen ve Osmanlı İmparatorluğu’na kadar uzanan dayanışma ve yardım sandıklarının varlığını görmezden gelmektedir. Sosyal sigorta ve sosyal güvenlik fikrinin işçi sınıfının gayretleriyle geliştiği göz ardı ederek, adeta kendinden menkul devlet eliyle kurulmuş sigorta fikrini savunmaktadır. Dünyada da işçi sınıfı, başta kendi öz örgütleri sendikalar aracılığıyla olmak üzere, sigorta anlayışıyla sendikaların yanı sıra yine öz örgütleri sandıkları ve kasaları kurmuşlardır. Ülkemizde ise başta sendikacılık ve bu tür yapılar daima yasaklarla ve engellemelerle karşılaşmış ve yok sayılmışlardır. Irmak’ın sözünü ettiği, dönemin devletin sosyal sigorta ve sosyal güvenlik düşüncesine el atması fikrine yön veren saikler ise, dünyadaki konjonktürel gelişmelerle sıkı bir ilişki içerisindeydi.

Özünde devleti bir sosyal sigorta sistemi kurmaya iten düşünce, Marx’ta ifadesini bulan bir gerçeğe dayanıyordu. Başlangıçta yalnızca işçilerin yönetiminde ve dolayısıyla denetiminde olan bu tür sandık ya da kasalarda biriken muazzam paralar, burjuvaziye zamanla cazip gelmeye başlamış ve bu paralardan kendine kaynak yaratma “uyanıklılığı”na erişmişti. Burjuvazi işçi sınıfına ait olan bu yapıların denetimini ele geçirerek, aynı zamanda onlar üzerinden işçi sınıfını boyunduruk altına tutmanın yollarını bulmuştur. Marx, sermayenin hizmetine sunulan “tasarruf sandıkları”na ilişkin bu mekanizmayı şu biçimde deşifre etmiştir:

“Tasarruf sandığı, öyle bir altın zinciridir ki, hükümet, onunla, işçilerin büyük bir bölümünü elinde tutar. İşçiler bu yolla yalnızca koşulların sürdürülmesinde yarar bulmazlar. Yalnızca, işçi sınıfının tasarruf sandıklarına katılan bölümü ile bu sandıklara katılmayan bölümü arasında bir bölünme meydana gelmekle kalmaz. İşçiler böylece, kendilerini ezen var olan toplumsal düzenin korunmasına yarayacak silahları, kendi düşmanlarının eline teslim etmiş olur. Para, ulusal bankaya geri akar, banka parayı yeniden kapitalistlere ödünç verir ve her ikisi kârı paylaşırlar, ve böylece, halkın kendilerine düşük faizle verdiği –ve ancak

<sup>272</sup> Bkz. (24), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 73.

bu merkezileşme sayesinde güçlü bir sanayi kaldırıcı olabilen- paranın yardımıyla sermayelerini ve halk üzerindeki doğrudan egemenliklerini artırırlar.”<sup>273</sup>

Marx’ın da belirtmiş olduğu gibi, işçi sınıfının birikimi olan tasarruf sandıklarını kontrol etmek burjuvaziye çok çeşitli olanaklar sunmuştur. Bu olanaklar yukarıda Trevoux’nun belirtmiş olduğu kriz dönemlerinde “amortisör” görevi görmekten, günümüzde hala geçerliliğini koruyan sermaye sınıfına fon aktarımı gibi işlemlere uzanmaktadır. Türkiye’de de bu fonların -gerek en büyük hacme sahip Sosyal Sigortalar Kurumu’nun fonları olsun, gerekse henüz kısa bir geçmişe sahip olan İşsizlik Sigortası fonları olsun- devlet erki üzerinden sermaye sınıfına aktarımı gibi suiistimal ve eleştiri konusu olan kullanım biçimleri gündeme gelmiştir.

Ancak tüm bunlara rağmen, gerek İşçi Sigortaları Kurumu, gerekse Sosyal Sigortalar Kurumu, devlete bağlı bir kuruluş olsa da, idari ve mali bakımdan “özerk” bir yapıda olmuşlardır. Genel Kurul ve Yönetim Kurulu’nda daha başlangıçta, İşçi Sigortaları Kanunu’nda yer alan maddelere göre, devlet kurumlarının temsilcileri ile çeşitli akademisyenlerin temsil edilmesinin yanı sıra, işveren ve işçi temsilcilerinin de temsiliyeti gözetilmiştir. Ancak, ileride değineleceği üzere, bu temsiliyetin dengeleri dönemsel siyasi ve iktisadi gelişmelere bağlı olarak değişiklikler göstermiştir.

Kanun’un 1. maddesine göre, İşçi Sigortaları Kurumu’nun Çalışma Bakanlığına bağlı olarak kurulduğu belirtiliyordu. Bu maddede kurumun bir Çalışma Bakanlığı’na bağlı bir devlet kurumu olduğu ve mali ve idari bakımdan “muhtar”, yani “özerk” olduğu belirtiliyordu. Bu 1. madde şöyleydi:

“Madde 1 - İş hayatında türlü hallere karşı ilgili Sigorta Kanunu hükümlerini uygulamak ve Çalışma Bakanlığına bağlı olmak üzere İşçi Sigortaları Kurumu vücuda getirilmiştir.  
Kurum bu kanun ve özel hukuk hükümlerine tabidir. Mali ve idari bakımdan muhtardır ve tüzel kişilikte bir Devlet kurumudur.”

<sup>273</sup> Bu alıntıya işaret eden Yüksel AKKAYA, “Sosyal Güvenlik ve Tarihi Üzerine ‘Aykırı’ Notlar”, 17; Karl MARX, *Ücretli Emek ve Sermaye, Ücret, Fiyat ve Kâr*, 61-62.

İşçi Sigortaları Kurumu'nun bu "özerk" yapısının niteliğini incelemek üzere, ilgili Kanununun 10. maddesinde açılım getirilen Yönetim Kurulu'nun yapısına bakılacak olursa; Yönetim Kurulu toplam yedi üyeden oluşuyordu. Bu yedi üyeden dört üye Hükümet tarafından tayin ediliyor, diğer üç üye arasında ise bir işçi ve bir de işveren temsilcisi ile –genellikle üniversite öğretim üyelerinden oluşan- örneğin iş hukukunda uzman bir akademisyen bulunuyordu. Yönetim Kurulu'nun bileşimi ilgili maddede şu şekilde yer alıyordu:

“Madde 10 – Yönetim Kurulu, tabii üye olan Genel Müdürle birlikte yedi üyeden teşekkül eder. Üç üye Çalışma Bakanlığının ve bir üye Maliye Bakanlığının teklifiyle Bakanlar Kurulunca tâyin olunur. İşçi ve işverenleri temsil edecek birer üye Genel Kurula gelmiş olan işçiler ve işverenler temsilcileri tarafından kendi aralarından seçilir.

Hükümetçi tâyin edilecek dört üyeden birinin iş fizyolojisi veya iş hıfzısıhhası, ortopedi veya cerrahlık kollarında uzman bir hekim, öteki üyelerden birinin sigorta uzmanı, diğer üyelerin ise iş hukuku ve sosyal ekonomi alanlarında yetkili kimseler olmaları şarttır. Bu üyelerin görev süresi üç yıldır.

Yönetim Kurulu, Başkanını kendi üyeleri arasında seçer. Genel Müdür başkan seçilemez. Yönetim Kurulu enaz haftada bir toplanır. Yönetim Kurulu üyeleri tekrar seçilebilir.”<sup>274</sup>

Görüldüğü gibi, İşçi Sigortaları Kurumu, daha başlangıçta özerk bir yapıda kurulmuştu. Ancak, Yönetim Kurulu'nun bileşimi göz önünde bulundurulduğunda, Hükümet temsilcilerinin ağırlıkta olduğu görülebilir. Bu durum, kurumun yasal olarak özerk yapıda olmasına rağmen, fiilen daima Hükümetlerle –siyasal açıdan- bağımlılık ilişkisi içerisinde olması bakımından sorgulanması gereken bir konudur. Bu durum, “özerk” yapının kuruluşunda ikircikli davranıldığını göstermekte, “özerk”liğin–çeşitli dönemlerde görüldüğü gibi- Hükümetlerce alınan siyasal kararların hegemonyası altına girmesine, bu nedenle “kağıt üzerinde” kalmasına yol açmıştır.

Yönetim Kurulu kararları almaya yetkili olan en üst kuruldu. Yönetim Kurulu üyelerinin görev alanları 11. maddede şu şekilde tanımlıyordu.

<sup>274</sup> Bkz. (24), ÇALIŞMA BAKANLIĞI, 41

“Madde 11 – Yönetim Kurulunun görevleri şunlardır:

- A) Genel Müdürlüğün işlemlerini gözetimi altında tutmak;
- B) Kurumun Genel Müdürlükçe teklif edilecek yıllık yönetim giderleri bütçesiyle memur ve hizmetliler kadrolarını tesbit ederek Çalışma Bakanlığına sunmak;
- C) İdarenin Genel Müdürlükçe hazırlanan bilânçosunu ve yapılan işler raporunu Genel Kurula vermek üzere Çalışma Bakanlığına sunmak;
- D) Memleketin gerekli yerlerinde İşçi Sigortaları Kurumu şube veya acentalıklarının kurulmasına yahut kaldırılmasına karar vermek;
- E) Kurumun çalışma, hesap ve alım, satım usullerini ve memur ve hizmetlilerinin görev ve yetkilerini göstermek üzere çıkarılacak yönetmelik tasarılarını hazırlayarak Çalışma Bakanlığının onayına sunmak;
- F) Kurum veya şubeleri adına imza yetkisinin kimlere verileceğini tâyin etmek;
- G) İşçi sigortaları ile ilgili kanunların gerektirdiği tedaviler ve her türlü yardımları için hastane ve doğumevi ve malûlleri işe alıştırma yurdu gibi sağlıkla ilgili veya sosyal müesseselerin meydana getirilmesi hakkında Genel Kurula tekliflerde bulunmak;
- İ) Kurumca girişilecek her türlü ödünç almaları ve idareye (10.000) liradan çok akçalı sorum yükliyecek bağıtları inceleyip onamak.”<sup>275</sup>

Aynı Kanunun Genel Kurulu’nun yapısına ilişkin hükümleri 12 maddede şu şekilde yer alıyordu:

“Madde 12 – Genel Kurul;

- A) Türlü işlerin işverenleriyle bu işlerdeki işçiler arasından enaz on beşer kişi olmak üzere eşit sayılarda seçilecek üyelerden;
- B) Çalışma Bakanlığının İş Dairesi Genel Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Sosyal Yardım ve Hıfzısıhha Daireleri Başkanları ile Maliye Bakanlığının Hazine Genel Müdüründen ve Ticaret Bakanlığının İç Ticaret Genel Müdürlüğünden ve Başbakanlık Genel Murakabe Heyetinden gönderilecek bir zattan;
- C) Üniversite, Teknik Üniversite ve yüksek okul profesörleri arasından seçilecek iş hukuku, sosyal ekonomi ve sigorta alanlarıyla iş fizyolojisi veya iş hıfzısıhhası, ortopedi yahut cerrahlık, mühendislik kollarında uzman bir veya birkaç kişiden; teşekkül eder.

<sup>275</sup> A.g.k., 41-42

İşveren üyeler ticaret ve sanayi odalarınınca, işçi üyeler iş yerlerindeki temsilci işçiler tarafından seçilir.

Nerelerdeki ticaret ve sanayi odalarının hangi işlerden kaçar işveren üye seçecekleri ve işçi kurumları tamalanıncıya kadar aynı yerlerde işçi üyeler seçiminin nasıl yapılacağı Çalışma Bakanlığınca belirtilir.

Üniversitelerden ve yüksek okullardan gelecek üyeler Çalışma ve Milli Eğitim Bakanlıkları tarafından beraberce seçilir.

Bu maddeni (A) ve (C) fıkralarında yazılı bulunan üyelerin görev süreleri üç yıldır. Süresini dolduran üyeler yeniden seçilebilir.

Çalışma Bakanı veya görevlendireceği kimse Genel Kurula Başkanlık eder.<sup>276</sup>

Genel Kurul'da yer alan üyelerin görevleri ise 14. maddede şu şekilde belirtiliyordu:

“Madde 14 – Genel Kurulun görevleri şunlardır:

A) Kurumun bilânço ve yapılan işler raporiyle denetçiler tarafından işlemlerin ve hesapların denetlenmesi sonuçlarını gösteren raporlar üzerine karar vermek (bilânçonun ve yapılan işler raporunun Genel Kurulca onanmasıyla ilgililer ibra edilmiş olurlar),

B) Sağlıkla ilgili veya sosyal müesseselerin meydana getirilmesi için Yönetim Kurulunca yapılacak teklifler üzerine kararlar vermek,

C) İşçi Sigortaları konularında kendiliğinden veya Çalışma Bakanlığının istemi üzerine düşünce ve dileklerini bildirmek.

Genel Kurulun, görevlerinden (B) ve (C) fıkralarında yazılı olanlar hakkında vereceği kararlar Çalışma Bakanlığınca sunularak bu Bakanlığın onamasıyla kesinleşir.<sup>277</sup>

11 Mart'ta toplanan ilk Genel Kurula 18 işçi ile 17 işveren delegesi katılmıştır.<sup>278</sup> Bunun yanı sıra Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Ticaret ve Maliye Bakanlıkları delegeleri, Başbakanlık Umumî Murakabe [Denetleme] Heyetinden iki delge, Üniversite profesörleri Genel Kurul'da yer almışlardır.<sup>279</sup> Çimento, Yün ve Yünlü Dokuma, Tütün, Deri ve Kundura, Madeni Eşya, Şişe ve Cam, Pamuk, Üzüm ve İncir, Nebati Yağ, İpek, Kömür Demir, Şeker, Kağıt ve Selüloz gibi sanayiler

<sup>276</sup> A.g.k., 42-43.

<sup>277</sup> A.g.k., 43.

<sup>278</sup> A.g.k., 77.

<sup>279</sup> A.g.k., 71.

adına katılan işveren ve işçi temsilcileri arasından Genel Kurulu'nda yapılan seçim sonucunda Yönetim Kurulu'nda temsil edilmek üzere, işveren üye olarak Adana Pamuk sanayi işverenler temsilcisi Sükûti Sözen, işçi üye olarak da İstanbul Yün ve Yünlü Dokuma sanayi işçi temsilcisi Rahmi Alp seçilmişlerdi. İşveren ve işçi temsilcilerinin Genel Kurul'da dile getirdikleri sorunlar arasında en belirgin olanı bir an önce ihtiyarlık, malûllük ve ölüm sigortalarının kurulması konusuydu. Ayrıca, devlet katkısının olmadığı primlere, devletin de katkı koymasının beklendiği, Genel Kurul'un bitiminde alınan kararlardan ortaya çıkıyordu. Genel Kurul'da "temenni" olarak zikredilen ve "en önemlileri" sayılar şu kararlar alınmıştır:

“1-İşçilerin ihtiyarlık, malûllük ve ölüm halinde dul ve yetimlerini koruyacak sigortalar ihdası.

2-Primlerin tesbitine esas olacak işçi gündelikleri için bir barem yapılması.

3-Prim ve ödenekler tesbit edilirken yaş, hizmet müddeti ve işin ağırlık derecesinin gözönünde tutulması.

4-Primlerin işveren, işçi ve Devlet tarafından ödenmesi.

5-Sigorta fon ve ihtiyatlarının işçi yararına müsait şartlarla nemalandırılması.

6-Beyanname verme mükellefiyetinin küçük sanatlarla mevsim işçilerine uygulanmaması.

7-Sigorta Kanununun geniş bir izahnamesinin hazırlanması ve bütün iş yerlerine dağıtılması.

8-İhtiyarlık Sigortası Kanunu çıkıncaya kadar hâlen işverenlerce yapılmakta olan özel yardımların devamı.

9-Geçici iş görememezlikte ilk günden itibaren tazminat verilmesi.

10-İşçilerin ve ailelerinin hastalık doğum ve bakım ihtiyaçları için gerekli sağlık müesseselerinin kurulması.<sup>280</sup>

Görüldüğü gibi, birinci maddede belirtilen ihtiyarlık, malûllük ve ölüm sigortalarının kurulması için 1949 yılını beklemek gerekecekti. Ancak 4. maddede zikredilen, devletin de primlere iştirak etmesi temennisi ise, hep temenni olarak kalacaktı.

---

<sup>280</sup> A.g.k., 77-78

#### 4.4.4. 1946 Sendikacılığı

1946 yılının önemli gelişmeleri arasında, yukarıda sayılan partiler dışında çok sayıda sendikanın da kurulmuş bulunmasıdır. Yaygın olarak “1946 Sendikacılığı” olarak tanımlanan bu süreç, 1946’da Cemiyetler Kanunu’nda yapılan değişiklikle “sınıf esasına dayalı örgüt” kurma yasağının kaldırılmasına dayanıyordu.<sup>281</sup> Bu süreçte işçiler tarafından kurulan örgütler çeşitli kooperatif, dernek, cemiyet gibi sendika-dışı görünen biçimler almışlarsa da, meşru zeminde sendikacılığı içeren faaliyetler yürütmüş olmalarından -örneğin cemiyetlerden bir kısmı, daha sonra doğrudan sendika adını da almıştır- bu dönem haklı olarak “1946 Sendikacılığı” şeklinde tanımlanmaktadır. Kurulan cemiyetler arasında “teavün (yardım) ve tasarruf cemiyetleri” veya dernekleri de bulunmaktaydı. Bu tür derneklerin ve cemiyetlerin bir kısmının amacını işçilere sosyal sigorta sağlamak oluşturuyordu. Ayrıca, birçoğu memurları da kapsıyordu, çünkü memurlar o dönem henüz yasal olarak hiçbir sosyal güvenlik hakkına sahip değildi. Örneğin bunlar arasında “Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Pamuk ve müessesesi Daimi Memur ve Müstahdemleri Yardım Derneği”ni (Adana) saymak mümkün. 8 Haziran 1946 tarihinde kurulan derneğin amacı, hastalık, doğum ve ölüm durumlarında üyelerine yardımda bulunmaktı.<sup>282</sup>

Ancak, sendikalar hakkında bir kanunun bulunmayışına dayanan hükümet, 1946 yılının sonunda bu yapıları birer birer kapatmıştır.<sup>283</sup> Görüldüğü gibi, çok partili döneme geçildiği sözde özgürlük ortamında dahi, işçilerin haklarını aramak üzere oluşturdukları örgütlenmelere tahammül edilememiştir. Ancak, 1946’da varolan bu “sendika-dışı” örgütlenmeler daha sonraki sendikal örgütlülüğü etkilemiş

<sup>281</sup> 4919 sayılı bu Kanunun adı “3512 sayılı 1938 tarihli Cemiyetler Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” olarak geçiyordu ve 10 Haziran 1946 tarihinde yürürlüğe girdi.

<sup>282</sup> Yıldırım KOÇ, Türkiye İşçi Sınıfı Tarihinden Yapraklar; Yıldırım Koç, bu şekilde kurulmuş örgütlenmelere örnek olarak 157 dernek, sandık ve cemiyet, 107 de kooperatif saymaktadır.

<sup>283</sup> A.g.k., KOÇ, 100-102. Yıldırım Koç, bu bilgileri Şehmus Güzel’den aktardığını belirtmektedir; Şehmus GÜZEL, **Türkiye’de İşçi Örgütlenmesi (1940-1950)**, 290-295.

ve “örgütlenme ve örgütlü çalışma konusunda göz önünde bulundurulması gereken bir miras devret[miştir].”<sup>284</sup> Sendika kurmanın yasal bir hak olarak tanınması, ancak 1947 yılında kabul edilen 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun” ile mümkün olmuştur.

Çalışma Bakanı Sadi Irmak 1946’da yayınlanan *Çalışma* adlı dergide çıkan “Sosyal Politikada Yönümüz ve Meselelerimiz” başlığını taşıyan bir makalesinde işçilerin “demokratik haklarının korunması” konusunda şunları belirtiyordu:

“Cemiyetler Kanunu’nun geçirdiği son tadiller neticesinde her nevi işçiye mesleki teşekküller meydana getirmek hak ve salahiyeti tanınmıştır. Devlet bunlara karşı hayırhah bir durum göstermektedir. Bu teşekküllerin hem kendilerine hem memlekete faydalı hizmetler görmelerini temenni etmekteyiz.”<sup>285</sup>

Kemal Sülker’in ifadesine göre, Sadi Irmak, “sendika” kelimesinden hoşlanmıyor, Meclis’e sunulan tasarıda kurulacak yapıların “sendika” adını değil, “meslek dernekleri” adını almasını öneriyordu. Yasaya ise “İşçi ve işveren meslek dernekleri ve dernek birlikleri hakkında kanun” adını vermeyi öngörüyordu. Ayrıca, yine Kemal Sülker’in ifade ettiği gibi, Sadi Irmak, “Cemiyetler Kanunu’nda yapılan değişiklikle yasa yolu açıldığı için kurulan işçi sendikalarını kapatmayı da amaçlıyordu”. Kemal Sülker, Sadi Irmak’ın Sendikalar Kanunu tasarısı müzakeresi sırasında Meclis’te yaptığı ve sendikalara bakışını ortaya koyan şu konuşmasını aktarmaktadır:

“... Memleketimizin birçok yerlerinde, ezcümle büyük şehirlerinde süratle baş gösteren ve ilerleyen bir sendikalaşma hareketi karşısında bulunduk. Bu suretle kurulmuş olan işçi topluluklarının sayısı yüze yaklaştı. Bunların bir kısmı sendika ünvanını aldı, bir kısmı birlik, dernek veya cemiyet gibi muhtelif isimler aldı. Fakat görülüyor ki hepsinde müşterek olan motif, meslekî ve sınıf menfaatlerini müştereken temsil ihtiyacı idi. Bu ihtiyaç altında kurulan toplulukların az zaman sonra kısmen ödevlerinden

<sup>284</sup> A.g.k., 102.

<sup>285</sup> Bkz. (14), SÜLKER, 156

uzaklaştıkları ve bizi yeniden bir nizam vermeğe mecbur ettikleri müşahade edildi.”<sup>286</sup>

Çalışma Bakanı Irmak, “özgürce kurulan sendikalardan ve çeşitli işçi örgütlerinden şikayetçiydi. Sendikaların politika ile uğraşmalarını istemiyordu” ve sendikaları “bir nizama bağlamayı zorunlu görüyor[du]”:

“Meslekten olmayanların ekseriye meşru olmayan gayeleri için bu sendikalar içerisine nüfuz etmelerini önleyici bir hüküm koyduk; bu teşekkülleri gayri siyasî ve mesleğin ve sınıfın yükselmesine matuf temsili sendika olarak kabul etmekteyiz. Mesleğe faydalı olacak teşekküllerin gayri siyasî oluşunda memleketin ve mesleğin büyük menfaatinin faydasına olduğuna kaniiz.”<sup>287</sup>

“Sendika” yerine “mesleğe faydalı teşekkül”ler demekte ısrar eden Irmak, üstelik bunların siyasetle de uğraşmamalarını öngörüyordu. Kemal Sülker, bu anlayışın özgür sendikacılığın değil, güdümlü ve denetimli sendikacılığın savunulmasına yol açtığını belirtmektedir.

Irmak, 1947 yılı Bütçe görüşmeleri sırasında ise Meclis’te yaptığı konuşmada yasa tasarısı hakkında şunları söylüyordu:

“(…) İşçi topluluğu olan her yerde birtakım beynelmilel ajanların tesir etmiye çalıştıkları görülür. Bu ajanlar işçi kütesine proleterlik duygusunu aşılamağa çalışırlar. Sonra da bütün dünya proleterleriyle birleşmek yani beynelmilel olmak telkinini verirler. Onun için biz de işçimizde bu proleterlik duygusunun ve durumunun husule gelmemesine en fazla dikkat edeceğiz... Türk işçisinin hakları arasına meslekî dernekler kurma hakkı da katılmıştır. Bu teşeküllerin mesleklerinin yükselmesine, temsiline ve yardımlaşmaya hadim olması ve yabancı ideoloji oyunlarının dışında hür ve millî duyguya dayanan bir gelişmeye kavuşmalarını sağlayacak bir kanun tasarısını huzurunuzda sunmak üzereyiz.”<sup>288</sup>

<sup>286</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>287</sup> A.g.k., 157.

<sup>288</sup> Bkz. (21), MAKAL, 232.

Irmak, aynı konuşmada takip edilen çalışma politikasının ana hatlarını sıralıyor ve şu sonuca ulaşıyordu: “Adım adım takibetmekte olduğumuz bu hedeflerin tam mânası şudur: Milliyetçi bir rejim içinde âdil bir sosyal politika.”<sup>289</sup> Sınıfların varlık kazanmaları ve örgütlenebilmeleriyle, artık “eskisi gibi savunulması olanaksız hale gelen halkçılık anlayışının yerini, giderek artan bir vurguyla milliyetçiliğin almaya başladığı” görülüyordu. Başbakan Recep Peker de, 14 Şubat 1947 tarihli bir radyo demecinde yasanın milliyetçilik yönünü vurgulayarak şunları söylüyordu:

“Milli telakkilere aykırı ideolojik zihniyetlerin tesiri altında tutulmak istenen işçi meslek teşekküllerini işçilerimizin yurtsever duygularına ve milli ruha uygun esaslar üzerinde kurmayı temin için bir milli Sendikalar Kanun tasarısı hazırladık ve Meclise sunduk.”<sup>290</sup>

Yine yasa tasarısının Meclis’te görüşülmesi sırasında yaptığı bir konuşmada Çalışma Bakanı Irmak, hem yasanın temel felsefesini açıklıyor, hem de sendikalara “istikamet vermek” düşüncesini, açıkça şöyle ifade ediyordu:

“Bütün hareketlerimizde motif millî motiftir. Millîlik melkeketin hava gibi, su gibi muhtaç olduğu havaici zaruriyededir. Binaenaleyh işçi birliklerinde millî motiflerle hareket etmeyi tabii gördük. Bu hiçbir zaman dünya hareketleriyle münasebettar olmamaya bizi götürmeyecektir. (...)

Prensibimiz; hürriyetçilik, milliyetçilik ve devletçilik görüşünü bu yeni doğmakta olan derneklere istikamet olarak vermek ve bunlara gerek mesleklerine ve gerekse millite; kamu menfaatına yararlı olmalarını temin etmektir.”<sup>291</sup>

Bu dönemin sendikal alanda en önemli gelişmelerden biri Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Türk-İş’in kurulmasıdır. 31 Temmuz 1952 tarihinde kurulan Türk-İş, kuruluşundan itibaren vesait altında olduğu suçlamalarına maruz kaldı. Özellikle dönemin 1950 Genel Seçimlerinde başa geçen Demokrat Parti iktidarının da Amerikan Marshall planını benimsiyor olması ve bu konfederasyonun da Marshall yardımından yararlanma görüşü eleştiriler alıyordu. Başlangıçta işçi

<sup>289</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>290</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>291</sup> A.g.k., 233.

sınıfının ekonomik mücadelesini daha iyi yürütmek ve CHP vesayetinden kurtarmak gibi iddialarla kurulmuş bulunsa da, Türk-İş kısa süre sonra dış yardımdan, özellikle Amerikan yardımından yararlanmayı ve işçi sınıfının mücadelesini amaçlarından saptırmayı hedef alan bir kuruluş olduğu yönünde eleştiriler aldı.<sup>292</sup>

Sınıfların ve sınıf mücadelesinin reddi üzerine kurulu zihniyet devam ederken, aradan geçen zaman diliminde, her ne kadar dünyadaki konjonktürel değişimlere bağlı da bulunsa, toplumun geçirdiği değişimler, sanayileşme, kalkınma hamleleri ve tüm bunların ortaya çıkardığı sınıf oluşumları, yönetimde bulunanları eski tarz yönetim anlayışını terk etmeye zorluyordu. “Sınıfların varlığının ve buna dayalı olarak sınıfların örgütlenmesinin reddinden, Cemiyetler Kanunu değişikliğinden sonra sınıfların örgütlenmelerine gelinmiştir.” Ancak, her ne kadar sendikaların kurulmaları ve faaliyette bulunmaları yasal olarak olanaklı hale gelmişse de, “bu kuruluşların faaliyetlerine getirilen sınırlamalar, sınırlı ve vesayet altında bir sendikacılık hareketinin arzulandığını göstermekte (...) Bir başka deyişle, sendikalar işçi sınıfı üzerinde toplumsal kontrolü sağlamanın bir aracı olarak düşünülmekte ve planlanmakta(ydı).”<sup>293</sup>

<sup>292</sup> T. ARINIR-S. ÖZTÜRK, **İşçi Sınıfı-Sendikalar ve 15/16 Haziran**, 18.

<sup>293</sup> Bkz. (21), MAKAL, 229.

#### 4.5. 1961'den 1980'e

27 Mayıs 1960 darbesinden sonra Temsilciler Meclisi tarafından hazırlanan ve Milli Birlik Komitesi tarafından onaylanan 1961 Anayasası, “devlet-yurttaş ilişkisini sosyal-liberal sosyal devlet anlayışı ile ılımlı solidarist korporatist anlayışı birleştiren bir yaklaşımla” düzenliyordu.<sup>294</sup> Yeni anayasanın getirdiği sosyoekonomik hak ve özgürlükler “müreffeh bir toplum”un inşa edilmesini hedefliyordu. Yeni dönem hukuki ve politik planda değişimi ifade ediyordu.

##### 4.5.1. 1961 Anayasası ve Dönemin “Sosyal Devlet” Tartışmaları

1961 Anayasası, Türkiye'nin çalışma hayatında yeni bir dönem açmıştır. Bu anayasa ile sosyal haklara ve sosyal güvenlik hakkına anayasal bir nitelik kazandırılmıştır. 1961 Anayasası'nın 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve *sosyal* bir hukuk devletidir. Anayasanın başlangıç bölümünde ise devletin amaçları arasında sosyal adaletin, ferdin ve toplumun huzur ve refahının gerçekleştirilmesi ve güvence altına alınması gibi konulara yer verilmiştir. 1961 Anayasası'nın “Ailenin Korunması” başlıklı 35. maddesinde şunlar öngörülüyordu: “Aile Türk toplumunun temelidir. Devlet ve diğer kamu tüzelkişileri, ailenin, ananın ve çocuğun korunması

<sup>294</sup> İsmail KAPLAN, *Türkiye’de Milli Eğitim İdeolojisi*, 263.

için gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurur.” “Çalışma Şartları” başlıklı 43. madde ise şöyleydi: “Kimse yaşına, gücüne ve cinsiyetine uygun olmayan bir işte çalıştırılmaz. Çocuklar, gençler ve kadınlar, çalışma şartları bakımından özel olarak korunur.” 1961 Anayasası’nın 48. maddesi sosyal güvenlik hakkına ilişkin şu hükmü içeriyordu: “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir.”<sup>295</sup>

1960’lı yıllar Türkiye’de işçi sınıfı hareketinin kitleselleştiği bir dönem oldu. 1961 yılında iki yüz bin işçinin katılımıyla gerçekleşen Saraçhane mitingi, 1963 yılındaki Kavel Grevi gibi büyük eylemlerin ardından işçilere *toplusözleme* ve *grev hakkı* tanındı. 1964 yılında 506 sayılı yasa çıkartılarak, İşçi Sigortaları Kurumu’nun adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirildi. 506 sayılı yasa çıkarılırken, “hem yayılım emellerini ve hem de içeriğini daha iyi anlatması bakımından ‘sosyal’ sözcüğü yeğlenmişti”.<sup>296</sup> Yapılan değişikliklerle sigorta yardımlarından yararlananların sayısı artırıldı. Bu dönem sendikalı ve sigortalı çalışan işçilerin sayısında önemli bir artış kaydedildi. İşçilerin ve bütün çalışanların ücret ve yaşam düzeyleri yükseldi.

Dönemin siyasal gelişmeleri arasında 13 Şubat 1961 tarihinde Türkiye İşçi Partisi (TİP)’in kurulması yer almaktadır. TİP’in kurucuları arasında Kemal Türkler, İbrahim Güzelce, Rıza Kuas gibi sendika yöneticileri bulunmaktadır. TİP, 1965’te yapılan seçimlerde 15 milletvekili ile Meclis’e girdi. 13 Şubat 1967 tarihinde Türk-İş’in uzlaşmacı politikalarını reddeden sosyalist eğilimli sendikacıların girişimi sonucunda Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) kuruldu. DİSK’in kurulmasının ardından işçi eylemleri daha da yoğunlaştı. 15-16 Haziran 1970 tarihinde İstanbul’dan Kocaeli’ye uzanan bölgede yüz bini aşan işçinin sendika özgürlüğüne yönelik yeni yasayı protesto etmesinin ardından sıkıyönetim ilan edildi.

<sup>295</sup> ANAYASA, 28-32.

<sup>296</sup> SSK-TARİH VAKFI, *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996*, 65.

Dönemin tartışmalarında “liberalizm” anlayışı eleştiriye tabi tutuluyordu. Daha 1952 yılında, Çalışma Bakanlığı iş müfettişi Şevket Erdem, liberalizmin “başıboş ve alabildiğine bir ekonomi hürriyetine kadar gidemeyeceği”ni belirtiyor ve “hele zamanımızda bu kadar sınırsız bir iktisat serbestliği hiç de rağbet görecektir gibi değildir. Bundan fayda da umulamaz” diyordu. Ona göre, “iktisadi liberalizmin aşırı bir hal alması, bir bakıma da ferdin zararına”ydı.<sup>297</sup> Bu nedenle, toplumun etkisini dikkate almak gerekiyordu:

“Çünkü altın arayıcı macera düşkünlerinden torna başında çalışan ölçülü iş adamına dek bütün insanlar, toplumun çığ halindeki tesirinden sıyrılamazlar. Böyle olunca da, tıpkı milyonluk sermaye sahipleri gibi, devletin nüfuzunu kale almaları gerekir. Zaten bugün devlet müdahaleciliği bir yandan da zaruret derecesini bulmuştur. Çünkü iş sahaları ve iş çeşitleri o kadar çoğalmıştır ki, bunları ne işçi, ne de işveren güdememez.

Bundan başka, hattâ daha önemli sayılabilecek bir zaruret de, uluslararası işbirliğinin zamanımızda kaçınılmaz bir hal almasıdır. Milli ekonomilerin gelişimi, dünya iktisat gidişine ayak uydurmak zorundadır. Bunun, zamanla, uluslararası devlet müdahaleciliği sistemine dayanması tabii görülmektedir. Fakat bu da demek değildir ki kapitalist millî rejimlerle, dünya işbirliği sistemleri fert hürriyetinin temellerini sarsacaktır.”<sup>298</sup>

Artık, “iktisadi hayat, pozitif olarak klasik liberalist cereyanların tesirinden uzak ve ammenin menfaat ve hayrına tabi” olmalıydı.<sup>299</sup> Oysa, 1961 Anayasası ile karşılaştırılacak olursa, Türkiye’nin 1924 tarihli ilk Anayasasında devletin iktisat alanına müdahalesi sınırlandırılmıştı. Bu değişimin karakteristiği Avrupa’da gelişen ve klasik liberal iktisadi anlayışın terkedildiği İkinci Dünya Savaşı sonrası uygulama alanı bulan Keynesyen anlayışın Türkiye’nin yasal mevzuatına geç transfer edilişiydi. Türkiye’de gerek burjuvaziye gerekse işçi sınıfına ait dinamiklerin konsensüs sağladığı bu evre aynı zamanda yeni bir tahakküm dönemini açıyordu. Bu, burjuvazinin “korumacı” bir görünüm altında işçi sınıfı üzerinde kurmaya çalıştığı bir tahakkümdü. 1961 Anayasası öncesinde ve sonrasında “sosyal devlet” kavramında ifadesini bulan yeni “himaye” anlayışı etrafında yapılan tartışmalara

<sup>297</sup> Şevket ERDEM, *İş, İşçi, İşveren Münasebetleri ve Vazifeleri*, 74.

<sup>298</sup> A.g.k., 74-75.

<sup>299</sup> Ülkü AZRAK, “Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi”, 208.

gözatacak olursak, bunu görebiliriz. Ülkü Azrak, iktisattaki yeni “hürriyet ideali”nin benimsenmesini ve liberal anlayışın terk edilmesini şöyle tanımlıyor:

“İktisadi hürriyet ideali, 19. asır anayasalarına nazaran, batı devletlerinin modern anayasalarında bir hayli değişik şekilde yer almaktadır. Klasik anlamda liberalizmin artık tamamen terk edildiği günümüzde bu değişik ve oluşumu tabii karşılamak gerekir.

Devletin iktisadi sahaya müdahalesi, anayasa prensipleriyle tahdid edilmiş olmakla beraber, modern Avrupa anayasalarında fertlerin insan haysiyetine yaraşır şekilde yaşamalarını sağlamak maksadıyla adil, hakkaniyetli prensiplere uygun bir iktisadi rejim ve teşkilatın kurulmasına doğru büyük adımlar atılmıştır. İktisadi hürriyetler de genel olarak bu prensiplerin çerçevesi dahilinde gelişmektedir.

Görüldüğü gibi iktisadi hayat, pozitif olarak klasik liberalist cereyanların tesirinden uzak ve ammenin menfaat ve hayırına tabidir” (s. 208).

“Kendiliğinden bir sosyal düzene bağlı olarak gelişemeyen iktisadi fenomen, devletin zorlayıcı tedbirlerine ihtiyaç göstermektedir.” Azrak, daha da ileri giderek, sosyal devletin bir “hekim” gibi “sosyal bünyenin yardımına” koştuğu benzetmesini yapar:

“Hastalanan iktisadi ve sosyal bünyenin yardımına devlet bir hekim olarak koşmuş ve patolojik arızaları teşhis ve tedavi ederek toplumu tehlikeli afetlerden korumuştur. Bunu yaparken de önceki devirlerde olduğu gibi sadece dışta, çevrede kalan palliyatif tedbirlere başvurmamış, hastalığı kökten halletmek maksadıyla radikal müdahalelerde bulunmuştur. İşte bu fonksiyonuyla modern devlet, birçok anayasalarda yer alan ‘sosyal devlet’ vasfını kazanmıştır.”<sup>300</sup>

Azrak, modern anayasaların içerdiği pozitif gerçeklerin nedenini, “dünya savaşlarının beraberlerinde getirdikleri iktisadi buhranlar ve gündün güne tekniği gelişen modern toplumun sosyal ve ekonomik zaruretleri”ne bağlıyor. Yine Azrak’ın makalesine başvuracak olursak, “sosyal devletten anlaşılması gereken, (...) sosyal

<sup>300</sup> A.g.m., 209.

adalet prensibine dayanan devlettir” Buna göre, “sosyal devlet”, yalnızca “sosyal güvenlik” sağlamakla yetinmez.<sup>301</sup> Bunun ötesinde;

“[...] sosyal devlet, bir sosyal grup veya tabakanın kültürel ve ekonomik bakımlardan tazyikini ve mağduriyetini reddeden, onunla mücadele eden ve kaldırmağa çalışan bir devlettir. Sosyal devlet, bu görevini sadece sosyal güvenliği sağlayan bir takım kurumlar vasıtasıyla değil, aynı zamanda yardıma muhtaç olan kütlelere müşfik elini uzatarak onları sefaletten kurtarmak suretiyle de ifa edecektir. Zira sosyal güvenlik kurumları adı altında toplanan sigortalar, yaşlılara, hastalara, kazaya uğrayanlara ve işsizlere yardım etmekle yetindiği halde devletin sosyal görevi burada bitmemektedir”.<sup>302</sup>

Sosyal devlet, yalnızca sosyal sigortaları kurmakla ve uygulamakla yetinemez. Sosyal devlet “en karakteristik fonksiyonlarından biri” ise, “sosyal sigortalar dışında fakirlere ve çalışmak suretiyle geçimini sağlayamayanlara yaptığı yardımdır”. Azrak’a göre,

“[...] sosyal sigortaların faaliyeti halkın gerçek refahı için yetmez. Sosyal güvenlik, sadece yaşlıların, hastaların veya kazaya uğrayanların sosyal sigortadan istifadesiyle sağlanamaz. Sosyal vasfını taşıyan bir devletin, her şeyden önce sefaleti önlemesi gerekir. Konjonktür hareketleriyle tasarruf ettiğini kaybeden ufak rantiyeler, bir çocuk dünyaya getirmekle topluma yararlı olan bir fakir anne, vatanının müdafaası için savaşırken malul olan bir fert, geçimini sağlamak için dilenmek zorunda bırakılmamalıdır.”<sup>303</sup>

Bir yandan, “fertlerin insan haysiyetine yaraşır şekilde yaşamalarını sağlamak maksadıyla adil, hakkaniyetli prensiplere uygun bir iktisadi rejim ve teşkilatın kurulması” doğrultusunda devlet müdahalesinin artık modern Avrupa anayasalarının bir amacı olduğu belirtiliyor. Öte yandan, devletin müdahalesinin zorunluluğu çeşitli nedenlere bağlanıyordu. Bunlar arasında özellikle “savaşların beraberlerinde

---

<sup>301</sup> A.g.m., 208-209.

<sup>302</sup> A.g.m., 210.

<sup>303</sup> A.g.m., 217.

getirdikleri iktisadi buhranlar ve günden güne tekniği gelişen modern toplumun sosyal ve ekonomik zaruretleri” olarak sayılıyordu.<sup>304</sup>

“[...] klâsik liberalizmin yıllar boyunca süren inkişafı, tamamen himayesiz kalan halk tabakalarının, ekonomik kuvveti elinde tutan kuvvetli zümreler karşısında yavaş yavaş hayat imkânlarını kaybetmesi tehlikesini doğurmuştur. Bu inkişaf sonucunda bazı toplumlarda orta sınıfın kaybolmağa yüz tutması, iktisadî ve sosyal rejimle birlikte siyasî rejimin de âni sosyal hareketlerle radikal bir surette değişmesi ve aşırı bir sosyalist devlet düzeninin kurulmasına sebeb olmuştur. Bu oluşum, gerçekte iktisadî ve siyasî kuvvetin el değiştirmesi, bir sosyal tabakadan diğerine geçmesiyle sonuçlanmıştır. Sosyal devletin gayesi ise böyle bir oluşuma meydan vermeden halk tabakaları arasında sosyal ve iktisadî dengeyi gerçekleştirmek, kuvvetin belirli bir zümre elinde toplanmasına engel olarak totaliter rejim tehlikesini bertaraf etmektir. Batı ve kuzey Avrupanın ileri toplumlari, ‘refah devleti’ (Welfarestate-Wohlfahrtsstaat) teorisiyle beklenen sonuca varmışlardır.”<sup>305</sup>

Görüldüğü gibi, dönemin tartışmaları üzerinde hayli etkisi olan “totaliter rejim”, yani sosyalizm tehlikesi karşısında en iyi çare olarak, kapitalist serbest piyasa ekonomisinin yarattığı olumsuzlukların “sosyal devlet” politikasıyla dengelenmesi öngörülüyordu.

Özellikle bu dönem sosyalist devletlerin varlığı, sosyal devlet tartışmalarında en büyük ikilemlerden birini oluşturmuş, bu ikisinin birbiriyle karıştırılmaması en büyük kaygılardan birini oluşturmuştur. Ayrıca, bu durum, sosyal devlet anlayışının sınırlarının konulmasında belirleyici bir rol oynamıştır. “Sosyal devlet terimi ortaya çıktı çikâli liberal düşünceyi savunanların zaman zaman bu deyim karşısında telaşa düştükleri bir gerçektir” diye belirten Azrak’a göre, 1961 Anayasası taslağı, Anayasa Komisyonu’nun hazırladığı ön tasarısına göre büyük değişiklikler arz ediyordu. Hukukçunun ifadesine göre, “Anayasa tasarısı, sosyalist ideolojinin bütün neticeleriyle yerleşeceği bir zemin hazırlamış olmaktan uzaktı. Nitekim mülkiyetin

<sup>304</sup> A.g.m., aynı yerde.

<sup>305</sup> A.g.m., 213.

bütünlüğü, bir sosyal sınıfın kuvveti elinde toplamasına engel olacak mahiyette tedbirlerin mevcudiyeti bu gerçeği açıkça göstermekte[...]”ydi.

Ancak, buna rağmen, sosyalist devletin uygulamalarıyla karıştırılmaması için, “sosyal devlet”in Batı örneklerindeki kimi uygulamaları alınmamıştı. Bunlardan en önemlisi işsizlik sigortasıdır. Örneğin, Almanya sosyal güvenlik sistemine işsizlik sigortasını 1927 yılında dahil etmiştir.<sup>306</sup> Ayrıca, bir sosyal devletin evlilik içi çocuklar kadar, evlilik dışında doğmuş çocuklara da toplumsal koruma ağı içerisine alma düşüncesi, 1961 Anayasası’nın dışında bırakılan bir hüküm olmuştur. Oysa, Türkiye, 6 Nisan 1949 tarihinde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’ni onaylamıştı.<sup>307</sup> Bu Beyannamenin 25. maddesi ise evlilik içi ile evlilik dışı doğmuş çocuklar ayırt edilmeksizin aynı toplumsal korumadan yararlanacakları hükmünü içeriyordu. Ancak buna rağmen Türkiye, evlilik içi ile evlilik dışı doğmuş çocukları birbirinden ayırmıştır. Azrak ise, konuya farklı bir boyut daha eklemiştir, her geçen gün daha çok sayıda evlilik dışı doğan çocukların “dilencilığe” itilmelerinden ötürü kapsam dahiline alınmalarının iyi olacağını savunmuştur:

“Bundan başka, tasarının 36. maddesinde ‘evlilik dışı çocukların beden, fikir ve ruh gelişmelerini ve toplum hayatında evlilik içinde doğmuş çocuklara denk bir yer elde etmelerini sağlayacak hükümlerin kanun tarafından vazedileceği’ belirtilmişken, bu kısım yürürlükteki Anayasaya hiç alınmamıştır

Evlilik dışı doğan çocuklar konusundaki istatistiklere bir bakılıyorsa, meselenin önemi anlaşılırdı. Gerçekten sayıları gittikçe artan bu çocukların, bazen doğumlarını müteakip, bazen da belirli bir yaşa geldikten sonra ebeveynleri tarafından terk edildikleri ve kimsenin yakınlığına mahzar olamadıkları için de dilencilik yaptıkları bir vakıadır. Tasarıda bu hükme yer verilmesinin gayesi, kanun vazına bu çocukların devlet eliyle bakım ve eğitimini sağlayacak bir kanun ısdarı yolunda eir verilmesiydi. Bu hükmün çıkarılmasıyla kanun vazı bu konuda tamamen serbest bırakılmış olmaktadır ki, fikrimizce devletin

<sup>306</sup> Türkiye ise, ancak 1999 yılına gelindiğinde ve sosyal güvenlik sisteminde liberal dönüşüm çoktan gündeme geldiği bir dönemde sosyal güvenliğin bu en eski uygulamalarından biri olan işsizlik sigortasını getirmiştir.

<sup>307</sup> 9119 sayılı Bakanlar Kurulu ile onaylanan Beyanname, 27 Mayıs 1949 tarihinde 7217 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

sosyal yardım fonksiyonunda böylece büyük bir gedik açılmış bulunmaktadır.”<sup>308</sup>

9 Temmuz 1961’de kabul edilen Anayasası’nın kuşkusuz işçi sınıfının yıllarca uğrunda mücadele yürüttüğü kazanımların en önemlilerinden birini, toplu sözleşme ve grev hakkı oluşturuyordu. Anayasa’nın 47. maddesi ile ilk defa toplu sözleşme ve grev hakkı şöyle düzenleniyordu:

“Madde 47 – İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler.

Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.”<sup>309</sup>

Ancak, 27 Mayıs’tan sonra ülkeyi bir süre yöneten Milli Birlik Kurulu, en kısa zaman toplu sözleşme ve grev hakkının tanınacağına ve sendikalar üzerindeki baskıların kaldırılacağına dair söz verse de, 1961 Aralık ayında kurulan ilk koalisyon hükümetinin programında bu konuda hiçbir açıklamanın bulunmadığı görülüyordu. Anayasa’da ifade edilen toplu sözleşme ve grev hakkına ilişkin yasa bir türlü çıkarılmıyordu. Bunun üzerine, “İstanbul Sendikalar Birliği”, bir miting düzenleme kararı aldı. Yüzbinin üzerinde işçinin katıldığı ve “ülkemiz tarihinin en büyük işçi mitingi” kabul edilen miting, 31 Aralık 1961 tarihinde Saraçhane’de düzenlendi. Bu mitingde grev ve toplu sözleşme hakkı dile getirildi. Sonuçta Hükümet bir Sendikalar Yasası önergesi ile toplu sözleşme, grev ve lokavt yasası önergesi hazırladı. İşçilerin haklarını almak için yürüttükleri eylemler devam ediyordu. Bunlar arasında geniş yankılar uyandıran Maden-İş Sendikası’nın öncülüğünde Kavel fabrikası işçilerinin direnişidir. 220 işçinin çalıştığı bu fabrikada direniş şiddetli oldu. Polisler işçiler arasında olaylar çıktı, birçok işçi yaralandı. Nihayet, Hükümetin hazırladığı önerge 15 Temmuz 1963 tarihinde Meclis tarafından kabul edildi. 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, 24 Temmuz 1963 tarihinde yürürlüğe girdi.<sup>310</sup> Kavel direnişinde, Maden-İş Sendikası Genel

<sup>308</sup> Bkz. (241), AZRAK, 221.

<sup>309</sup> Bkz. (14), SÜLKER, 234.

<sup>310</sup> Bkz. (237), ARINIR-ÖZTÜRK, 19.

Başkanı Kemal Türkler'in, var olan çelişkiye dikkat çekmek üzere, işçilere bu grevin “yasa dışı” bir grev olduğu yönünde seslendiği, işçilerden ise “yasa dışı ama anayasa içi” cevabını aldığı anlatılır.

Ancak, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, Anayasa’da işçilerin işverenler karşısında ekonomik ve sosyal haklarını korumak amacıyla tanınan toplu sözleşme ve grev hakkından farklı olarak, “eşitlik” ilkesini öne sürerek işverenlere de lokavt hakkını tanıyordu. Bu durum, kanunun çıkışından itibaren Anayasa’ya aykırı bulunmuş ve gerek Meclis’te gerekse sendika yönetimlerinde büyük tartışmalar yaratmıştır. Grev hakkını kullanan işçiler karşısında işverenlere de lokavt hakkı tanıdığından, özünde “eşitsizliğe”, ayrıca bu hakkın son derece kısıtlı kalmasına sebep olduğu yönünde eleştiriler almıştır. Ayrıca, yasa, toplu sözleşme ve grevleri birçok şarta bağlıyor, “anında ve etkin grevler” yapılmasını önlemeye çalışıyordu. Getirilen grev yasakları, grev yapmayı yasakladığı işçiler, grevleri erteleme yetkisinin hükümete tanınmış olması vb. hükümleri nedeniyle de demokratik olmaktan uzak kabul ediliyordu.<sup>311</sup> Görüldüğü gibi, ülkemizde işçilere yönelik en önemli haklardan biri olan toplu sözleşme ve grev hakkı tanınırken dahi, sorunlar yaşanmış, işçi sınıfının karşısında sermaye sınıfının çıkarları da gözetilmiştir.

275 sayılı yasanın kabulü ile ilk toplu sözleşme, 11 Eylül 1963’de Türkiye Birleşik Gıda İşçileri Sendikası (Gıda-İş) ile Hacı Bekir müessesesi arasında yapılmıştır. Yasadan sonra yasa hükümlerine aykırı sayılan ilk “kanunsuz grev” de 11 Mart 1963 tarihinde Zeytinburnu’nda Bozkurt Mensucat fabrikasında olmuştur. Bu olaya Sıkıyönetim el koymuştur. Sonuçta Zeytinburnu Asliye Ceza Mahkemesi 1053 işçinin aleyhine kabu davası açmış ve işçiler hüküm giymişlerdir. Yasaya uygun olarak yapılan grevlerde bile birçok sendikacı tutuklanmaktan kurtulamamıştır.

Yasanın çıkmasının ardından son yılların en büyük ve en çok yankı uyandıran işçi direnişi Zonguldak’ta oldu. 9 Mart 1965 tarihinde Zonguldak Kömür İşletmeleri

---

<sup>311</sup> A.g.k., 20.

Karadon kömür ocaklarında çalışan 5000 işçi direnişe geçti. İşçiler, direniş nedeni olarak liyâkat zammının dağıtım biçimini gösteriyorlardı. Ancak, gerçek neden, işvereni ve onunla işbirliği içindeki sendika yöneticilerini protesto etmektir. Bu direnişte işçilerin ocakları kapatması üzerine bölgeye polis ve jandarma gönderildi. 49 işçinin gözaltına alınmasının ardından direniş Kozlu bölgesinde devam etti. İşçiler jandarma ile çatıştılar. Olaylarda 2 işçi öldü, çok sayıda işçi de yaralandı. Olayları yatıştırmaya gelen sendika yöneticileri işçiler tarafından kovuldular. Bunun üzerine bölgeye askeri jet uçakları sevk edildi, 14 işçi tutuklandı. Zonguldak Maden işçilerinin bu direnişi, direniş karşısında Türk-İş yöneticilerinin tutumu, Türk-İş bünyesindeki sendikacılar arasında görüş ayrılıklarının doğmasına yol açtı. Bu ayrılıklar, daha sonra 1 Şubat 1966'da başlayan Paşabahçe Şişe-Cam fabrikaları grevi üzerindeki görüş ayrılığı ve Türk-İş yöneticilerinin bu grevde de işçi haklarına aykırı tutumlarını sürdürmeleri neticesinde doruğa çıktı. Bu grevdeki görüş ayrılığı neden gösterilerek üç üye sendika Türk-İş'ten geçici olarak ihraç edilmek istendi. Bunun üzerine, Türk-İş'ten geçici olarak ihraç edilen Lastik-İş, Maden-İş ve Basın-İş sendikaları, bağımsız Gıda-İş'le anlaşarak, 1966 Temmuzunda "Sendikalar Dayanışma Konseyi"ni (SADA) kurdular. Türk-İş'den geçici olarak ihraç edilen üç sendika, 12 Şubat 1967'de yaptıkları Genel Kongreleriyle Türk-İş'ten kesin olarak ayrılma ve Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu DİSK'i kurma kararı aldılar. Ayrıca Gıda-İş sendikası ve Zonguldak'taki Türkiye Maden İşçileri Sendikası Genel Yönetim Kurulu da aynı nitelikte karar alınca, beş sendika kurucu üye olarak DİSK'i oluşturdu. DİSK'in ana tüzüğü 13 Şubat 1967 tarihinde İstanbul Valiliği'ne verilerek resmen kurulmuş oldu.<sup>312</sup>

DİSK'in kurulduğu 1967'den 1971'de gerçekleşen askeri muhtıra arasındaki dönemde, sendikaların en önemli gündemini özellikle toplu sözleşme ve grev hakkının kullanılarak çok sayıda grev ve direnişin örgütlenmesi ile Türk-İş'ten kopup DİSK'e geçilmesi gibi olaylar belirliyordu. Bu dönemin "grevler ve işçi hareketleri, 274-275 sayılı yasaların çıkmasından sonra gelişmiştir".<sup>313</sup> Bu direniş, grev ve eylemlerin en önemlisi kuşkusuz 1970 yılının 15-16 Haziran günlerinde

<sup>312</sup> A.g.k., 22.

<sup>313</sup> A.g.k., 42.

gerçekleşen tarihin en kapsamlı ve eşi görülmemiş hareketiydi. 1970 yılında işçi sınıfının durumuna göz atıldığında, sendikalı üye sayısının 2 milyonun biraz üzerinde olduğu görülür. Bu dönemde tespit edilebilen sendikaların sayısı ise 737'yi bulmaktadır. Ücretli işçi sayısı 1960'ta 2 milyon 437 iken, 1970'te bu sayı 3 milyon 145'e çıkmıştır. İşçi sınıfı, büyük sanayi ve ticaret merkezlerinde toplanmıştır ve çoğunluğunun sanayide çalıştığı görülmektedir. İşçilerin yoğun olarak bulunduğu iller sırasıyla İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Zonguldak ve Kocaeli'dir.<sup>314</sup>

Olaylar, 274 ve 275 sayılı yasalarda değişiklik yapılmasının öngörülmesi üzerine başta, DİSK olmak üzere, bu karar girişimine karşı örgütlenmesiyle başladı. DİSK, “Anayasal direniş komiteleri” adını verdiği ve işyerlerinde, ileride kararlaştırılacak eylemlerin oluşturulması görevini üstlenecek, gereken çalışmaları yapacak komiteler oluşturdu. Yasal değişiklik önerilerinin Meclis'e gelmesi üzerine çalışmalara hız verildi. 12 Haziran'da DİSK Genel Başkanı Kemal Türkler bir basın toplantısı düzenledi. Bu basın toplantısında söz konusu Sendikalar Kanunu'nda değişiklik öngören tasarı eleştiriliyor ve bir eylem planı üzerinde duruluyordu. İlgili basın açıklamasının bir bölümü şöyleydi:

“Sendikalar kanununu değiştiren yeni tasarı, ekspres sür'ati ile, Millet Meclisi'nde 3,5 saat görüşülüp kabul edildi.

AP, CHP ve GP oylarının birleştiği yeni tasarı işçilerin serbestçe sendika seçme özgürlüğünü yok etmektedir. Memleketimizde faşist sendikacılığı getirmenin temelleri atılmaktadır. Bundan sonra, Türk-İş dışında bulunan işçi sendikalarına hayat hakkı tanınmayacak, işçiler, üyesi olmadıkları halde, haraç şeklinde Türk-İş'e aidat ödemek zorunda bırakılacaktır.

Türk-İş'e tanınan sendika diktatörlüğü, çalışma hayatına baskı, terör ve izdirap getirecektir.

Bu kanun, işçinin doğal hakkı olan sendika seçme özgürlüğünü Anayasa'nın 46.ncı maddesine rağmen ortadan kaldırmaktadır. Meclisten çıkan yeni kanun tasarısı, getirdiği ilkeler açısından, tümü ile Anayasa'ya aykırıdır. Bunu, Hükümet, partiler ve Türk-İş de bilmektedir. Ancak, ne var ki, Anayasa Mahkemesi kanunu iptal edinceye kadar, iş isten geçmiş olacaktır. Zira, işçilerin sendikalardan istifa hakkı, kullanılamayacak kadar ağır ve güç işleyecek hükümlere bağlanmıştır.

<sup>314</sup> A.g.k., 40-41.

Bu suretle amaç olan, devrimci sendikaları ve DİSK’i bertaraf etmeyi kanunla sağlamayı düşünmektedirler; esas plân budur.”<sup>315</sup>

Bildirinin devamında kanun yoluyla Türkiye’de tek konfederasyon ve her işkolunda sendika tekeli kurulmakta olduğu belirtiliyor, işçiye sendika seçme bakımından referandum hakkı tanınması talep ediliyordu. Aynı bildirinin devamında ise o gün, yani 12 Haziran günü DİSK Genel Yönetim Kurulu’nun olağanüstü toplanacağını, ayrıca 14 Haziran’da sendika yöneticileri ile işyeri temsilcilerinin Lastik-İş Sendikası’nın Merter’deki binasında toplantısı olacağını, bu toplantılarda alınan kararların DİSK tarafından derhal uygulanacağı bildiriliyordu.

14 Haziran’da alınan direniş kararı neticesinde 15 Haziran’da 113 işyerinde işçiler eyleme geçti. Genellikle DİSK sendikalara üye olan işçiler çoğunluktaiken, Türk-İş’e bağlı sendikaların üyesi olan işçilerin de direnişe katıldıkları görüldü. Sakin geçen birinci güne kıyasla, ikinci gün, yani 16 Haziran günü olaylı geçti. Başta İstanbul ve Kocaeli’nde olmak üzere işçiler çeşitli bölgelerden yürüyüşe geçtiler. Bu yürüyüş ve direnişe 150 bine yakın işçi katıldı. Olaylarda beş işçi öldü. Birçok işçi yaralandı. 16 Haziran günü akşama doğru DİSK’e bağlı sendikaların merkezleri ve bölge temsilciliklerinde polis tarafından aramalar yapıldı ve birçok sendikacı ve işçi gözaltına alındı. Aynı gün bir ay süre ile sıkıyönetim ilan edildi.

---

<sup>315</sup> A.g.k., 86-87.

#### 4.5.2. 1971 Askeri Muhtırası ve Sosyal Güvenlik Haklarının Kısıtlanması

1971 Askeri Muhtırası ile 1961 Anayasası'nda yer alan hak ve özgürlükler radikal biçimde daraltıldı. Ağır bir baskı dönemi ile işçi sınıfı hareketi tecrit edilmeye çalışıldı.

Sosyal Sigortalar Kurumu açısından bu dönemin en göze çarpan olaylardan biri, dönemin sağcı Milliyetçi Cephe<sup>316</sup> hükümetinin SSK bünyesinde çalışan yaklaşık 30 bin işçinin memur statüsüne geçmesine karar vermesiydi. Bu karar, en başta DİSK tarafından protesto ediliyor, bu girişimin sendikal haklara yönelik bir saldırı olduğu vurgulanıyordu. DİSK Genel Başkanı Kemal Türkler tarafından 20 Mart 1976 tarihinde yapılan bir basın açıklamasında, SSK'da çalışan işçilerin memurlaştırılmasıyla ilgili olarak şunlar ifade ediliyordu:

“MC iktidarı, ‘sıkıyönetimsiz sıkıyönetim’ uygulayıp, faşist cinayetleri kışkırtmakla yetinmiyor. Montajcı sanayi yatırımlarının ihtiyacı olan yeni mali kaynakları yaratmak için işçi sınıfımızın ve tüm çalışanların sefalet ücretlerine ve düşük gelirlerine el koymak istiyor. Tekelci kapitalistlerin kârını ve ekonomimizin emperyalist sermayeye bağımlılığını arttıracak olan MC tedbirleri emekçi halkımızın yoksullaşmasını hızlandırıyor. İşçi ve memurların vergi yükü ile fiyatlar artarken, ücretler ve satın alma gücü geriliyor.

Aynı emekçi düşmanı ekonomi-politikanın devamı olarak MC iktidarı işçi sınıfının toplumsal ve sendikal bütünlüğüne saldırıyor. Yüzbinlerce emekçinin grev ve toplu sözleşme ile elde ettiği kazanımları ve sendikal hakları yok etmeye yönelik bu saldırı, 1897 nolu yasa ile yasallaştırılmak isteniyor. Bunun ilk adımı olarak Sosyal Sigortalar Kurumunda çalışan 30 bin işçi memur statüsüne geçiriliyor.”<sup>317</sup>

<sup>316</sup> 1. Milliyetçi Cephe koalisyon hükümeti, AP-MSP-MHP-CGP partilerinden oluşuyordu.

<sup>317</sup> DİSK AJANSI, Sayı 976/140 Nolu Basın Açıklaması.

Aynı bildiride bu girişime Türk-İş'in verdiği destek eleştiriliyor, asıl amacın DİSK'i zayıflatmak olduğu belirtiliyordu. Bu dönem devlet memurlarının henüz sendika kurma ile toplu sözleşme ve grev hakkı bulunmuyordu. İşçilerin memurlaştırılması, zaten sendikal hakları için mücadele yürüten memurlar tarafından da kınanmaktaydı. Bu anlamda, bu girişim işçilerin sendikal hak ve özgürlüklerini elinden alan bir girişim olarak nitelendiriliyordu:

“SSK Müdürler Kurulunun Türk-İş Temsilcisinin desteğiyle daha önceleri aldığı bu kararın uygulamaya konulduğu, SSK Genel Müdürü Mustafa Mut tarafından açıklandı. Arkasından Türk-İş, M. Mut'un Bakanlar Kurulu kararını çiğnediği gerekçesiyle görevinden alınmasını istedi. Böylece Türk-İş, işçi-işveren ve iktidar birliğini savunan sınıf uzlaşmacısı tavrını bir kez daha ortaya koydu. 1897 sayılı yasayı benimsediğini gösterdi. Türk-İş'in bu tutumu, işçi sınıfımızın ayrılmaz bir parçası olan SSK İşçileri, memur statüsüne sokulmak istenen yüzbinlerce emekçi ve sendikal haklar için mücadele eden geniş memur kitleleri tarafından nefretle karşılanmaktadır.

DİSK, 30 bin SSK işçisinin toplumsal ve sendikal haklarına el koyanın M. Mut değil, onu kullanan MC iktidarı olduğunu bilincindedir. Ne M. Mut'un görevinden alınması, ne de Türk-İş'in sınıf uzlaşmacısı ve işçi memur ayırımını desteklemeci MC iktidarının işçi sınıfına ve sendikal hak ve özgürlüklere karşı saldırısını gizleyemeyecektir. Tekelci sermayeye hizmette yarış eden ve DİSK'i zayıflatmak için elinden geleni yapan bu güçlerin Sosyal Sigortalar Kurumun'da çalışan işçiler üzerinde oynamakta olduğu oyun bozulacaktır.

DİSK, dün olduğu gibi, bugün ve yarın tüm çalışanların grevli ve toplu sözleşmeli sendikalaşma hakkı için verilen mücadeleyi desteklemeye devam edecektir.

Bu mücadele işçi sınıfının sendikal birlik ve faşizm tehlikesine karşı demokrasi mücadelesinin ayrılmaz parçasıdır.”<sup>318</sup>

Bu değişiklikten birkaç yıl sonra, 28 Aralık 1979 tarihli bir genelge ile SSK'da memur statüsünde çalışan personele ilk defa 23 Ekim 1979'te Bakanlar Kurulu kararnamesi ile getirilen “fazla çalışma” uygulamasının 30 Eylül 1980 tarihine kadar devam edilmesi kararı alınır. SSK Genel Müdürlüğü'nün çıkarmış olduğu bu Genelge'de fazla çalışma hükmü şu şekilde yer almıştır:

<sup>318</sup> A.g.m., aynı yerde.

“Bilindiği üzere, Kurumumuzun Memur Statüsüne tabi personeline yaptırılmakta bulunan fazla çalışmaya; Kurum hizmetlerinin aksamadan yürütülmesinin teminen, bu konuda yeni bir Bakanlar Kurulu Kararı çıkıncaya kadar, eski Kararname esasları dahilinde devam olunması [...] kararlaştırıldığından uygulama bu esaslar dahilinde sürdürülmüştü. [...]

Buna göre; Kurumumuzda memur statüsünde çalışan personel normal günlerde 1, Cumartesi günleri ise 5 saat süreyle fazla çalışmaya iştirak ettirilecek[...]”tir.<sup>319</sup>

Bu dönem, 1980 12 Eylül’ün hemen öncesinde 30 Haziran-4 Temmuz tarihleri arasında SSK’nın 35. Genel Kurulu gerçekleştirilir. Bu Genel Kurula davet edilen işveren temsilcilerinin sayısı 161, işçi temsilcilerinin sayısı 270’dir, işçi emeklilerinin sayısı ise 20’dir. Çeşitli Bakanlıkların temsilci sayısı ise 6’dır. Genel Kurul’a katılan işçi temsilcilerin sayısının çokluğu değerlendirilecek olursa, bunun işçi sınıfının siyasal ve sendikal örgütlülük düzeyinin bir yansıması olduğu söylenebilir. Ancak, karar alma süreçlerinde ve kurumun özerkliğinin işletilip işletilmediği konularında sorun olduğu, aynı kongrede yapılan tartışmaların içeriğinden ortaya çıkmaktadır. Genel Kurulda konuşma yapan Türk-İş Genel Sekreteri M. Sadık Şide, kurum yönetimine Bakanlık tarafından müdahale edildiği iddiasında bulunarak şunları ifade etmiştir:

“Kurum [...] mali ve idari bakımdan muhtardır (özerktir) ve tüzel kişilikte bir devlet kurumudur.’ Ancak gerçekte hiç de böyle olmamış, olmasına imkan bırakılmamıştır. Sosyal Güvenlik Bakanlığının SSK yönetimine müdahalesi geçmiş dönemde olduğu gibi bu dönemde de devam etmiş ve giderek artmıştır. Kurumun bütün kollarında hizmetler aksamış, isabetsiz tayin ve atamalar, siyasi tasarruflarla kurum yönetimi çıkmaza sokulmuş her hizmet dalında şikayetlerin artmasına sebep olunmuştur.”<sup>320</sup>

Aynı konuşmasında Şide, yine bu konuyla bağlantılı olarak SSK’nın gerçek sahibinin işçiler olduğunu belirtmiştir:

“Sosyal Sigortalar Kurumu İşçinin Malıdır: Sosyal Sigortalar Kurumunun gerçek adı: İşçi Sigortaları Kurumu’dur. Bu Kurum bütün varlığıyla

<sup>319</sup> SSK, SSK 1979 Yılı Genelge ve Genel Yazıları Cilt II, 265.

<sup>320</sup> SSK, 35. Genel Kurulu, 15.

işçinin öz malıdır. Devlete vergisini, her mükelleften ileri, tam ve eksiksiz bir şekilde ödeyen işçilerimiz, ayrıca ikinci bir vergi gibi ödediği primlerle meydana getirilen SSK'nın gerçek sahibidir. Türk işçisinin yenge sosyal güvencesi olana Sosyal Sigortalar Kurumunu, keyfi ve sorumsuz yönetimle çıkmaza sürüklemeye kimsenin hakkı yoktur.”<sup>321</sup>

Şide, konuşmasında ayrıca, SSK'nın mali durumunun “endişe verici” olduğu konusunda uyarıda bulunmaktadır. SSK'nın fonlarının korunmasına yönelik doğru tedbirlerin alınmadığından, tahvillerde yatan SSK'ya ait paralara tahakkuk ettirilen faiz gelirlerinin çok düşük olduğunu, 1980 yılı Bütçe Kanununda iç borçlanmada ağırlığın SSK fonlarına verilmiş olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, hızlı enflasyon sebebiyle nakit varlığının erozyona uğramaması için önlemler alınması gerektiğini söylemekte, prim tahsilatındaki düşüş karşısında da yine tedbir alınmamasından ötürü kurum gelirlerinde azalmanın yaşandığına dikkat çekmektedir:

“Çalışma Raporu ve Bilançoyu incelediğimizde; 1975 yılında; % 86.02 olan prim tahsilatı oranının, 1979 yılında; 77.54'e düştüğünü görmekteyiz. Yukarıda işaret ettiğimiz kritik duruma karşın süratle bir tedbir alınmazsa bu oranın çok daha aşağıya düşeceğine şüphemiz yoktur.”<sup>322</sup>

Şide konuyu daha da derinleştirerek, kurum gelirlerindeki düşmelerin sadece prim tahsilatındaki düşüştan ibaret olmadığını, ayrıca faiz gelirleri, tahvil ve bono gelirleri, özellikle kira gelirlerinin düşmekte olduğunu belirtmektedir. Gerekli tedbirlerin alınmadığını, tüm bunlara açıklık getirilmesini talep etmektedir ve hatta kiralanan kurum binalarının kimlerin yararına sunulduğu konusunda hesap sormaktadır:

“[...] Kurum rant binalarının 5-10 yıl önceki kira rayiçleriyle kimlerin yararına sunulduğu, hangi kurum, kuruluş ve şahısların çıkarlarına tahsis edildiği, kimlerin baskılarıyla Kurum binalarına masraflarının bile

---

<sup>321</sup> A.g.k., 16.

<sup>322</sup> A.g.k., 15.

karşılıyamıyacak kiralar takdir edildiği en açık şekilde Genel Kurula anlatılmalıdır.”<sup>323</sup>

Görüldüğü gibi, Türk-İş Genel Sekreteri Şide SSK'nın mali ve idari açıdan yönetilme biçimine eleştiriler getirmiş ve bunlara karşı önlemlerin alınmasını istemiştir. Şide'nin değindiği bir başka konu ise sosyal güvenlik kuruluşlarının “sağladığı haklar ve verdikleri hizmetler arasındaki büyük farklılığı giderici ve bunları yaklaşıtııcı çalışmalar”ın ve “her zamandan daha çok ihtiyaç duyulan sosyal güvenliğin toplumun bütününe yaygınlaştırılması yolunda” atılan adımların yetersiz oluşudur. Şide, bu sözlerle sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesini meselesini kastetmektedir. SSK'nın 35. Kongresinde bir diğerkonuşmacı, hatta konuşmasını hemen Türk-İş Genel Sekreteri'nden sonra yapan Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Genel Sekreteri Rafet İbrahimoglu olmuştur. TİSK Genel Sekreteri de SSK fonlarının daha iyi değerlendirilmesi konusunda dikkat çekmekte ve “Konfederasyonumuzun görüşüne göre, sosyal güvenlik fonlarının daha iyi biçimde değerlendirilmesi ve bu fonların kullanılma şeklinde yeni organizasyonlara gidilmesi şarttır” demektir. Akabinde İbrahimoglu, SSK kaynaklarından işverenlere kredi aktarılması yönündeki işverenlerin talebini dile getirmekte ve şöyle demektedir:

“Nasıl işçilere bütün SSK plasmanlarının % 20'si civarında konut kredisi veriliyorsa, SSK primlerinin büyük çoğunluğunun işverenler tarafından ödendiği göz önüne alınarak, sanayici kredisi de aynı oranda olmalıdır. Özel sektör işverenlerine sağlanacak bu kredinin, tahsil imkanı az bulunan ve faaliyeti aksayan işyerlerine değil, faal ve başarılı işyerlerine hasredilmesi, hem kurumun hem de işverenlerin teminatı olacaktır.”<sup>324</sup>

Görüldüğü gibi, TİSK Genel Sekreteri'nin fonların kullanılma şekline ilişkin önerisi, fonların işverenlerin kullanımına sunulması yönünde. İbrahimoglu, bu konuda bir talepte daha bulunur ve SSK'nın tahvil satın

---

<sup>323</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>324</sup> A.g.k., 22.

alımında özel sektör ihtiyaçlarına tahsis edilmek üzere Sınai Kalkınma Bankası'nın tahvillerinin de satın alınmasını talep etmektedir:

“Konfederasyonumuzun bu konudaki diğer bir görüşü de, tahvil satın alınmasında kamu ve özel sektör arasındaki prim ödeme oranının göz önünde bulundurulmasıdır. Diğer bir deyişle, SSK, bu oran dahilinde Devlet Yatırım Bankası'nın veya münhasıran özel sektör ihtiyaçlarına tahsis edilmesi kaydıyla Sınai Kalkınma Bankası'nın tahvillerini satın almalıdır. Böyle bir uygulama, hem karma ekonomi hem de hakkaniyet prensiplerinin tabii bir sonucu olarak görülmektedir.”<sup>325</sup>

İbrahimoglu, ayrıca özellikle hastalık ve analık sigortası kollarında gelir fazlası bulunduğuna dikkat çekmekte ve gerek işçi gerekse işverenlerin ödediği prim oranlarının düşürülmesini talep etmektedir. İbrahimoglu'nun yaptığı konuşmada değindiği ve ilginç olan bir diğer nokta, günümüzde sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi ve uygulanan norm farklılığının giderilmesi konusunun daha o dönem işveren örgütü TİSK tarafından talep edilmiş olmasıdır. İbrahimoglu şunları ifade etmiştir:

“(...) bir husus da, sosyal güvenlik kurumlarının uyguladıkları normlar arasındaki farklılığın giderilmesi olacaktır. Kalkınma planlarında da yer alan böyle bir uygulama, sağlanan haklar ve alınan primler arasında denge kuracak ve haksızlıkları ortadan kaldıracaktır. Bugün sosyal güvenlik kuruluşlarımız karşılaştıkları riskler itibariyle büyük farklılıklar yaratmış durumdadır. Bunun en açık örneğini emeklilik yaş haddinde görmek mümkündür. Buna karşılık tahsil ettikleri prim oranında da bu kuruluşlar arasında önemli fark bulunmaktadır. Bu primlerin hangisinin sigorta edilen risklerin karşılığı olduğunu anlamak gerçekten güçtür. Diğer yandan, sosyal güvenlik kuruluşlarının tek bakanlığın çatısı altında toplanması, yönetim sorunlarını azaltacak ve belli bir disiplinin başlangıcı olacaktır. Çünkü, çeşitli Bakanlık yahut kuruluşların yetkisine bırakılmış uygulamalar dağınık olmakta, insan gücü kaynaklarının israfına sebebiyet vermektedir. Bu kuruluşların tek çatı altında toplanamaması, Sosyal Güvenlik Bakanlığının da, çağdaş bir refah devletinin ihtiyaçlarına cevap verebilecek yapıya ve organizasyona kavuşmasını önlemektedir.”<sup>326</sup>

<sup>325</sup> A.g.k., 22-23.

<sup>326</sup> A.g.k., 23-24.

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi ve norm birliğinin sağlanması konusunda Genel Kurul'da başka konuşmacılar da söz almış, örneğin SSK Yönetim Kurulu üyesi Nuri Pekkarpuz, Bağ-Kur ile SSK arasındaki prim farklarından dolayı, Bağ-Kur'luların daha yüksek emekli aylığı alabilmek için SSK'dan emekli olmayı tercih ettikleri için, bunun Kurumu zarara uğrattığını belirtmiştir:

“Bir diğer soygun daha başlamıştır arkadaşlar. Kendi yükümüzü çekemezken, Bağ-Kur başımıza dert olmuştur. Hiçbir arkadaşım burada dokunmamıştır. Bağ-Kur'dan artık emekli olan kalmamıştır hepsi sigortadan emekli olmaktadır. 180 lira aylık aidatla 5 yıl prim ödemekte 10 sene borçlanma yapmakta ve 2550 lira Bağ-Kur'dan alması gerekirken yakıt dahil 1 gün sigortalı olmakta ertesi gün bizden 7525 lira almaktadır. Üstelik bir günlük sigorta primi ile ömrü boyunca aile efradına sağlık yardımı yapmaktayız. (...) Kanunlarda bu açıklık var arkadaşlarım (...) Onun için de Sosyal Güvenlik müessesesi birden birleşmese çok ağır feciat olacaktır.”

Genel Kurulun sonunda kurumların tek çatı altında birleştirilmesi konusunda dönemin Sosyal Güvenlik Bakanı Sümer Oral yaptığı kapanış konuşmasında bu konunun çözümünün o kadar kolay olmadığına işaret eden, ayrıca haklar ve mükellefiyetler arasında mutlak bir dengenin sağlamanın imkansız olduğunu belirten şu açıklamayı yapıyor:

“Üzerinde önemle durulan bir konu, Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının bir çatı altında toplanmasıdır. Gerçekten fevkalade önemli bir konudur. Zaman zaman 5 yıllık kalkınma planlarında da yer alan ilke olmuştur. Yalnız bunu şu şekilde anlamamak gerekir. Bir çatı altında birleştirmek, bütün kuruluşların hakları ve mükellefiyetleri arasında bir dengeyi, mutlak bir dengeyi sağlamak mümkün olamaz. Çünkü bazlar değişiktir, çalışma şartları değişiktir, bir takım sigortacılık yönünden, dikkate alınacak, bir takım unsurlarda farklılık vardır. Ama, eninde sonunda bunlar arasında bir paralellik sağlanacak.”

Görüldüğü gibi, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi konusu, yaklaşık otuz yıl önce bu şekillerde gündeme getirilen bir konu olmuştur. SSK'nın beş gün devam eden 35. Genel Kurulu'nda çok sayıda işçi temsilcisiyle çok

sayıda işveren temsilcisi, hükümet temsilcileri ile akademisyenler konuşmalar yapmışlardır.

Dönemin bir başka karakteristik olayı, serum ve ilaç üretiminin yapıldığı SSK İlaç fabrikasında yapılan ve 4 aydır devam eden grevdi. İlaç fabrikasında grevin devam etmesi, Genel Kurul tartışmalarının da bu konuyla ilgili olarak hararetli bir biçimde geçmesine yol açmıştır. SSK İlaç Fabrikası'nda örgütlü bulunan Petrol-İş Sendikası adına SSK Genel Kurulu'nda işçi delegesi olan Cevdet Selvi, grev sürecine ilişkin olarak çok ayrıntılı bilgiler vererek, SSK'yı zarara uğratmamak adına, özel sektörde istenilenin gerisinde haklar istenildiğini belirtmiştir.

SSK'nın 35. Genel Kurulu'nda yapılan tartışmalar, o dönem devam etmekte olan SSK İlaç Fabrikası'ndaki grevin de etkisiyle, oldukça gerilimlere ve hararetli tartışmalara sahne olmuştur. Denilebilir ki, SSK Genel Kurulları, -her dönem olmasa da belli dönemlerde- gerek işçilerin gerekse işverenlerin gözettikleri birbirine zıt çıkarların savunulduğunu, karşılıklı kutuplaşmalar ve gerilimlerle bu çıkarların çarpıştığı, uzlaşılardan yapıldığı birer karşılaşma alanı olmuşlardır. Özellikle 1980 darbesi öncesindeki siyasal ve toplumsal atmosferin SSK Genel Kurullarına da yansımış olduğu görülebilir. 80 darbesine kadar her yıl yapılan SSK Genel Kurullarının, 1986 yılından itibaren 3 yılda bir toplanır hale geldiği ve “danışma dışında” herhangi bir yaptırım gücünün kalmadığı görülmektedir.<sup>327</sup>

<sup>327</sup> TÜRK TABİPLER BİRLİĞİ, **SSK Raporu (1994-1995)**, 9; Bkz. (292), SSK-TARİH VAKFI, 64. Genel Kurulların 3 yılda bir toplanmasına ilişkin değişiklik 4.6.1986 tarihli 3300 sayılı Kanunla yapılmıştır.

## 5. TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKADA NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM

Dünyayı etkisi altına alan neoliberal rüzgar, 1980 yılından itibaren Türkiye’yi de etkilemeye başladı. Bu dönemden sonra kamuda büyük bir dönüşümün etkisi hissedilmeye başlandı. Özelleştirmeler şeklinde gündeme gelen bu dönüşüm sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesini de beraberinde getirdi. Ardından Şili modelinin Türkiye için örnek teşkil edebileceği tartışmaları gündeme geldi. Sosyal Güvenlikte ilk büyük dönüşüm ise 1999 yılında 506 sayılı yasada değişiklikle ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası yasasının çıkarılmasıyla gerçekleşti. Daha sonra bireysel emeklilik sisteminin kurulmasına olanak sağlayan yasal düzenleme gerçekleştirildi. Son olarak 2008 yılında çıkan SSGSS yasasının çıkmasıyla sağlık ve sosyal güvenlik sisteminde ikinci büyük dönüşüm de gerçekleşmiş oldu. Bu bölümde, tüm bu gelişmeler gerek hükümetin, gerekse toplumsal muhalefetin ve sermaye kesiminin, kısacası bu alanda söz söyleyen ve eylemde bulunan toplumsal aktörlerin tutumları ve aralarındaki gerilimler/çatışmalar irdelenerek ele alındı.

### 5.1. 1980’den Günümüze Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Özelleştirilmesi

12 Eylül 1980’de gerçekleşen askeri darbeyle Türkiye’de sosyalist partiler yasaklandı. Sendikalar kapatılarak, başta DİSK olmak üzere sendika yöneticileri tutuklandı. 1961 Anayasası yürürlükten kaldırıldı. Turgut Özal’ın başkanlığını

yaptığı Anavatan Partisi iktidarı döneminde Türkiye’ye ithal edilen neoliberalizm, sosyal politikada da benimsenen yönelim oldu. Türkiye’de egemen sınıfların yaygın bir desteğini alan bu neoliberal politikalar zaten dünya ortalamasının çok gerisinde olan sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında ciddi kayıplara yol açtı. Daha sonraki iktidarlar tarafından da benimsenmiş olan bu politikalar günümüzde hala sürdürülmektedir.

1982 Anayasası ile siyasal ve sosyal haklar köklü biçimde budandı:

“1982 Anayasası devlet-yurttaş ilişkisini önemli ölçüde faşizan korporatist bir anlayışla düzenlemiştir. Kişi ve toplulukların hak ve özgürlükleri son derece kısıtlanmıştır; ödevleri ise topluma karşı olmaktan çok, hep büyük harfle yazılan Devlet’e karşıdır [...] 1982 Anayasası, yerine göre 12 Mart 1971 sonrası değişikliklerini aynen benimsemiş; kısıtlamaları yetersiz bulunduğu yerlerde ise 1971’i de geride bırakarak özgürlükleri boğma hareketini tamamlamıştır.”<sup>328</sup>

1982 Anayasası’nda sosyal güvenliğe ilişkin olarak şu maddeler yer almaktadır:

“Madde 50 – Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz.

Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.

Dinlenmek, çalışanların hakkıdır.

Madde 60 – Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.

Madde 61 – Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar.

Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.

Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir.

<sup>328</sup> Taha PARLA, *Türkiye’de Anayasalar*, 37.

Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır.

Bu amaçla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.”

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası, sosyal devlet ilkesine yer vermiştir. Sözcük olarak bakıldığında, bu düzenlemeleri öngördüğü halde siyasal partilere, sendikalar, kitle örgütlerine Anayasa ve yasalarla getirilen yasaklar ve 12 Eylül rejiminin emeğe düşman baskıları bu ilkelerin kağıt üzerinde kalması sonucunu doğurmuştur.

Kuşkusuz, liberal ekonomiye geçişte 12 Eylül'den önce, İMF ile yapılan standby anlaşması doğrultusunda alınan “İstikrar Programı”nın önemi büyüktü. 24 Ocak 1980'de açıklanan bu istikrar paketinin içeriğini, başta devalüasyon ve Doların Türk Lirası karşısındaki değerinin artırılması oluşturuyordu. 24 Ocak Kararları olarak bilinen bu kararlara göre, ayrıca, KİT ürünlerine zam yapılması ve her türlü fiyat kontrolünün kaldırılarak serbest piyasa ekonomisine geçilmesi öngörülmüyordu. İMF ile görüşmeleri bu dönem -AP azınlık hükümetinin Başbakanı Süleyman Demirel'di- Başbakanlık Müsteşarı olan Turgut Özal yönetiyordu. 24 Ocak Kararlarının da mimarı olan Turgut Özal'ın KİT'lere bakışını, o dönem Emin Çölaşan şöyle açıklıyordu:

“Turgut Özal, Türk ekonomisinde KİT'lerin durumu konusunda ciddi kuşuklara sahipti. Bunların pek çoğunun gerekli olduğuna inanmıyor ve devletin sırtında bir kambur olduğu inancını taşıyordu. Hele özel sektörün üretim alanında çalışmasını sürdüren KİT'lere tümüyle karşıydı. Örneğin hiçbir kamu kuruluşu, tekstil üretimine girmemeliydi. Bunları özel sektör yapardı.”<sup>329</sup>

KİT'lerde yapısal bir dönüşüm yapılması bu dönemden sonra gündeme gelmiştir. İMF'ye KİT ürünlerine zam yapma sözü verildikten sonra, İMF bu durumu olumlu karşılamış ve daha da ileriye giderek, “bu kuruluşlarda bünyesel reform

<sup>329</sup> Emin ÇÖLAŞAN, **24 Ocak, Bir Dönemin Perde Arkası**, 72.

yapılmasını iste[yerek], sadece zam yapmakla sorunun çözümlenemeyeceğini bildir[miştir].”<sup>330</sup>

Bu dönemden sonra özelleştirme politikalarıyla birlikte, özel sektöre kâr amacına dönük kaynak aktarımı başladı. Bu, diğer kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle paralel gerçekleşti. İletişim, ulaşım gibi temel sektörlerde kamu kuruluşları özelleştirildi. Sağlık ve sosyal güvenlik sistemi de son on yılda geçirdiği değişimler neticesinde bu gelişmelerden nasibini aldı.

Özelleştirmeye yönelik ilk düzenleme 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüslerine ve bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesini veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrini sağlayan 2983 sayılı yasayla getirildi. Daha sonra 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı yasayla kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlendi. Başta 233 sayılı kanun hükmünde kararname ile tamamı devlete ait kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasında Bakanlar Kurulu, KİT'lere bağlı ortaklık, işletme ve bu ortaklıklardaki payların özelleştirme kapsamına alınmasında da Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılındı.

Bu kararnamenin ardından bir dizi başka kanun hükmünde kararname de çıkarılarak özelleştirme uygulamalarına hız verecek diğer düzenlemeler yapıldı. Bu yeni düzenlemeler birçok kamu kurum ve kuruluşunun yapısının yanı sıra personel yapısında değişiklikleri kapsıyordu. Daha önce kamu kurumlarında işçi ve 657 sayılı memur yasasına tabi memur olmak üzere iki ayrı statü bulunuyordu. Ama yapılan değişikliklerle beraber birçok kurum 657 sayılı yasanın öngördüğü personel rejiminin dışına çıkarıldı. 308 sayılı ve değişik 233 sayılı kanun hükmünde kararname ile KİT'lerde yalnızca işçi ve sözleşmeli personel çalıştırılması hükmü getirildi. Elbette bu değişikliği yapma gereği, kamu kuruluşu konumundaki işletmelerin özelleştirilmesi sırasında personel statüsüne bağlı olarak doğabilecek sorunları

---

<sup>330</sup> A.g.k., 220.

ortadan kaldırmakla beraber işverenlerin kendilerince en uygun düzenlemeyi yapabilmeleri için gerekli kolaylıkları önceden devlet eliyle sağlamaktı ve bu statüdeki işçilerin elinden her türlü sosyal güvenceyi almaktı.<sup>331</sup> Anayasa Mahkemesi bu hükmü Anayasa'ya aykırı bularak iptal etti. Çünkü kanun hükmünde kararname işçi statüsünde olmayan sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak tanıyordu. Anayasa Mahkemesi gerekçesinde, sözleşmeli personele güvence sağlanamayacağını, işçilerin sözleşmeli statüye geçirilmesinin Anayasa'da tanınan hakların kaldırılması anlamına geleceğini, bunların ayrı statülerde farklı ücret rejimlerinde çalıştırılmasının sakıncalı olduğunu karara bağlıyordu. Ancak Anayasa mahkemesinin kararına aykırı biçimde bir kararname daha çıkarıldı ve sözleşmeli personel istihdamında tüm hukuki aykırılığın rağmen ısrar edildi. Böylece, bir yandan kamu kuruluşlarının özel sektöre devrinde sorun yaratabilecek memur statüsündeki çalışanlar tasfiye edildi, diğer yandan aynı amaca hizmet edecek şekilde yeni çalışanlara işçi statüsü verilmeyecek, işçilerin yararlandığı sendikalı olma, tam ücret, sosyal haklar, sigortadan yararlanma, örgütlenme özgürlüğü gibi temel hakları ellerinden alındı. Nitekim Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği söz konusu kararname sözleşmeli personele siyasal faaliyet yasağı da getiriyordu.

SSK'nın yönetim kademeleri siyasal müdahalelerle belirleniyor, SSK'nın gerçek ihtiyaçlarına dönük politikalar üretmek yerine, Kurumun giderek finansal sorunlara sürüklenmesine yol açacak politikalar izleniyordu. Bu durum, SSK bünyesinde görev yapmış ve önemli yetkiler taşımış yöneticileri ve müfettişlerince de teyit ediliyordu. Bu göre, kurumun üst düzey atamaları ve mevzuatı dönemin iktidarlarınca belirleniyordu. SSK Teftiş Kurulu Başkanı Mustafa Konuk bu uygulamaların kurumun o dönem içine girdiği finansal sorunların sebebi olarak görmekteydi:

“1980-1996 dönemi, Kurum üst yönetimin atananların ve mevzuatının siyasi iktidarlarca belirlenmesi, gerçekçi yasal düzenlemelerden kaçınılması, üst yönetime atananların özgür iradeli icraatlarının

<sup>331</sup> Daha önce üzerinde durulduğu gibi, örneğin SSK'da işçi statüsünden ani bir kararla 30.000 işçinin memur statüsüne geçirilmesi, yine benzer kaygılarla, özellikle de işçilerin örgütlenme düzeyinin yüksek olduğu bir dönemde, örgütlenmenin önünü kesmek amacıyla gerçekleştirilmişti.

kendilerine zarar vereceği endişesi taşımaları, Sağlık ve İdari Tesis Yatırımlarında gerçekçi politika izlememesi, Kurum kaynaklarının finans isabetli nlendirilmemesi, Kurumun bilinendurumunun başlıca nedeni olduğu söylenebilir.”<sup>332</sup>

1989 yılına gelindiğinde özel sektördeki işçi sınıfının durumu da vahim boyutlardaydı. Bu yıl itibarıyla 140 bin işçi işten çıkarıldı. İşçi sınıfı; geçici personel, taşeron işçilik, geçici ve mevsimlik işçilik, kalite çemberleri gibi daha önce karşılaşmadığı kavramlarla karşılaştı. Bütün bu uygulamaların ardında yatan politika, işçileri düşük ücretli ve ağır koşullarda çalıştırmaya zorlamak, sahip oldukları sosyal güvencelere el koymak, sigortasız çalıştırmayı yaygınlaştırmak, örgütlülüğü kırarak sendikasılaştırmak ve işten atmayı kolaylaştırmaktı. Bütün bu saldırılara işçi sınıfı ve sendikalar, özellikle kamu sektöründe çalışanlar 1989 "bahar eylemleri"yle cevap verdi. Bahar eylemlerinin ana sloganları arasında düşük ücretlere, sendikasılaştırmaya ve işten çıkarmaya, temel hak ve özgürlükler üzerindeki yasaklara karşı çıkmamanın yanı sıra, İMF ve Dünya Bankası'nın uygulamalarına son verilmesi, özelleştirmenin durdurulması talepleriydi. Bu direnişlere katılan işçi sayısı 1.350.000 civarındaydı. Bu direnişlerden işçi sınıfı toplu sözleşmelerden doğan haklarına sahip çıkarak, ücretleri istenen seviyeye çekerek kazanımlarla çıktı.

Özelleştirmede "karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacı ile konusundaki yasal ve yönetsel yapının değiştirilmesine yönelik" 11 Mayıs 1994'te 3987 sayılı yetki yasası çıkarıldı. Ancak, bu yasaya dayandırılarak çıkarılan çok sayıda kanun hükmünde kararname dahil, bu yasa da kısa süre sonra 7 Temmuz 1994 Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildi. Özal hükümetlerinin ardından gelen Akbulut ve Yılmaz hükümetleri de özelleştirmeyi var güçleriyle sürdürdüler. Çiller hükümetine gelindiğinde, özelleştirme önündeki tüm engelleri kaldırmak üzere 4046 sayılı Özelleştirme Yasası çıkarıldı. 27 Kasım 1994 tarihinde yürürlüğe giren bu yasayla, günümüzde tüm özelleştirmelere yasal dayanak oluşturacak yapı kurulmuş oldu. Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı oluşturuldu.<sup>333</sup> Tüm bunların ötesinde Anayasa'nın "Devletleştirme"

<sup>332</sup>Bkz. (292), SSK-TARİH VAKFI, 64.

<sup>333</sup> www.oib.gov.tr, 19.04.2000.

başlıklı 47. maddesi "Devletleştirme ve Özelleştirme" şeklinde değiştirilerek özelleştirme önündeki hukuki engeller de kaldırılmış oldu.

## 5.2. Zorunlu Özel Sigorta Modeli: Şili ve Arjantin Modelleri

İlk defa 1980'lerin başından itibaren Şili'de uygulanmaya başlanan ve Şili'nin adıyla ün kazanan "Şili Modeli", daha sonraki yıllarda Arjantin, Bolivya, Meksika ve diğer birçok Latin Amerika ülkesi tarafından benimsenmiştir. Şili'de sosyal güvenlik sisteminde "reform" adıyla gündeme gelen ve uygulanmaya başlanan yeni sistem kamu sosyal güvenlik sisteminin tümüyle ortadan kaldırılıp onun yerine zorunlu "özel" veya "bireysel" sigorta sisteminin ikame edilmesi şeklinde tarif edilebilir.

Diktatör Pinochet döneminde uygulanmaya başlanan sosyal güvenlik sistemi, tamamen bireysel ve özel hale getirilmiştir. Bu modelin temel gerekçesini sosyal güvenliğe ayrılan kamu kaynaklarının yetersiz olduğu savı ve bu kamu kaynaklarının kısılması olgusu oluşturuyor. Bunun sonucunda günümüzde Şili'nin 6,1 milyonluk işgücünün yarısı emeklilik sigortası kapsamı dışında bulunmaktadır. Emekli aylıkları açısından ise aynı koşullarda çalışmış ve aynı ücreti almış olan iki işçiden özel sigortacılık sistemi kapsamında olan işçinin, kamu sisteminde kalan işçiye oranla yaklaşık onun yarısı kadar emekli aylığı aldığı belirtilmektedir.<sup>334</sup>

<sup>334</sup> Aziz ÇELİK, "Pinochet, Piyasa ve Sosyal Güvenlik".

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde “reform” gündeme geldiğinde, Şili modeli devletin çeşitli kurum sözcülerinin de övgüyle söz edilen bir model olmuştur. Bunun en çarpıcı örneğini Devlet Planlama Teşkilatı’na bağlı “Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü” tarafından 1997 yılında “SSK’nın Finansal Sorunları ve Bunlara İlişkin Çözüm Önerileri” başlığı ile çıkarmış olduğu bir kitapçaktır. Bu dönem, işsizlik sigortasının tartışılmaya başlandığı ve sosyal güvenlik sistemindeki finansal sorunlarına çözüm arayışlarının yoğunlaştığı bir dönemdi. Bu dönem hükümetlerce, önceki dönemlerden farklı olarak ilk defa emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi sistemde köklü değişiklikler gündeme getirilmiştir. Sözü edilen kitapçıkta, Şili’deki yenilenen emeklilik sisteminin özellikleri şu şekilde özetleniyordu:

“Özel kesim tarafından yönetilen ‘Ulusal Emeklilik Tasarruf Hesabı’ (Pension Saving Accounts);

Çalışanların ücretlerinden yapılacak kesintilerin ‘Emeklilik tasarruf Hesabı’na yatırılması. 22.000 \$’lık bir yıllık emeklilik geliri için bu oran yüzde 10 olarak belirlenmiştir. İsteğe bağlı olarak yapılabilecek ve vergiden indirilebilecek yüzde 10 ilave kesinti imkanı;

Çalışanlara istedikleri özel yatırım fonunun seçme hakkı;

Devletin özel yatırım fonu şirketlerini denetleyebileceği bir organizasyon;

Polislerin ve askerlerin eski sistemde bırakılması;

Özel yatırım fonları topladıkları fonları devletin belirlediği maksimum oranları dikkate alarak, hisse senedi, tahvil ve yatırım fonlarında değerlendirmektedir;

Kanunla belirlenen ‘minimum emekli aylığının’ altında maaş alanlara devlet desteği bulunmaktadır. Ancak bu katkının sağlanabilmesi için çalışanın emeklilik tasarruf hesabına en az 20 yıl katkıda bulunması, kadınların 60 erkeklerin ise 65 yaşına ulaşmaları gerekmektedir. Sistem sadece çalışanların katkısına dayanmakta işverenler prim ödememektedir.”<sup>335</sup>

Yazının devamında, yeni sosyal güvenlik sistemine uyumun kolaylaştırılması amacıyla bir geçiş sürecinin tanındığı vurgulanmakta ve mevcut sistemde bulunanların eski haklarının garanti altına alındığı belirtilmektedir. Ancak gönüllülük

<sup>335</sup> DPT, SSK’nın Finansal Sorunları ve Bunlara İlişkin Çözüm Önerileri, 11-12.

ilkesine göre isterlerse yeni sisteme katılma hakkı tanındığı vurgulanmaktadır. DPT'nin "övgü"sünü alan bir konu da, yeni sisteme katılanların birikmiş kesintileri yeni sisteme aktararak bunun için özel nitelikli tahviller çıkarıldığı, bunların ise ikincil piyasalarda da tedavül ettiğiinden, isteyenlerin bu tahvilleri kırdırarak erken kullanım hakkına sahip olabildikleri şeklindedir. Yeni işe başlayanlar ise tümüyle yeni sisteme girmek zorundalar.

Aynı yazıda Şili modeli hakkında verilen bir başka bilgi, getirilen yeni sistem ile eski sisteme girişin durdurulması nedeniyle, mevcut sistemin karşı karşıya olduğu finansman yükünün karşılanması için "özelleştirme gelirleri"nin bir kısmına başvurulması, ayrıca, "açıkların finansmanı için yeni borçlanmaya" gidilmesi, "harcamaların kısılması ve "vergi gelirlerinin, özellikle KDV'nin" artırılmasıdır. İşte, DPT, Şili modelini bu şekilde örnek göstermekte ve Türkiye'deki sorunların çözümü için "alternatif bir strateji" olarak sunmaktaydı. Sosyal güvenlik sistemini piyasaya devreden Şili modelinin gerçekten Türkiye tarafından örnek alınmış olduğu ve kendi sosyal güvenlik sistemimizin bugünkü şekline sokulmasında taklit edilmiş olduğu görülmektedir.

İMF ve Dünya Bankası tarafından adeta bir deney tahtası gibi kullanılmış olan Latin Amerika ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri salt hükümetler tarafından değil, işverenlerce de örnek alındığı görülmektedir. Bu olaylardan en çarpıcı olanı, Şili modelinin mimarı olan ve 1978-80 dönemi Şili Sosyal Güvenlik Bakanı olan Jose Pinera'nın TÜSİAD tarafından ülkemize davet edilip bu modelin bir çalışmasının yapılmış olmasıdır. Pinera, aynı zamanda, bir önceki ABD Başkanı Bush'un da sosyal güvenlik konularında danışmanı konumunda bulunmaktadır.

TÜSİAD, çok eski değil, 2004 yılına ait olan "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi" ismini taşıyan yayınında, Şili modelinden övgüyle söz etmektedir, sosyal güvenliğin artık hala bir kamu hizmeti olarak kalmasının eleştirilere maruz kaldığı belirtilmektedir. Bu eleştirileri yapanlar ise şöyle:

“Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından sosyal güvenliğin kamu hizmeti ve görevi olma nitelikleri eleştirilmektedir. Bu bağlamda, mevcut kamu sosyal güvenlik rejiminin tümüyle ortadan kaldırıp onun yerine zorunlu Özel Sigorta Modelinin ikame edilmesine ilişkin yaklaşımlar çok etkili olmuştur. Zira, Latin Amerika’da Şili öncülüğündeki bazı ülkeler Özel Sigorta Modeli ile faaliyet göstermeye başlamışlardır.”<sup>336</sup>

Yayında, günümüzde çok sayıda Latin Amerika ülkesinin bireysel emeklilik programlarını zorunlu şekilde uygulamaya koyduklarının görüldüğü belirtilmektedir. Buna göre, “Latin Amerika ülkelerinde uygulamaya konulan zorunlu bireysel emeklilik programları, mevcut kamusal dağıtım sistemi ile hem rekabet ettiğinden, hem ikame ettiğinden, hem de tamamlayıcı nitelikte olduğundan uluslararası emeklilik reformu tartışmalarında çok önem kazanmış” bulunmaktadır.<sup>337</sup> Benzer nitelikteki emeklilik reformlarını gerçekleştirme amacı taşıyan ülkelerde de (bunların başında Türkiye olsa gerek), Latin Amerikan tipi emeklilik programlarının kopya edilmesinin, bu reformların bölge ötesi etkilerinin önemini ortaya koyduğu vurgulanmaktadır. Zira, “Şili modeli olarak da bilinen Özel Sigorta Modeli tüm dünyada emeklilik reformlarını hızlandırmada etkili” olmuştur. Latin Amerika ülkeleri emeklilik sistemini özelleştirdiği, en radikal olarak ayrılan Şili’de de, kamusal dağıtım sisteminin yerini “bireysel hesaplara dayalı emeklilik fonları”nın aldığı belirtilmektedir.

Kuşkusuz, bu modelin en önemli özelliklerinden bir tanesi, sosyal güvenlik ve sağlık sigortasının bütün mali sorumluluğunun işverenlerin üzerinden alınıp işçilerin üzerine bırakılması ve kamu emeklilik sistemlerinin özelleştirilmesi sonucunda, özel emeklilik sistemine aktarılan prim fonlarının piyasada çeşitli yatırımlarda değerlendirilerek, sigorta şirketlerine kâr olarak aktarılmasıdır. TÜSİAD, bu eleştiriye işaret ederek, bu niteliklerinden dolayı Şili modelinin şu itirazlara maruz kaldığını belirtmektedir:

<sup>336</sup> TİSK, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi**, 84.

<sup>337</sup> A.g.k., aynı yerde.

“Bu radikal değişim kimilerine göre; sosyal güvenlik ve sağlık sigortasının bütün mali sorumluluğunu işverenlerin üzerinden alıp işçilerin üzerine yıkmayı; böylelikle işgücünün ucuzlamasını sağlamayı; uluslararası ya da ulusal üst düzey kişilerin sahip olduğu finans kuruluşlarında işçilerin bu fon birikimlerini değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Başka bir yönüyle de Şili sosyal güvenlik reformu, ülke ekonomisini piyasa koşullarına uygun hale getirerek uluslararası rekabete açmakta ve özelleştirme ile yeniden yapılacak para ve maliye politikalarının bir parçası niteliğinde olmaktadır.”<sup>338</sup>

TÜSİAD’ın benimsemiş olduğu ve Türkiye tarafından da örnek alınmış olan Şili sosyal güvenlik modeli, İMF ve Dünya Bankası ile diğer uluslararası finans kuruluşlarının neoliberal önerileri doğrultusunda uygulanmaya sokulmuştur.

Şili reformunu takip eden yıllarda, Arjantin, Bolivya, Kolombiya, El Salvador, Meksika, Peru, Uruguay ve diğer Latin Amerika ülkelerinde benzer modeller uygulanmaya başlamıştır. 2000 yılının ortasına gelindiğinde on Latin Amerika ülkesi emeklilik sistemini dönüştürmüştü. Ancak bu ülkeler Şili prototipini hemen uygulamadılar, birbirlerinden farklı üç ayrı model takip ettiler. Pitsburg, Pensilvanya ve Uluslararası Florida üniversitelerinde öğretim üyesi olan Carmelo Mesa-Logo, bu modelleri şu şekilde sınıflandırmaktadır:

1. İkame Edici Özel Model: Bu model Şili prototipine benzeyen bir modeldir. Genellikle dağıtım sistemine ve “tanımlanmış karşılık” esasına dayalı kamu emeklilik sistemi kaldırılarak yerine özel şirketlerce yönetilen bir sistem getirilmiştir. Bu model Bolivya’da (1997), Meksika’da (1997), El Salvador’da (1998) ve Nikaragua’da (2000) uygulanmıştır.

2. Paralel Model: Peru’da (1993) ve Kolombiya’da (1995) uygulanan bu modelde kamu sistemi kaldırılmamakta, fakat kısmen (Peru) ya da tamamen (Kolombiya) reforme edilerek Şili prototipine benzer özellikler taşıyan özel bireysel emeklilik modeline alternatif seçenek haline gelmesi amaçlanmıştır. Bu sistem Peru’da sadece özel, Kolombiya’da özel, kamu ya da karma kurumlar tarafından yönetilmektedir.

3. Karma Model: Arjantin’de (1994), Uruguay’da (1996) ve Kosta Rika’da (2000) uygulanan bu modelde kamu sistemi kaldırılmamakta

<sup>338</sup> A.g.k., 85.

fakat reforme edilerek yeni sistemin iki bileşeninden biri haline getirilmektedir.<sup>339</sup>

Bu modellerin ortak özelliği, özel bireysel emeklilik sigortasında artık işveren katkısının bulunmayışı, bu sistemin fonlarının yalnızca çalışanların ödedikleri primlerden oluşmasıydı. Bu ise geniş ölçüde övgüyle savunulan argümanlardan bir tanesi olmuştur. Bu durumun işgücü piyasasının aksaklıklarını ortadan kaldırılacağı savunulmuştur. İlk defa Şili’de kullanılan bu argüman daha sonra yaygın bir söylem haline gelmiştir.

Bir diğer söylem ise özel sistemin sermaye getirisini artıracığından, bunun kamu sistemine göre daha yüksek bir emekli aylığı elde edilmesini kolaylaştıracağı şeklindeydi. Ancak, bu durumun sermaye piyasasında dalgalanmaların yükseliş ve çöküş dönemlerinde çok farklı emeklilik aylıkları ortaya çıkaracağı anlamına geleceği belirtilmektedir. Carmelo Mesa-Logo, halen Şili’de özel sistem tarafından ödenen ortalama emekli aylıklarının kamu sisteminden oldukça yüksek olduğunu belirtmekle beraber, değerlendirme yapabilmek için daha uzun bir zamana ihtiyaç bulunduğunu söylemektedir. Gerçekten bugün Arjantin’deki modele baktığımızda, yeniden “kamulaştırma” ile karşı karşı olduğu görülmektedir.

Arjantin’e bu model 1994’te eski Devlet Başkanı Carlos Menem tarafından uyarlanmıştı. Günümüzde, 40 milyon nüfusun dörtte biri özel emeklilik sistemine dahildir ve bu fonlara yılda toplam 4,6 milyar dolar aktarılmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin zamanla kamudan özel sektöre kaydırılması şeklinde uygulanan model, günümüzde bir krizin eşiğinde. Özellikle uluslararası mali krizin etkisi altında bulunan Arjantin’de Devlet Başkanı Cristina Fernandez’in yaklaşık 30 milyar dolarlık özel emeklilik fonlarını devralmayı planladığı belirtilmektedir. Gerekçesi ise, “emeklilerin küresel finansal krizden korunması” olarak gösterilmektedir. Ayrıca, Fernandez, ABD ve diğer ülkelerin bankaları kurtarmak üzere adım atarken, kendilerinin emeklileri korumak üzere adım attığını bildirmektedir. Sosyal Güvenlik

<sup>339</sup> Carmelo MESA-LOGO, “Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi”, 32.

Kurumu Yönetim Kurulu Başkanı Amando Boudo ise, hükümetin bu önlemi almaktaki tek amacının, emeklileri belirsizlikten kurtarmak ve geleceği güvence altına almak olduğunu söylediği belirtilmektedir. Ancak, Hükümet, muhalif kesimlerce, fonların kamulaştırılmasındaki amacın emeklileri korumak değil, düşen vergi gelirlerinin yerine kaynak yaratmak olduğu yönünde eleştiriler almaktadır. Ekonomist Rogelio Frigerio'ya göre bu, "kamu sektörünün kasasını doldurmak için alınmış vahim bir önlem"dir. Bir başka muhalif lider, Elisa Carrio, da hükümeti "emeklilik fonları yağmalamakla" suçlamaktadır.<sup>340</sup>

Şili modelinin ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin üzerinde dolaşan bir heyula olduğunu belirten Aziz Çelik, ancak söz konusu modelin Şili'deki gibi "haşin ve şok uygulamalarla" değil, "alıştıra alıştıra bir tasfiyeyle" gerçekleşmekte olduğunu belirtmektedir. Çelik'in ifadesine göre, söz konusu Şili modeli ile "sosyal güvenliğin evrensel ilkesi olan dayanışma, kuşaklar arası paylaşma ve kamusallık ilkeleri ortadan kaldırılmış, bireysel tasarruf ve bireysel gelir esası getirilmiştir. Şili modeli ile sigorta primleri özel sigorta şirketlerine yatırılmış ve onlar tarafından işletilmiştir."<sup>341</sup>

Sermaye sınıfı tarafından övülen, birçok devletin, bu arada Türkiye'nin de benimsemiş olduğu Şili modelinin emeklilik fonlarının bugün krizle karşı karşıya olduğu; son yaşanan kriz sırasında yaklaşık 16 milyar dolar kayba uğradığı belirtilmektedir. Ancak, Şili Maliye Bakanı Andres Velasco, 8,2 milyon Şilili işçinin dahil olduğu ve 1981 yılından bu yana 93 milyar dolar biriken emeklilik fonlarının eninde sonunda düzeleceğine olan inancını ifade ettiği söylenmektedir.<sup>342</sup> Şili'de Arjantin'dekine benzer bir kamulaştırma gündemde değildir.

Elbette, özel emeklilik fonlarının "kaynak yaratmak" amacıyla veya sermayeye yeniden kaynak aktarımı gibi amaçlarla kamulaştırılması savunulamaz. ABD'de büyük bankaların ve finans kuruluşlarının "kamulaştırılması" bu amaca hizmet

<sup>340</sup> Hürriyet, 29 Kasım 2008.

<sup>341</sup> Bkz. (267), ÇELİK, aynı yerde.

<sup>342</sup> Bkz. (273), HÜRRİYET.

etmektedir. Bu kriz, kapitalist sistemin yaratmış olduğu ve sonuç olarak kendisiyle çelişerek, ama sermaye yararına “kamulaştırma” önlemine sarılmış olduğu bir krizdir. Ancak, her şeye rağmen, krize bağlı olarak özel emeklilik fonlarının karşı karşıya kalacağı büyük bir çöküş karşısında emeklilere gerçekten kamu, dolayısıyla devletin teminatını sağlayarak onları güvence altına alma mantığı bir “ilk önlem” olarak hiç de aykırı bir mantık değildir. Elbette kaynakların “kötüye” kullanılmaması, yani emeklilere ait fonların sermaye sahiplerine aktarılmaması şartıyla. Bugün dünya çapında özel emeklilik fonlarının sorunlarla boğuştuğu belirtilmektedir. ABD’de de Ekim 2007’den bu yana bu tür fonlarda 8,3 trilyon dolar zarar ettikleri bildirilmektedir. Bu kuruluşlar emeklilerden aldıkları primlerden oluşan bu fonları, borsa, tahviller gibi çeşitli yatırımlara dönüştürmektedirler. Bugün krizle karşı karşıya kalmaları bu fonların batması tehlikesini doğurmuştur. Bu durumdan, kuşkusuz emekliler ve onların aileleri olumsuz etkilenecektir. Bunun için alınması gereken önlemler çok farklı boyutlarda incelenmeyi gerektirmektedir.

5.3. Sosyal Güvenlik’te Birinci Köklü Dönüşüm-1999: 506 Sayılı Yasa’da Değişiklik ve 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası

Sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında hizmetlerin kamu sektöründen özel sektöre kaydırılması şeklinde gündeme gelen ve “reform” olarak sunulan

özelleştirme süreci<sup>343</sup>, daha önceki hükümetler döneminde de sık sık gündeme getirilmiştir. Mesut Yılmaz başkanlığındaki ANAP-DYP koalisyon hükümetinin 7 Mart 1996 tarihinde güvenoyu alan hükümet programı, sosyal güvenlik sistemine ilişkin çarpıcı olan şu hükmü içeriyordu:

“Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur zaman içerisinde tasfiye edilerek, çalışanların emeklilik işlemleri ve tasarrufları özel sigorta şirketleri ve özel emeklilik fonları aracılığıyla yürütülecektir.”<sup>344</sup>

Türkiye'nin bu dönem sağlık ve sosyal güvenlik sistemini dönüştürecek neoliberal politikaları hedef koyması, uluslararası planda atılan adımlarla bağlantılıydı. Türkiye'nin 26 Mart 1995 tarihinde Dünya Ticaret Örgütü'ne (DTÖ) kurucu üye olmasıyla ve hizmet alanlarının uluslararası düzeyde ticarete açılmasını sağlayan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması'na (GATS) imza atmasıyla beraber çeşitli hizmet sektörlerinin uluslararası sermayeye açılması öngörülmüştür.<sup>345</sup> Türkiye'nin, “GATS'ın sınıflandırma listesinde yer alan hizmet faaliyetlerinden önemli bir bölümünü anlaşma kapsamına alacağını yani, piyasaya açacağını taahhüt et(mesiyle)” beraber, sağlık ve sosyal güvenlik alanındaki kamu hizmetlerinin özelleştirilmeleri gündeme gelmiştir.

Gerçekten, bu hükümetin planladığı ancak henüz hayata sokamadığı bu uygulamalar daha sonraki 57. DSP-MHP-ANAP Hükümeti tarafından uygulandı. Yukarıda sözü edilen hükümet programı 57. Hükümette Başbakan olan Bülent Ecevit tarafından da güvenoyu almıştı. Bu defa 25 Ağustos 1999 tarihinde çıkarılan ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nı ve ilgili diğer yasaları değiştiren 4447 sayılı yasa ile sosyal güvenlik sisteminde köklü değişiklikler yapıldı. Emeklilik yaşının yükseltilmesini, prim ödeme gün sayısının artırılmasını, emeklilik ve sağlık

<sup>343</sup> Petrol-İş Sendikası'nın “SSK'nın Özelleştirilmesi Süreci” başlığını taşıyan o dönemin bir yazısında şu açıklamalara yer veriliyor: “Açıkça ilan edilmemiş olsa da SSK özelleştirme sürecine 1980'lerin ortalarından bu yana sokulmuştur. Bilindiği gibi, özelleştirme yalnızca bir kurumun özel sektöre blok olarak devri olmayıp mal ve hizmet üretimini özel lehine daraltması olarak da anlaşılır. İşte SSK'da yapılan da budur. Bazı hizmetleri özel sektör eliyle yapılmaktadır.”; PETROL-İŞ SENDİKASI, Petrol-İş 1995-96 Yıllığı, 302.

<sup>344</sup> 53. Hükümet Programından.

<sup>345</sup> Söz konusu anlaşma 25 Şubat 1995 tarihinde TBMM tarafından onaylanmıştır, bkz. (74), MÜFTÜOĞLU.

sigortasından yararlanma şartlarında değişiklikler yapılmasını öngören yeni yasa, diğer sosyal güvenlik haklarında da kısıtlamalar getiriyordu. Buna karşın Türkiye’de o güne kadar mevzuatta yeri bulunmayan işsizlik sigortası ilk defa bu yasal değişiklikle hayata geçirildi.

28 Mayıs 1999 tarihinde kurulmuş olan sözü edilen 57. Hükümet’in Hükümet Programında<sup>346</sup>, sosyal güvenlik reformundan söz ediliyor, emeklilik yaşının ve asgari çalışma sürelerinin yeniden düzenleneceğine ilişkin olarak şunlar belirtiliyordu:

“Sosyal güvenlik reformu ile sosyal güvenlik sisteminin açıkları ekonomiye yük olmaktan çıkarılacak, emeklinin yaşam düzeyi iyileştirilecek, emekli yaşı ve en az çalışma süreleri, ülke ekonomisinin taşıyabileceği gerçekçi düzeylere yükseltilecektir.”<sup>347</sup>

Esasında Hükümet, bu dönem İMF’ye verdiği 7.1 milyar dolarlık tasarruf paketini içeren Niyet Mektubu’nda tasarruf önlemlerini ve gelir artırıcı önlemler öngörüyordu. Pakette verilen sözler arasında vergi artışı, vergi kapsamının genişletilmesi, kamunun küçültülmesi için emekliliğe hak kazanmış kamu çalışanlarının emekli edilmesi gibi önlemler yer alıyordu. Gerek GATS ile altına girilen taahhütler, gerekse İMF’ye verilen sözler, yalnızca kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasını öngörmüyordu, aynı zamanda “kamuda istihdam koşullarının da piyasa koşullarına göre düzenlenmesini” beraberinde getiriyordu.<sup>348</sup>

Hükümetin yukarıda sözü edilen programında öngörülen “gelir reformu” ile amaçlarından bir diğeri “kamu harcamalarında savurganlığı önle[mek]” olarak belirleniyordu.<sup>349</sup> Hükümet, programın kabul edilmesinin ardından, hızla dönüşüm sürecini başlattı. “Kemer sıkma” politikaları olarak gündeme gelen politikalar kapsamında KİT’lerde 50 yaşını dolduranların emekli edilmesi, bu kuruluşlara

<sup>346</sup> Bu hükümet programı 4 Haziran 1999’da tarihinde açıklanmıştır.

<sup>347</sup> 57. HÜKÜMET PROGRAMI, www.belgenet.com

<sup>348</sup> Bkz. (74), MÜFTÜOĞLU.

<sup>349</sup> Bkz. (347), 57. HÜKÜMET PROGRAMI, aynı yerde.

personel alımının durdurulması, SSK primlerinin prim tahsilatı takibinin sıkılaştırılması, SSK ve Bağ-Kur primlerinin artırılması ve “ilacın taneyle satılması” oluşturuyordu.<sup>350</sup>

Yukarıda sayılan önlemler arasında “ilacın taneyle satılması” bugün dahi devam eden bir uygulamadır. Yukarıdaki alıntıda yer alan “emeklinin yaşam düzeyini iyileştirmek” şöyle dursun, bu önlemler nedeniyle hayatları daha da zorlaştırılmıştır. Hayati önemdeki ilaçlar dahi, günlere bölünerek her gün için öngörülen tane sayısı reçeteye yansıtılmaktadır. Bu durumda, örneğin herhangi bir dışsal nedenden ötürü ilacı öngörülen süreden önce biten hastalara hekimler kesinlikle SSK kayıtlarında öngörülen tarihten önce ilaç verememektedir. Bu ise, hastaları ilgili ilacı para ödeyerek eczanelerden almaya iten bir uygulama olmuştur.

SSK ve Bağ-Kur primlerinin yükselmesi karşısında Türk-İş Genel Sekreteri Hüseyin Karakoç, Hak-İş Genel Başkanı Salim Uslu, DİSK Genel Başkanı Süleyman Çelebi, TİSK Başkanı Refik Baydur ve TESK Genel Başkanı Derviş Günday imzasıyla Başbakan Bülent Ecevit’e bir mektup gönderildi. Bu mektupta, 1999 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Yasası’nın uygulanmaya başlanmasıyla birlikte, SSK’ya ödenen primlerin ağırlaştığına dikkat çekildi. Söz konusu yasanın uygulanması ile birlikte SSK prim yükünün ekonomik göstergeye ve gerekçeye sığmayacak şekilde tavanda yüzde 547, tabanda ise yüzde 107 oranında arttığı bildirildi. Yine aynı mektupta, 1 Nisan 2002 tarihinden itibaren sigorta primine esas kazanç tabanının da yaklaşık aylık 340 milyon liraya, bu miktar üzerinden ödenecek toplam prim tutarının ise 150 milyon liraya yaklaşacağı vurgulandı. Bu girişimin işsizliğe yol açacağı ve istihdama engel oluşturacağı uyarısında bulunularak bu tür girişimlerden kaçınılması gerektiği belirtildi. Primlerin artması halinde, “kayıtdışına kaçışın hızlanacağı, finansal darboğazdaki işletmelerin ve özellikle KOBİ’lerin sırf bu nedenle iflasa sürükleneceği, kurumun yüksek ancak tahsil edilemeyen gelirlere sahip olacağı, kurumun prim yerine arsa ve bina tahsil eder hale gelerek emlak

<sup>350</sup> HÜRRİYET GAZETESİ, 17.11.2001.

zengini bir kuruluşa dönüşeceği, yerli ve yabancı yatırımların artmayacağı” görüşleri savunuldu. Ayrıca, söz konusu mektupta çözüm olarak şu görüş ve talebe yer verildi:

“Bizler, çalışan ve çalıştıranların temsilcisi olarak, ödediğimiz primlerle finanse edilen tek sosyal güvenlik kurumumuz olan SSK’nın ayakta kalabilmesi için daha yüksek oranlı prime değil, daha iyi ve etkin yönetim modeline ve sisteme katılacak yeni sigortalılara ihtiyaç bulunduğuna inanıyoruz. SSK primine esas kazanç alt ve üst sınırlarının, 2002 yılı için artırılmayarak mevcut düzeylerin sabit tutulmasını sağlayacak yasa değişikliğinin bir an önce gerçekleştirilmesini talep ediyoruz.”<sup>351</sup>

Görüldüğü gibi, o dönem gerek işçi sendikaları gerekse işveren sendikalarının ortaklaşa dile getirdikleri, bu uygulamalar sonucunda kayıt-dışının günden güne büyüyeceği uyarısına hükümet tarafından gerekli ilgi gösterilmedi. Her şeye rağmen Hükümet ilgili yasal değişikliği uygulamaya soktu.

O dönem çeşitli platformlarda Hükümetin bu tavrı eleştirilere maruz kaldı. Birinci eleştiri, “tek yasa ile sosyal güvenlik alanındaki tüm yasalarda köklü değişiklikler yapma becerisi”ne yönelikti. Söz konusu yasanın hukuk tekniğine uygun olmayan bir yöntemle bir yandan işsizlik sigortasının kurulmasının düzenliyor, diğer yandan da sosyal güvenlik alanında birçok yasa da köklü değişiklikler yaptığı tespit edilmekteydi. Bir diğer önemli eleştiri, yasanın kapsamına ilişkindi. Buna göre, yasayla yapılan düzenlemelerin belirtilen “reform” gereğine yanıt verebilecek kapsamda olmadıkları savunuldu. Ayrıca diğer bir eleştiri, siyasi iktidarların, tüm bunları yaparken sosyal tarafların görüşlerini dikkate almamış olmalarıydı. 2000 yılında İstanbul Barosu Başkanlığı ile Galatasaray Üniversitesi’nin ortaklaşa düzenlediği “21. Yüzyıla Girerken İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri” adlı seminerde konuşan Ali Güzel<sup>352</sup>, bu konuda şunları belirtiyordu:

“Günümüzde, siyasi iktidarlar, sosyal alanda hukuki düzenleme yaparken, sosyal taraflar arasında uzlaşma çabasına girerler. Sosyal diyalog ve sosyal

<sup>351</sup> A.g.m., aynı yerde.

<sup>352</sup> Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

uzlaşma temeline yaslanmayan düzenlemelerin, toplum tarafından benimsenmesi ve bu yasalara karşı toplumsal güven duygusunun yaratılması olanaklı görünmemektedir. 4447 sayılı Yasanın en zayıf noktalarından biri de budur. Ekonomik ve Sosyal Konsey’de sosyal tarafların üzerinde uzlaştıkları metnin hiç dikkate alınmamış olması da, yürürlüğe konulan yasaya olan güven duygusunu büyük ölçüde sarsmıştır. Bu Yasanın hazırlanmasında, yukarıda açıkladığımız nedenlerin doğal bir sonucu olarak, sosyal tarafların değil, İMF ve Dünya Bankası’nın reçeteleri esas alınmıştır. Bu nedenle anılan düzenlemeler ülkemiz gerçeklerine ve beklentilerine yanıt vermek çok uzak bulunmaktadır.”<sup>353</sup>

Sosyal taraflar yalnızca görüş bildirmekle kalmadılar, bunun da ötesinde çeşitli eylemlerde bulundular. Yasaya karşı daha başlangıç aşamalarında çeşitli tepkiler konuldu. Bu tepkilerin en kapsamlısı, işçi ve kamu çalışanları sendikalarından ve çeşitli demokratik kitle örgütlerinden oluşan “Emek Platformu”nun 24 Temmuz 1999 tarihinde Ankara’da yaptığı “Mezarda Emeklilik ve Sefalet Ücretlerine Hayır” mitingiydi. Bu mitinge yüzbinlerce işçi, kamu çalışanı ve emekli katıldı. Ancak, hükümet, tüm tepkilere rağmen, ülke 17 Ağustos 1999 Marmara depreminin yarattığı acıları sarmaya çalışırken, toz duman arasında bu yasayı çıkardı. “Mezarda emeklilik” olarak adlandırılan bu yasal düzenlemeyi apar topar, toplumdan ve örgütlü kesimlerin direncinden kaçırarak çıkardılar.

4447 sayılı yasa bunların dışında başka eleştirilere de maruz kaldı. Bu kanun, “İşsizlik Sigortası Kanunu” başlığını taşıdığı halde, işsizlik sigortasına ilişkin hükümlere ancak 46. maddeden itibaren yer veriliyordu. Ali Güzel, “burada yepyeni bir yasa yapma tekniği ile karşı karşıya bulunmaktayız” diye belirtmektedir ve şu vurguyu yapmaktadır:

“İşsizlik sigortası ile ilgili hükümler, diğer sosyal sigorta yasalarında yapılan değişikliklere gösterilen tepkileri yumuşatmak amacıyla ve son anda Yasaya eklenmiş, dahası diğer önemli değişiklikleri örtmek için de ‘İşsizlik Sigortası Kanunu’ başlığı kullanılmıştır.”<sup>354</sup>

<sup>353</sup> Ali GÜZEL, “Son Yasal Değişiklikler ve İşsizlik Sigortası”, 27.

<sup>354</sup> A.g.m., 29.

Görüldüğü gibi, Türkiye'nin mevzuatına ilk defa ve bu kadar geç giren işsizlik sigortası, daha baştan hem depremin gölgesinde kalmış hem de bu kadar çok eleştiri almıştır. 4447 sayılı yasayla yapılan düzenlemeler, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası, 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Yasası, 4534 sayılı T.C. Emekli Sandığı Yasası, 1479 sayılı Bağ-Kur Yasası, 2926 sayılı Tarım Bağ-Kur Yasası, 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi Yasası ve 1475 sayılı İş Yasası ile ilgiliydi. Bu yasalardaki değişiklikler ağırlıklı olarak uzun dönemli denilen, malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarını ilgilendirmekteydi. Özellikle emeklilik açısından mevcut sistem terk edilerek yeni sistemde emeklilik yaşı yükseltiliyordu. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nu açısından ise hastalık sigortasından yararlanmayı prim ödeme ön koşuluna bağlıyordu. Ayrıca, protez araç ve gereç bedelleri için sigortalı ve hak sahiplerinden katkı payı alınması esasını getiriyordu.<sup>355</sup>

Yasayla, emekli olma yaşı yükseltildi. Daha önce kadınlar 50, erkekler 55 yaşında emekli olma hakkına sahipti ve bunun için en az 5000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olmaları gerekiyordu. Yapılan değişiklik sonucunda kadınların 58, erkeklerin 60 yaşını doldurmaları şartı getirildi, prim ödeme süresi ise 7000 güne çıkarıldı. İkinci bir alternatif olarak 15 yıldan beri sigortalı bulunması ve en az 3600 gün prim ödemiş olma şartı ile kadınlar 50 yaşında, erkekler 55 yaşında emekli olma hakkına sahipti. Yasal değişiklik sonucunda bu alternatifte de kadınların 58, erkeklerin 60 yaşını doldurmaları şartı getirildi, sigortalılık süresi ise 25 yıla ve prim ödeme süresi 4500 güne çıkarıldı.

506 sayılı yasadaki üçüncü bir alternatif olarak yaş sınırına bağlı olmadan emekli olma hakkı bulunuyordu. Buna göre, kadınlar 50, erkekler 55 yaşını doldurmamış olmakla beraber, kadının 20, erkeğin 25 yıldan beri sigortalı bulunması ve en az 5000

---

<sup>355</sup> A.g.m., 27.

gün prim ödemiş olması halinde emekli olabiliyordu. Maddedeki bu üçüncü şık kaldırılarak, yaş sınırını doldurmadan emekli olma hakkı yürürlükten kaldırıldı.<sup>356</sup>

Yasanın yürürlük tarihinden sonra yeni sigortalı olacaklar için bu yeni hükümler uygulanırken, yürürlük tarihinden önce sigortalı olanlar için kademeli geçiş öngörülüyordu. Bu şekilde, kazanılmış hakların geri alınamayacağına ilişkin temel bir hukuk kuralı çiğneniyordu. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, 23 Şubat 2001 tarihli kararı ile 4447 sayılı Yasanın kademeli emeklilik koşullarını düzenleyen 17., 22., 26., 39. ve 44. maddelerini çok ağır bularak ve Anayasa'nın "sosyal hukuk devleti", "sosyal adalet", "eşitlik" ilkelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Bu yasanın 33 maddesiyle ilgili olarak iptal davasını açan ise o dönem muhalefette olan Fazilet Partisi (FP) olmuştur. FP, bilindiği gibi, bugünkü dönüşümü uygulayan AKP hükümetlerinin eski kadrolarından oluşuyordu. Anayasa Mahkemesi'nin tanıdığı 6 aylık süre dolduktan sonra Meclis 4759 Sayılı Kanun'la yeni bir düzenleme yapmıştır. Ancak, bu düzenlemeyle de çeşitli hak kayıpları yaşanmıştır.<sup>357</sup>

<sup>356</sup> Tankut CENTEL, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve İlgili Mevzuat, 488-489; İşsizlik Sigortası Kanunu No 4447, Madde 6.

<sup>357</sup> Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. 23 Ağustos 2002 tarihli Akşam Gazetesi: "Bu kademelerden 8.9.1999 itibariyle (Bağ-Kur'lular için 1.10.1999) erkeklerde 23 kadınlarda 18 yıldan fazla sigortalılık süresi olanlar 'yaş'a tabi olmadılar. Diğerleri tabi oldular. Haklı olarak bu düzenlemeye tepkiler geldi. Zamanın ana muhalefet partisi olan Fazilet Partisi de, bu yasanın 33 maddesini iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açtı. İptal isteminde, yasanın kademeli geçişini düzenleyen 506 Sayılı sosyal Sigortalar Kanunu'na eklenen geçici 81. Madde de yer alıyordu. Bu madde 3 ayrı bentten oluşuyordu. Her üç bent açısından da sigortalıların 8.9.1999'daki sigortalılık süreleri esas alınmıştı. Bu tarih, maddeleri iptal edilen yasanın yürürlük tarihiydi. Maddenin A bendi, hakları saklı tutulanları, yani eski hükümlere göre aylığa hak kazanacakları düzenliyordu. Anayasa Maddesi bu bendi iptal etmedi. Bunların bir kısmı, yasanın yürürlük tarihinden önce zaten emekliliğe hak kazanmıştı. Ayrıca, bu tarihte 18 yıllık sigortalılık süresini doldurmuş kadınlar ile 23 yıllık süreyi doldurmuş erkekler 'yaş'a tabi olmadan emekli olabileceklerdi. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi, 20-25 yıllık sigortalılık süresine göre geçiş dönemini düzenleyen B bendi ile 15 yıllık sigortalılık süresine göre geçiş dönemini düzenleyen C bendini iptal etti. Bu sürelerle göre emeklilikte yaş sınırı kadınlarda 38-52, erkeklerde 43-56 olarak öngörülüyordu. Ancak Anayasa Mahkemesi, iptale 6 ay süre tanıdı. TBMM, bu konuyu ancak 6 aylık süre dolduktan sonra çıkarabildiği 4759 Sayılı Kanun'la düzenleyebildi. Düzenlemede, 20-25 veya 15 yıllık sigortalılık süresinin doldurulması açısından 8.9.1999 tarihini değil, 6 aylık sürenin dolduğu 23.5.2002 tarihini esas aldı. Kademeliendirme buna göre yapıldı. Böylece B ve C bentlerindeki sigortalılara 2 yıl 8 ay 15 günlük bir avantaj sağlandı. Diğer koşulları tamamlayan kadınların 40, erkeklerin 44 yaşında emekli olmalarının yolu açıldı. Ancak, A bendine giren sigortalılar için bir düzenleme yapılmadı. Bunlar, diğer sigortalılara tanınan 2 yıl 8 ay 15 günlük avantajdan mahrum kaldılar. Bu durumda, özellikle 18-23 yıllık sigortalılık süresini 9.9.1999-22.5.2002 arasında dolduranlar mağdur oldular. Bu aradaki sigortalılar (bir) günlük fark nedeniyle 40 veya 44 yaşında emekli olmak durumunda bırakıldılar."

Yukarıda görüşlerini aktardığımız Ali Güzel, İşsizlik Sigortası ile ilgili bir başka konuya daha dikkat çekmektedir. İş Yasası'nın 14. maddesinde düzenlenen kıdem tazminatına, diğer işlevlerin yanı sıra işsizlik sigortasının da işlevi yükletilmiştir. Güzel, “işsizlik sigortası kurulurken, kıdem tazminatını da doğal işlevine çekici yeni düzenlemelere gidilmelidir” diye belirtmektedir. Ancak işsizlik sigortası bu kadar çok eleştiri alırken ve fiilen ancak Şubat 2002’de başlayacağı ve – ileride görüleceği üzere- fonlarının akıbetinin henüz belli olmadığı göz önünde bulundurulursa, Güzel’in kıdem tazminatına ilişkin bu görüşü ifade etmesini biraz erken açıklanmış bir düşünce olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Çünkü, kıdem tazminatı konusu, sendikaların çok hassas olduğu ve çalışanların sahip olduğu bir hak olarak son dönemde kaldırılması yönünde baskılara maruz kalan bir konu olmuştur.<sup>358</sup>

Farklı Avrupa ülkelerinde neredeyse yarım asırdır uygulanırken 1 Haziran 2000 yılında uygulanmaya başlanan işsizlik sigortasından fiilen Şubat 2002 tarihinden itibaren yararlanılabildi. Çok kısa zaman içerisinde, gerek yararlanma koşullarının ağır oluşu, gerekse işsizlik sigortası fonunda biriken paraların kötüye kullanılması gibi çeşitli eleştirilere maruz kaldı. Bu eleştirilere göre, işsizlik sigortası göstermelik bir sigorta durumunda ve gerçek amacına hizmet etmiyor:

“Zorunlu tasarruf fonlarını ve SSK fonlarını nasıl eritip yok ettilerse, İşsizlik Sigortası Fonunun da aynı akıbeta uğrayacağı korkusunu taşımaktayız. Bu korkunun yersiz olmadığını, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği başkanı Rifat Hisarcıklıoğlu'nun ve diğer sözcülerin açıklamalarında görmekteyiz. TOBB 2007'den geçerli olmak üzere ‘iki yıl boyunca her ilave istihdam artışının sosyal güvenlik primlerinin işsizlik sigortasından ödenmesi’ni önermektedir. Yani işverenler ihtiyacı olan işçileri istihdam ederken, bu işçiler için ödemesi gereken sosyal güvenlik primi yükümlülüğünden kurtulmak istemektedirler.”<sup>359</sup>

Görüldüğü gibi, işsizlik sigortası fonu kaynağında büyük miktarların birikmiş olduğu ve bu fonun, işverenlerin prim yükümlülüklerinin yerine ikame edilerek onlara işsizliği azaltma gerekçesiyle kaynak yaratma işlevi görmesinin amaçlandığı

<sup>358</sup> Bu konuyla ilgili tartışmalar için bakınız Bölüm 6.5 “Kıdem Tazminatı Tartışması”.

<sup>359</sup> Ahmet EKİNCİ, “İşsizlik Sigortası Emekçilere Aittir”, 21.

söylenmektedir. Oysa, bu kaynakların, çalışanların sırtında olan işsizlik yükünü hafifletecek şekilde kullanılabileceği belirtilmektedir:

“28 Şubat 2007 tarihli verilere göre, fonda biriken paramızın gelir gider oranını dikkate alırsak 25.998 Milyar YTL tutarındaki birikimden toplamda sadece 1.214 milyar YTL tutarında bir yararlanma olduğu görülmektedir. Bu oran da toplam gelirin sadece % 4,6’sına karşılık gelmektedir. Örneğin, çalışabilir durumda olan ancak iş bulamayanlar için (prim ödeme zorunluluğu olmadan) iş buluncaya kadar işsizlik aylıkları bağlanabilir. İşsizlik sigortası hizmetlerinden yararlanma koşulları ağırdır. Bu koşullar kolaylaştırılmalıdır. Aylık bağlama süreleri kısadır, Süreler uzatılmalıdır. Aylık bağlama oranları azdır, oranlar yükseltilmelidir.”<sup>360</sup>

Görüldüğü gibi, bugün bu fonlarda biriken kaynaklarla, çalışanların kullanımına sunulan meblağlar arasında büyük orantısızlık mevcuttur. İşsizlik sigortasında biriken fonların, gerçek sahipleri olan işsizlerin yaşamsal ihtiyaçlarına dönük değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, Türkiye’de halen işsizlik sigortasından yararlanma koşulları ağırdır. Bu koşullar kolaylaştırılmalı ve daha yaygın ve uzun süreli verilmelidir. İşsizlerin bu dönem özellikle kapitalizmin içinde bulunduğu ekonomik kriz nedeniyle içine sürükleneceği yoksulluk da böylelikle bir nebze de olsa önlenebilir. Bugün sermaye sınıfının da bu fonlar üzerinde çeşitli planları var ve –yine ekonomik kriz bahanesiyle- işverenlerin çıkarına bu kesime fondan kaynak aktarılması gündeme gelecek olursa, bu, çatışma potansiyelini arttıran bir unsur olacaktır.

---

<sup>360</sup> A.g.m., aynı yerde.

#### 5.4. İMF Gözetiminde On Uzun Yıl: 1998-2008<sup>361</sup>

Uluslararası finans kuruluşlarından İMF ve Dünya Bankası ile olan ilişkilerin ülkemizde uzun geçmişe dayanmaktadır. Ancak, güncel sosyal güvenlik sistemi açısından konumları, özellikle İMF'nin "1998 Yakın İzleme Anlaşması" ile birlikte daha belirgin bir hale gelmiştir. İMF, 1997 yılında yaşanan Asya Krizi'nin ardından, "Türkiye ekonomisi üzerindeki denetimini [...] daha da derinleştirmek ve bunu daha kurumsal bir niteliğe kavuşturma ihtiyacı duymuştur."<sup>362</sup> Benzer şekilde, "yerli burjuvazi de, [...] uluslararası yeni işbölümünde Türkiye'nin 'yeni yükselen piyasalar' arasında yer almasını garantiye alacak dönüşümlerin bir an önce sonuçlandırılmasını açıkça (ve acilen) arzular hale gelmiştir." Bu durum, "emekçi sınıfların, bir bölümü Cumhuriyet tarihi kadar eski olan tüm geçmiş birikimlerini adım adım tasfiye etme programı" olarak da nitelendirilebilir.<sup>363</sup> Bu dönemden sonra Türkiye artık İMF'nin, Dünya Bankası'nın, Dünya Ticaret Örgütü ve uluslararası finans kuruluşlarının denetim ve gözetiminde ekonomik ve siyasal kurumlarını neoliberal politikaların biçimlendirmesini kabul etmiş ve uluslararası işbölümünde kendisine biçilen yeni rolü üstlenmiştir. Bu rolün ana özellikleri şöyle sıralanabilir:

"Uluslararası ve yerli finans sermayesine sermaye hareketleri üzerine sınırsız serbestlik güvencesi sağlayarak, yüksek finansal getiri sunmak;

İşgücü piyasalarını kuralsızlaştırma ve esnekleştirme yöntemiyle ucuz işgücü deposu haline dönüştürerek katma değeri düşük teknolojilerde uzmanlaşmak ve sanayiini uluslararası şirketlerin taşeronu olarak geliştirmek;

Üretimde ithal girdi kullanma ve ithal mal tüketme eğiliminin kuvvetlenmesine izin vererek, finansmanı esas itibariyle spükülatif sermaye tarafından sağlanan bir ucuz ithalat cennetine dönüşmek;

Kamu hizmetlerini ticarileştirerek vatandaşları 'müşteriye', kamu hizmeti üreten kurumları 'ticari işletmeye' dönüştürmek; kamu iktisadi

<sup>361</sup> Bu başlık konurken, Bağımsız Sosyal Bilimciler'in bir raporundan esinlenmiştir.

<sup>362</sup> DİSK, **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu**, 1.

<sup>363</sup> A.g.k., aynı yerde.

kuruluşlarını yerli ve uluslararası özel sermaye şirketlerine doğrudan yabancı sermaye cezbetmek uğruna yok pahasına satmak;

Etkin ve demokratik yönetim, ‘iyi yönetim’ söylemleriyle, aslında tüm toplumu ilgilendiren stratejik, ekonomik ve siyasi kararların alınmasını ve uygulanmasını demokratik denetim mekanizmalarının dışına çıkarırken, devletin neoliberal anlayışa uygun bir biçimde yeniden yapılandırılmasında toplumun desteğini sağlamaya çalışmak.”<sup>364</sup>

Bağımsız Sosyal Bilimcilere ait bu eleştiriye benzer bir eleştiri, bir başka belgeye, Dünya Bankası’nın Türkiye’ye yönelik “Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve Uluslararası Finans Teşkilatı Başkanının İcra Direktörlerine Dünya Bankası Grubunun Türkiye Cumhuriyeti’ne Yönelik Ülke Destek Stratejisi ile İlgili Memorandumu” başlığını taşıyan 2 Ekim 2003 tarihli belgesine yapılmıştır.<sup>365</sup> Bu belgede, “yapısal reformlar” olarak gündeme gelen ana strateji, her türlü alanda kamuyu daraltmak ve özel sektörü geliştirmek şeklinde özetlenebilir. Bu memorandumda [muhtıra/nota], özellikle “enerji, özelleştirme ve telekomünikasyon alanlarında özel sektör gelişimini arttırmak amacıyla reformlara ve kurumsal değişikliklere duyulan ihtiya[ç]”tan söz edilmektedir.<sup>366</sup>

Bu belgede sözü edilen “Ülke Destek Stratejisi” 1999 yılının sonlarında başlatılmıştır. Dönemin DSP-MHP-ANAP Hükümeti, kapsamlı “reformlara” girişileceği konusunda taahhütte bulunmuştur. Belgede, söz konusu Hükümetin 1999’da gerçekleştirdiği bir dizi yasal değişiklik konusunda “övgüyle” bahsedilmektedir: “Hükümet, kapsamlı reformlara yönelik taahhütünü beyan etmiş ve Ağustos ve Kasım 1999’da meydana gelen Marmara ve Düzce depremlerinin neden olduğu karışıklıklara rağmen çeşitli önemli kanunları yürürlüğe koymuştur. Aralık 1999’da bir İMF programı başlatılmış ve Mayıs 2000’de Ekonomik Reform Kredisi Banka tarafından onaylanmıştır.”<sup>367</sup> Dünya Bankası tarafından belirtilen yasal değişikliklerin başında, hatırlanacağı gibi, 506 sayılı Sosyal Sigortalar

<sup>364</sup> A.g.k., 2.

<sup>365</sup> Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, Dünya Bankası Grubu’na ait bir kuruluşur.

<sup>366</sup> DÜNYA BANKASI, **Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve Uluslararası Finans Teşkilatı Başkanının İcra Direktörlerine Dünya Bankası Grubunun Türkiye Cumhuriyeti’ne Yönelik Ülke Destek Stratejisi ile İlgili Memorandumu**, 9.

<sup>367</sup> A.g.k., 8.

Yasası'nı ve ilgili diğer yasaları değiştiren 4447 sayılı yasa geliyordu. Görüldüğü gibi, dönemin hükümetinin kamuoyunun tüm muhalefetine rağmen, Ankara'da yüzbinlerce kişinin eylem yaparak karşı çıkmasına rağmen bu yasal değişikliği toplumun depremin acılarını sardığı bir dönemde gerçekleştirmiş olmasını, Dünya Bankası neredeyse bir fırsat olarak övebilmektedir.

Memorandumda Türkiye'ye ilişkin öngörülen temel konuların başında özelleştirmeler ve yabancı yatırımlar geliyor. "Başarılanlar ve Yapılması Gerekenler" başlıklı bölümde, büyüme ve istihdam yaratılması için reformlara devam edilmesi gerektiği belirtiliyor:

"Bankacılık sisteminin temizlenmesi; bankacılık, enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde geniş kapsamlı düzenlemeler; ve çiftçiler için hedeflenen gelir desteği girişimi ile paralel olarak tarımsal sübvansiyonların azaltılması gibi önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Ancak, bazı reformların geri döndürülmesi konusundaki baskılara karşı direnilmesi gerekmektedir. Özelleştirme ve doğrudan yabancı yatırımlar gündemi ile ilgili olarak daha hızlı gelişmelere ihtiyaç duyulmaktadır."<sup>368</sup>

Görüldüğü gibi, Dünya Bankası, bankacılık sektöründe yaşanan büyük kriz döneminden "sektörün temizlenmesi" şeklinde bahsetmektedir. Bu dönem Bankacılık Yasası çıkarılmış ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu BDDK kurularak bankacılık denetim ve gözetim yetkisi Hazine'den alınmıştı. Aynı dönem birçok banka ard arda kapatılmış ve binlerce banka çalışanı işsiz kalmıştı. Hemen ardından 506 Sosyal Sigortalar Yasası'nda değişiklik gündeme gelmişti. Daha sonra ise Anayasa'da gerçekleştirilen bir değişiklikle tahkim uygulamasının önündeki engeller kaldırılmıştı. Yine Temmuz-Aralık 1999 dönemi içinde tarımsal kesimde uygulanan destekleme araçları birbiri ardınca Bakanlar Kurulu kararları ile yürürlükten kaldırılmıştı.<sup>369</sup>

Söz konusu memoranduma göre, 2002 Kasım Genel Seçimlerinde iktidara gelen I. AKP Hükümeti'nin de Türkiye'ye yönelik "yapısal reformlar"a hız vermesi

<sup>368</sup> A.g.k., 9.

<sup>369</sup> Bkz. (198), DİSK, 7.

öngörülmüştür. Bu öngörüye göre, “kamu sektörü reformlarının devam ettirilmesi ve devletin ekonomideki rolünün yeniden şekillendirilmesi Hükümet açısından ana mücadele unsurunu oluşturacaktır.” Yine “Başarılanlar ve Yapılması Gerekenler” başlığı altında sayılanlar arasında sosyal güvenlik alanında öngörülen değişiklikler vardır:

“En yoksul kesimin sosyal refahı ile ilgili hedefler geliştirilmiş olmakla birlikte sistemin daha fazla maddi kaynağa ve daha güçlü kurumsal yapıya gereksinimi vardır. Kurumsal yapının rasyonelleştirilmesi, kapsamın genişletilmesi ve mali dengenin düzeltilmesi için sosyal güvenlik reformunun ikinci aşamasının uygulanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.”<sup>370</sup>

Görüldüğü gibi, sağlık ve sosyal güvenlik sistemimiz açısından kritik yasal değişiklikler, gerek 1999’de iktidara gelen DSP-MHP-ANAP Hükümeti’nin, gerekse 2002’den günümüze iktidarda olan I. ve II. AKP hükümetlerinin sağlık ve sosyal güvenlik sisteminde değişiklik yapma direngenliği ve kararlılıkları, İMF ve Dünya Bankası’nın etkileriyle Türkiye’ye yönelik bu öngörülerine ve memorandumuna dayanmaktadır. Gerçekten, son on yıl sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yasal değişikliklerin en çok gündeme geldiği ve uygulandığı dönem oldu. Yukarıdaki alıntıda yer alan “sosyal güvenlik reformunun ikinci aşamasının uygulanması” ise AKP hükümetlerine düştü.

Dünya Bankası’nın metninde, sağlık ve sosyal güvenlik sisteminde acil olarak dönüşüm öngörülmekte, buna karşın dikkat çekici unsur, yine yukarıda da belirtildiği gibi, “yoksul kesimin sosyal refahı”na yönelik hedeflerin koyulmasıdır. Aynı yaklaşım birden fazla yerde geçmektedir. Örneğin, sürdürülen sıkı yapısal reformların hükümet açısından büyük mücadeleler gerektiği belirtilmekte, bunun ise “kayda değer ölçüde sosyal maliyet” içerdiği söylenmektedir. Yani, “sıkı makro politikalar, sürdürülen mali uyum ve devlet işletmelerinde personel sayısının azaltılmasına yönelik faaliyet, bankacılık ve şirket sektörlerinin iddialı bir şekilde yeniden yapılandırılması” ve hızlandırılan yapısal reformların tümünün, Türkiye’de yoksulluğa (aşırı yoksulluk hala düşük seviyesini korumakla beraber), kentlerde

<sup>370</sup> Bkz. (200), DÜNYA BANKASI, 9.

yiyecek yoksulluğuna ve ekonomik hassasiyetin artmasına yol açmıştır. Bunun için bir sosyal korunma sisteminin, diğer bir ifadeyle sosyal yardımın geliştirilmesi öngörülmektedir. Şimdi esas meseleye değinilmekte ve sosyal güvenlik sistemindeki harcamalarında artışın, sosyal korunma programlarındaki eksikliklerin nedeni olarak gösterilmektedir:

“Sosyal güvenlik harcamalarının 2003 yılında GSMH’nin yaklaşık yüzde 9’una ulaşacağı öngörülmektedir ve bu artış PFPSAL [Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi]<sup>371</sup> programı çerçevesindeki kriterlerin çok üstündedir. Ancak bu genel sonuç, daha çok diğer sosyal korunma programlardaki önemli eksiklikleri maskeleyen sosyal güvenlik harcamalarındaki fazlalıklara bağlıdır.”<sup>372</sup>

Oysa, bu yaklaşım, tam da Türkiye’deki sosyal politika ve sosyal güvenlik konusunda uzman birçok bilim insanının tersinden eleştirel bir tutum aldığı konu olmuştur: “Sosyal güvenliğin” her yurttaşın yararlanabileceği bir temel hak olmaktan çıkarılmaya çalışılması ve bunun yerine “yardım” anlayışının ikame edilmesi.<sup>373</sup> Dünya Bankası ise, sağlık ve sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünü, bunun yerine artmakta olan yoksulluğa karşı sosyal yardım programlarının geliştirilmesini öngörmektedir. Bunun için finansmanı sağlayacak kaynak ise Dünya Bankası’nın kendisidir:

“Türkiye, hem aşırı yoksulluğun hem de daha geniş anlamda tanımlanan yoksulluğun önüne geçilmesi amacıyla ciddi bir reform başlatmıştır. Bu çalışmalar, diğerlerinin yanı sıra, finansmanı Banka tarafından sağlanan Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) tarafından desteklenmektedir.”<sup>374</sup>

<sup>371</sup> Dünya Bankası tarafından uyum programları karşılığında teklif edilen kredi programı. 2004’te gerçekleşecek “PFPSAL 3” için uyum kredisi 900,0 milyon ABD Doları olarak öngörülmekte, yine diğer bir teklif “Sağlık Sektörü Dönüşümü” için yapılmakta ve miktarı 200 milyon ABD Dolarıdır. 2005’te “Belediye Reformu ve Hizmetler” için yine 200 milyon ABD Doları teklif edilmektedir. Türkiye’ye Dünya Bankası tarafından 2004-2006 yılları arasında “yapısal uyum programları” için teklif edilen kredi programının tamamı ise 4,5 milyon ABD Doları’ndan oluşmaktadır

<sup>372</sup> Bkz. (200), DÜNYA BANKASI, 15.

<sup>373</sup> Konunun bu yönü, daha ayrıntılı olarak Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder tarafından bir temel hak olarak savunulan vatandaşlık geliri meselesinin tartışıldığı bölümde irdelenmiştir.

<sup>374</sup> Bkz. (200), DÜNYA BANKASI, 16.

Dünya Bankası, Türkiye'nin uzun yıllara yayılacak olan sistemdeki yapısal dönüşüm sürecinin yoksulluğa yol açacağını, yani bir "sosyal maliyet" doğuracağını öngörerek, bunun için de ayrıca destek sunmaktadır. "Sosyal riski azaltma projesi" adı altında yapılacak bu destek, toplumda çıkması olası huzursuzlukları ve gerilimleri azaltmaya dönük bir önlem olarak düşünülmelidir. SRAP çerçevesinde hedeflenen gruplar ve bu yardımın neleri içerdiği ise ilgili metinde şu şekilde tanımlanmaktadır:

"Aşırı derecede yoksul çocuklu aileleri hedefleyen SRAP, aşırı derecede yoksul çocukların annelerine, düzenli bir şekilde okula devam etmeleri ve sağlık kliniklerine gitmeleri şartıyla yapılan nakit ödemeleri temsil eden şartlı nakit transferlerinin (ŞNT) finanse etmede yardımcı olmaktadır. Yeni bir hedefleme mekanizması olan derecelendirme formülü (alternatif araçlar testi), 2001 hane verilerine dayanarak geliştirilmiştir. Şartlı nakit transferleri, mütevazı miktarlarda olmalarına rağmen, aşırı derecede yoksul ailelere çocuklarının okula göndermeleri veya sağlık kliniklerine götürmeleri ile ilgili cepten ödemeleri gereken masrafları karşılayabilmelerini sağlayacak düzenli nakit ödemeleri olmaları açısından son derece önemlidir."<sup>375</sup>

Dünya Bankası temel hedefleri arasında "yoksullukla mücadele" bulunmaktadır. Bunun için, "189 ülke ve muhtelif kuruluşlarla birlikte yoksullukla savaşım için evvelce eşine rastlanmayacak global ortaklıklar" kurmuş olma iddiasındadır.<sup>376</sup> Ancak, yoksulluğu yaratan mekanizmaları ortadan kaldıracak önlemler Dünya Bankası'nın amaçları arasında yer almamaktadır. Alınan önlemler, yoksulluğun nedenlerinden çok sonuçları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ayrıca, tek tek ülkelere dayatılan "reformlar" yoksulluğu daha da pekiştiren, yaygınlaştıran uygulamalara dönüşmektedir. Dünya Bankası'nın öngördüğü bu önlemler, "yoksulluğu 'meşrulaştırmakta', doğal, yadsınamaz, kaçınılmaz bir olgu olarak göstermektedir."<sup>377</sup>

<sup>375</sup> A.g.k., aynı yerde.

<sup>376</sup> <http://www.worldbank.org.tr>

<sup>377</sup> Yüksel AKKAYA, "Türkiye'de Kapitalizmin Restorasyon Sürecinde Sosyal Politika ve Çalışma Yasaları", 17.

## 5.5. Bireysel Emeklilik Sigortası

Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin hukuki altyapısını 2001 yılında kabul edilen “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu” oluşturuyor. Bu sistem, mevcut sosyal güvenlik sistemine ek olarak “çok basamaklı emeklilik sistemleri” olarak adlandırılan ve alternatif olarak isteğe bağlı bir emekliliği getiren bir sistem olarak Ekim 2003 tarihinde uygulanmaya başlamıştır.<sup>378</sup>

Çok basamaklı bu sistemler, kamu sosyal güvenlik sistemleriyle beraber sürdürülmekle birlikte dünyada -Şili örneğinde olduğu gibi- kamunun tasfiye edilerek yalnızca zorunlu olarak özel sigorta sistemine geçildiği örnekler de mevcuttur. Çok basamaklı emeklilik sistemleri şu şekilde tanımlanmaktadır:

“İlk basamakta, sosyal kamu harcamaları ile muhtaç bireylere asgari gelir garantisi sağlanacak, ikinci basamakta sosyal güvenlik kurumlarında, finansmanın devletin ve bireyin katıldığı sorumluluk esasına göre işleyen sosyal sigortacılık hakim olacak ve üçüncü basamakta ise bireylerin emekliliğe yönelik gönüllü tasarruflarını düzenleyen emeklilik sistemi söz konusudur.”

Şili örneğindeki gibi kamu sosyal güvenlik sistemi tasfiye edilmese de ve bireysel emeklilik sistemi “zorunlu” tutulmasa da, Türkiye de, bu çok basamaklı sisteme geçmiştir ve halen çok sayıda özel bireysel emeklilik veya sağlık sigortası şirketleri piyasada her geçen gün “katılımcı” denilen özel sigortalı sayısını arttırmaktadırlar. “Gönüllü” olmaları yanıtıcı olabilmekte. Çünkü, kamudaki sosyal güvenlik hizmetleri gerileme kaydederken, örneğin emeklilik maaşlarında düşüşün gerçekleşmesi öngörülürken, sigortalıların özel emeklilik sistemine yönelmeleri “gönüllülükten” çok, emeklilikte elde edecekleri geliri artırma kaygısıyla olmaktadır. Dolayısıyla, sigortalıların bu sisteme “itildiklerini” söylemek yanlış olmayacaktır.

<sup>378</sup> Nazan SUSAM, “Bireysel Emeklilik Sistemi Nedir?”, 70.

Bir yandan kamudaki sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında birleştirilmesi ihtiyacı gündeme getirilirken, diğer yandan da özel sigortacılık sisteminde banka ve sigorta şirketlerinin sayısındaki artış, diğer bir çelişkiyi oluşturmaktadır. Sayıları gün geçtikçe artış kaydeden bu sigorta ve finans şirketlerin birçoğu uluslararası şirketlerden oluşuyor. Bireysel emeklilik sistemine katılımcı sayısı 2008 itibarıyla yaklaşık 1 milyon 600 bine, bu sistemin fon tutarı ise 5.4 milyar YTL'ye ulaşmıştır<sup>379</sup>. Özel sağlık sigortası yaptırımların sayısı yaklaşık 1 milyon 200 civarında bulunuyor.<sup>380</sup> TÜSİAD'ın sosyal güvenlikle ilgili yaptığı bir sempozyumda, finans kuruluşlarının sözcüleri, bireysel emeklilik sisteminin geleceğinin parlak olduğunu belirtmişlerdir. Önümüzdeki 10 yıl boyunca bireysel emeklilik sistemine 3-4 milyon kişinin dahil olması beklentileri var.

Bireysel emeklilik sistemine ilişkin en çok tartışılan konulardan biri ise, kıdem tazminatlarıyla ilgili olarak gündeme geldi. AvivaSA Genel Müdürü Meral Egemen, Nisan 2008'de "Geleceği Biriktir" başlığını taşıyan reklam kampanyasının tanıtım toplantısında, kıdem tazminatı fonları ile vakıf ve sandıklarda biriken 16 milyar dolara yakın fonların bireysel emeklilik sistemine aktarılabilmesi için kapının aralandığını söylüyor ve çok açık bir ifade ile "bu da bizim iştahımızı kabartıyor" diye belirtiyordu.<sup>381</sup>

Ayrıca, sigortacılık kanunundaki değişikliklerle, kamuda sıkça eleştirilere maruz kalan, "hak ediş süresi" (vesting) düzenlemesinin değişmesinin "olumlu etkisini" görmeye başladıklarını, çokuluslu şirketlerden üç ayda 6 bin kişilik kurumsal müşterilere ulaştıklarını, bireysel emeklilik şirketlerinin 6. ve 7. yıllarda kâr hedeflediklerini överek anlatıyordu. Ayrıca, Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısında emeklilik yaşının 65 yaşına çıkartılmasıyla ilgili olarak da "56 yaşında emekli eden bireysel emeklilik sistemi artık daha avantajlı olacak. Sisteme olumlu etkisinin olacağını düşünüyoruz" diyordu.<sup>382</sup> Tüm bu gelişmelerin sonucunda, sağlık ve sosyal

<sup>379</sup> Bkz. "Bireysel emeklilik fonları 5.4 milyar YTL'ye ulaştı", **Radikal**, 3 Ağustos 2008, 15.

<sup>380</sup> Bkz. "Sağlık pazar payını artırıyor", [www.sab.org.tr](http://www.sab.org.tr), 06.08.2007.

<sup>381</sup> Bkz. "Bireysel emekliliğe akacak 16 milyar dolar iştah kabartıyor", **Radikal**, 23 Nisan 2008, 15.

<sup>382</sup> Aynı yerde.

güvenlikte “piyasalaşma” ve “ticarileşme” yaşandığı eleştirileri, dönüşüm sürecinde sıkça gündeme gelen eleştiriler oldu.

SSK Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü Tahsisler Daire Başkanlığında yönetici konumunda olan Ali Öztürk ile prim hesaplama yönteminde değişiklik yapılmasına ilişkin olarak görüştük. Kurumun bu birimi, kuruma prim ödeyen sigortalıların aylık işlemlerinin yapıldığı yer. Bizimle görüşlerini paylaşan Öztürk, prim hesaplama yönteminin tıpkı özel sigortacılığa benzer biçimde değişikliğe uğramasına şu şekilde eleştiri getiriyor:

“23.5.2002’den itibaren (...) kademeli geçiş sistemi diye bir uygulama başlatıldı... Aylık bağlama şartları hem süre açısından, hem de prim ödeme gün sayısı açısından değişti. Ayrıca aylık bağlama hesabı da değişti. Daha önce gösterge sistemi devredeydi... Daha sonra... diğer uygulama devreye girdi. Karma aylık sistemi ile birlikte, sigortalının bundan sonraki dönemlerde ödeyeceği primlerin tamamı dikkate alınarak aylık bağlama sistemi oluşmuş oldu. Yani, ne kadar yüksekte prim öderseniz, bağlanacak aylık miktarı da o oranda yüksek olacak... Herkesin bildiği bir yöntem vardır ya, gideriz evimizi, arabamızı kasko yaptırırız. Ne kadar çok prim öderseniz, dönüşü de o kadar yüksek olacaktır. Ama sosyal güvencilikte kâr-zarar hesabı yapılmaz. Gerçek sosyal güvenlik anlayışında bu böyledir... Ne kadar çok para, o kadar çok maaş, olamaz böyle bir şey.”

Araç kaskosu benzetmesi bir SSK çalışanı tarafından böyle eleştirel açıdan ele alınırken, bireysel sağlık ve emeklilik sigortası “pazarlayan” özel bir sigorta şirketi çalışanı prim ödeme şeklini tanımlarken “kasko” benzetmesini olumlu bir özellik olarak açıklıyor: “Sağlık sigortasının kaskodan hiçbir farkı yok, nasıl aracınıza kasko yaptırıyorsanız, özünde hiçbir farkı yok!”

Bireysel emeklilik sisteminin kurulmasında diğer bir çelişkiyi, bu sistemin gerekliliğinin, tam da kamu sosyal güvenlik sistemlerinin “hantallık”, “finansman sorunu” gibi sorunlarına bağlanması oluşturmaktadır. Bu konuda en çarpıcı yaklaşımlardan birini şu açıklama oluşturmaktadır:

“Yaşlı nüfustaki artış, yaşlanma ile birlikte bağımlı nüfusun ve sağlık hizmeti giderlerinin artması, sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlayan çalışan nüfus artışının sınırlı kalması gibi demografik nedenlerin yanısıra, ekonomik trendlerdeki değişime bağlı olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman açısından ekonomide ağır bir yük oluşturması, dünyada özel emeklilik sistemlerinin oluşmasını gerekli kılmıştır.”<sup>383</sup>

Yine aynı çalışmanın devamında dünyada sosyal güvenlik alanındaki sorunların çözümüne yönelik yapılan reformların çok basamaklı sistemlere geçişi, yani kamu sosyal güvenlik sistemi yanısıra bireysel emeklilik sistemi gibi ek sigortaların kurulmasını önerdiği belirtilmektedir:

“Zaten dünyada sosyal güvenlik alanındaki sorunların çözümüne yönelik yapılan reformlar da çok basamaklı sistemlere geçişi ve özel emeklilik sistemlerini önermektedir. Dünya Bankası, OECD, İLO gibi pek çok örgütün görüşü de, bireysel emeklilik sisteminin sosyal güvenlik sisteminin bir tamamlayıcısı olacağı ve bu yolla yapılacak tasarrufların hem ülke ekonomisine hem de sosyal güvenlik kuruluşlarına destek olacağı yönündedir.”<sup>384</sup>

Görüldüğü gibi, söz konusu uluslararası finans kuruluşlarının kamu sosyal güvenlik sistemlerinin aksaklıklarının “çok basamaklı sistemlere” geçişle, yani özel ve bireysel adı verilen emeklilik ve sağlık sigortalarına geçişle sağlanacağı iddiası, gün geçtikçe uygulamada olduğu kadar, iktisatçılar ve sosyal bilim alanında çalışmalar yapanlar arasında da yaygınlık kazanmaktadır. Oysa, kamudaki söz konusu aksaklıkların, hiçbir zaman gerçek anlamda çözüme kavuşturulmak istenmediği, aksine zaten amacın başından itibaren özel sisteme geçmek olduğu incelenmeyen ve göz ardı edilen bir konu olmuştur.

---

<sup>383</sup> Bkz. (359), SUSAM, 71.

<sup>384</sup> A.g.m., aynı yerde.

## 5.6. Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı ve Gerekçeleri

Son olarak 2008 yılının başında yürürlüğe gireceği söylenen, ancak veto nedeniyle yürürlüğe geciken Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğü, sağlıklı uygulanabilirliği konusundaki şüpheleri haklı çıkarırcasına üç defa ertelendikten sonra 1 Temmuz 2008 tarihinde yürürlüğe girdi. Önceki yasa değişikliğinde olduğu gibi, sistemde tek sorunun çalışan nüfus ile emekli nüfus arasındaki dengesizlik sorunu olduğu ileri sürüldü. Bu yasa tasarısında da, emeklilik yaşının yükseltilmesi gündeme geldi. Bu defa, 2036 yılına kadar kademeli olarak artırılarak, hem erkeklerde hem kadınlarda 65'e yükseltilmesi önerildi.<sup>385</sup> Prim ödeme gün sayısı ise 7000'den 9000'e çıkarılacaktı. Cumhurbaşkanlığı tarafından açıklanan veto gerekçelerinde de emeklilik yaşının bu kadar yükseltilmesi, Türkiye'deki ortalama yaşam süresi açısından değerlendirilerek yerinde bulunmamıştı:

“Ülkemizde ortalama yaşama süresinin 66 yıl olduğu gözetildiğinde, Yasa ile tüm sigortalılar yönünden emekli aylığı bağlama yaş sınırının zaman içinde de olsa 65'e yükseltilmesi; sürekli çalışma olanağı işverenin inisiyatifinde olan sigortalılar yönünden de prim ödeme gün sayısının 9000'e çıkarılmasının gelecek kuşakların emeklilik hakkına kavuşmasını olanaksız kılacağı, bu niteliği ile adil, makul ve ölçülü olmadığı açıktır.”<sup>386</sup>

Anayasa Mahkemesi Aralık 2006'da, 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası”nın bazı hükümlerini “kamu görevlileri” yönünden iptal etmişti. Yasanın 28. maddesinin, kadınlar için 58, erkekler için 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün primi bildirilmiş olması şartıyla yaşlılık aylığının bağlanmasına ilişkin hükmü “kamu görevlileri” yönünden iptal edildi. Yine, yasanın 29. maddesindeki aylık bağlama oranlarının düşürülmesi ve yaşlılık aylığının

<sup>385</sup> Hatta, yasa tasarısı ilk defa gündeme geldiğinde, amaçlanan yaş 68'di. AKP, kendi tabanı tarafından dahi büyük tepki toplayan bu öneriden daha sonra vazgeçti ve tasarıda yükseltilmesi planlanan yaş 65 olarak belirlendi.

<sup>386</sup> Bkz., DİSK, KESK, TMMOB, TTB, 90.

hesaplanmasında değişiklik öngören hükümleri de “kamu görevlileri” yönünden iptal edildi. Aynı hükümler, “kamu dışında çalışanlar”, yani işçiler açısından ise reddedilmedi. Mahkemenin iptal kararlarının yalnızca kamu çalışanlarına yönelik olması ve işçilerle kamu çalışanlarına ayrı hükümler getirilmesinin adalet ilkeleriyle bağdaşmadığı eleştirileri aldı. Ancak, iptal kararı, yasaya yapılan eleştirilerin ne kadar haklılık payı taşıdığıının bir göstergesi olarak değerlendirilmiştir.

Görüşlerini aldığımız SGK Yönetim Kurulu üyesi Hasan Hayır ile konuştuğumuz konulardan biri, Anayasa Mahkemesi’nin yasayı yalnızca memurları ilgilendiren hükümler açısından iptal etmesi, öte yandan işçileri ve Bağ-Kur’luları bunun dışında tutması konusuydu. Hasan Hayır bu konuda şunları belirtmiştir:

“Anayasa Mahkemesi’nin kararının çelişkili olması ayrı bir konudur. Anayasa Mahkemesi’nin kararı yetersizdir. Sosyal devlet olgusuna aykırı ve bundan önceki Anayasa Mahkemesi içtihatlarına, kararlarına uygun bir karar değildir. Ama, sadece memurlar açısından bile olsa, bazı maddeleri iptal etmiş olması, bizim bu kaygımızı güçlendiren bir şeydir. Çünkü, kazanılmış bir hakkı geriye alıyorsun, Anayasa Mahkemesi’nin memurlar açısından iptal ettiği bu. Ama keşke işçiler açısından da, Bağ-Kur’lular açısından da, bu kanunun, 5510 sayılı kanunun esas ve özü açısından bir iptal ortaya koysaydı, daha anlamlı ve Anayasa’nın sosyal hukuk devletine uygun bir iptal gerekçesi oluşmuş olurdu. Bu açıdan eksik Anayasa Mahkemesi kararı.”

Bugün Anayasa Mahkemesi’nin kararı, her ne kadar tasarının ilgili maddelerini memurlar yönünden iptal etmiş olsa da, neticede, bir bütün olarak bunun anlamı işçi kesimine uygulanabilir anlamına gelmiştir. Ancak buna rağmen, birçok yönüyle tasarının eşitlik ilkesine aykırılık, kazanılmış hakları geriye alma, sosyal bir hukuk devletinin hükümlerine aykırılık gibi gerekçelere bağlı olarak iptal edilmesi, aynı zamanda SSGSS tasarısının tümü tartışılır hale getirmiştir. Tasarının yürürlüğü üç defa ertelenmek zorunda kalmıştır.

## 5.7. Sosyal Güvenlikte İkinci Büyük Dönüşüm-2008: 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası

1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası bu tarihe kadar üç defa ertelendi.<sup>387</sup> Önceki yasa değişikliğinde olduğu gibi, sistemde tek sorunun çalışan nüfus ile emekli nüfus arasındaki dengesizlik sorunu olduğu ileri sürüldü. Bu yasa tasarısında da, emeklilik yaşının yükseltilmesi gündeme geldi. Bu defa, emeklilik yaşının 2036 yılına kadar kademeli olarak artırılarak, hem erkeklerde hem kadınlarda 65'e yükseltilmesi önerildi.<sup>388</sup> Prim ödeme gün sayısı ise 7000'den 9000'e çıkarılacaktı.

2006 yılının Nisan ayında TBMM gündemine giren “Genel Sağlık Sigortası ve Emeklilik Yasa” tasarısına karşı Emek Platformu bileşenlerinden TTB, DİSK ve KESK'in çağrısıyla “Referandum 2006” eylemi başlatıldı. Emek Platformu, Meclis'in yasa tasarısını halkla paylaşması gerektiğini belirterek halkın onayına sunmaya karar verdi. 27 Mart-1 Nisan 2006 tarihleri arasında Türkiye genelinde sandıklar kurularak, yasa tasarısına karşı oylar toplandı. Bu referandumda hedef bir milyon “hayır” oyuna ulaşmaktı. Ankara'da Kızılay'daki Gima önüne kurulan sandıkta başlatılan oy kullanma işlemi öncesinde KESK Başkanı İsmail Hakkı Tombul bir konuşma yaparak referandumda oya sunulan Genel Sağlık Sigortası ile ilgili bilgiler aktardı. Tombul, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın “Sağlığı da piyasalaştıracamız” sözlerini anımsatarak, “bu yasanın amacı, Başbakan'ın sözlerinde açıkça belirttiği sağlığı piyasalaştırmaktır” dedi.<sup>389</sup> Türkiye genelinde kurulan 2892 sandıkta ve internette oy kullanılabilir. Yoğun ilginin gösterildiği referandumda beklentinin çok üzerinde, 2.266.598 kişi oy kullandı. Kullanılan oylar arasından

<sup>387</sup> İlk erteleme 1 Temmuz 2007 tarihine yapıldı. İkinci erteleme ise 1 Ocak 2008'e yapıldıysa da, yasa üçüncü kez ertelenmek zorunda kaldı.

<sup>388</sup> Hatta, yasa tasarısı ilk defa gündeme geldiğinde, amaçlanan yaş 68'di. AKP, kendi tabanı tarafından dahi büyük tepki toplayan bu öneriden daha sonra vazgeçti ve tasarıda yükseltilmesi planlanan yaş 65 olarak belirlendi.

<sup>389</sup> www.ttb.org.tr

2.253.275 “hayır”, 13.323 de “evet” oyu çıktı. Referandum sonuçları 4 Nisan 2006 günü TTB Genel Merkezinde yapılan bir basın toplantısında açıklandı. TTB 2. Başkanı Metin Bakkalcı bu basın toplantısında, böyle bir etkinliğin Türkiye’de ilk defa yapıldığına dikkat çekti ve referandum sonucunun tasarının geri çekilmesi için yetmesi gerektiğini belirtti.<sup>390</sup>

Tüm itirazlara karşın, yasa tasarısı 31 Mayıs 2006’da TBMM tarafından apar topar kabul edildi. 1 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanan yasa, Anayasa Mahkemesi tarafından veto edilerek, Anayasa Mahkemesi tarafından 15 Aralık 2006 tarihli kararla iptal edildi. Veto gerekçeleri Bu defa, kanunun yürürlük tarihi 1 Temmuz 2007’ye ertelendi. Ancak hükümetin erken seçim planladığından, bu tarihte de yürürlüğe giremeyen kanunun yürürlük tarihi seçim sonrasına denk gelen 1 Ocak 2008 tarihine bırakıldı.

12 Aralık 2007 tarihinde “Herkesine Sağlık ve Güvenlik Gelecek Hakkı İçin Hep Birlikte Mücadele Edelim” ve “Biz Karşı Çıkarsak Yapamazlar” sloganlarıyla İstanbul’da Galatasaray Lisesi önünden Taksim Meydanı’na kadar yapılan yürüyüşle başlayan süreçte bir dizi başka eylem de yer aldı. Bu eylemde kullanılan slogan, ileride oluşturulan platforma da adını verdi. “Herkesine Sağlık Güvenlik Gelecek Platformu” adını taşıyan bu platformun bileşenleri, başta İstanbul Tabip Odası, İstanbul Eczacı Odası, KESK İstanbul Şubeleri Platformu, Türk-İş İstanbul Şubeleri Platformu, DİSK İstanbul Bölge Temsilciliği, TMMOB İl Koordinasyon Kurulu olmak üzere, çeşitli sendikalara, derneklere, siyasi partilere ve dergi çevrelerine kadar uzanmaktadır.<sup>391</sup> 12 Aralık’ta yapılan eylemde okunan basın açıklamasının metni şöyleydi:

<sup>390</sup> Ferda GÖÇENER, **Referandum 2006**, www.ced.org.tr.

<sup>391</sup> Platform bileşenlerinin tümü şöyledir: İstanbul Tabip Odası, İstanbul Dişhekimleri Odası, İstanbul Eczacı Odası, İstanbul Veteriner Hekimler Odası, İstanbul Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavirler Odası, İstanbul Barosu, TMMOB İl Koordinasyon Kurulu, KESK İstanbul Şubeleri Platformu, TÜRK-İŞ İstanbul Şubeler Platformu, DİSK İstanbul Bölge Temsilciliği, DİSK / Dev Sağlık-İş, DİSK / Emekli-Sen, DİSK/Genç-Sen, DİSK/Limter-İş, Hava-İş, Türkiye Gazeteciler Sendikası İstanbul Şubesi, Bağımsız Haber-Sen, Tekstil-Sen, Çağdaş Hukukçular Derneği, İstanbul ODTÜ Mezunları Derneği, Sağlık Hakkı Hareketi Derneği, Hasta ve Hasta Yakını Hakları Derneği, Fiziksel Engelliler



- Hastalanan sigortalılara verilen iş göremezlik ödeneği %16 azalacak.
- Emekli Bağ-Kur'lularının maaşından 10 yıl süreyle %10 oranında Genel Sağlık Sigortası primi kesilecek.
- Primini ödeyemeyen vatandaşlar sağlık hizmeti alamayacak, hastane kapılarından geri dönecek.
- Primini ödeyemeyen çiftçilerin pamuğuna buğdayına, üzümüne tütününe el konulacak.

Bu gayri vicdani; gayri ahlaki, gayri insani girişimi durdurmak için "Herkesin Sağlık, Güvenli Gelecek" talebiyle başlattığımız mücadeleye hep birlikte katılalım.

Biz Karşı Çıkarsak Yapamazlar!"<sup>392</sup>

2008'nin başında, Hükümet yasayı tekrar Meclis'e götürdü. Bu defa çeşitli sendika yöneticileri ve meslek odaları temsilcileri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik ile medyada da canlı olarak gerçekleşen tartışmalara girdiler. 'Herkesin Sağlık ve Güvenli Gelecek Platformu' bu süreçte de eylemlerini sürdürdü. 14 Nisan 2008 tarihinde Türkiye çapında iş bırakarak kitlesel eylemler gerçekleştirdi. SSGSS'ye karşı son yılların en büyük eylemleri Hükümeti geri adım atmaya zorladı. Ardından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik ile Emek Platformu arasında gerçekleşen görüşmelerin sonunda, uzlaşmaya varılmış havası doğdu. Oysa, Hükümet, yasanın "temel parametreleri" olarak tanımladığı özelliklerinden taviz vermemişti. Toplumsal tarafların tüm itirazlarına rağmen, yapılan görüşmeler sırasında hükümet emeklilik yaşı konusunda 65 yaşın altına düşmedi. Ancak prim gün sayısı tasarıda 9 bin gün olarak öngörülürken, son olarak 7 bin 200 şeklinde yasaladı. Böylece, prim gün sayısı eski yasada 7 binken, yükseltilmiş oldu. Emeklilik yaşının yüksek kalmasının yarattığı fark ise, prim ödemesini tamamlayanların, emekli olana kadar yıllarca beklemesini gerektireceği için, gerçeklikten uzak bir düzenleme olarak eleştirildi. Bu sürece ilişkin Aziz Çelik'in değerlendirmesi şöyle:

"Emek Platformu'nun SSGSS ile ilgili 19 maddede özetlenen talepleri vardı. Talepler daha çok emekliliğe ve sosyal güvenlik haklarına ilişkindi, sağlıkla ilgili konular daha sınırlıydı. Bakanlık, 'temel parametre' saymadığı konularda kimi geri adımlar attı. Çok sayıda ayrıntı konuda geri adım atılmış gözükteği için, prim gün sayısında da 9 bin günden 7 bin 200'e inilince, o malum toplantıdan sonra, bakanla birlikte Emek Platformu liderleri uzlaşma haberini duyurdular. Çalışma Bakanlığı bir

<sup>392</sup> www.disk.org.tr

‘uzlaşma illüzyonu’ yarattı. O görüntü sonradan tartışmaya yol açtı. Hükümetin prim gün sayısında attığı sözde geri adımın Emek Platformu’nun tümünü tereddüde düşürdüğünü sanıyorum. DİSK, KESK ve TTB’den ancak iki gün sonra karşı çıkış geldi. Tablonun hiç de geri adım anlamına gelmediği görüldü. Zaten Çalışma Bakanı o görüşmeden sonra, ‘her şeyi konuştuk, ama temel parametrelerde zaten bir şey yapamazdık’ diye açıklama yaptı. Türk-İş ve Hak-İş zaten daha ılımlı yaklaşıyordu meseleye. Ancak, EP’nin daha muhalif bileşenleri de o resimde yer alarak taktik bir hata yaptı. Bakanlık bir uzlaşma illüzyonu yarattı ve buna karşı o akşam tepki verilmediği için muhalefet zayıfladı.”<sup>393</sup>

Netice olarak bu süreçte hükümete çok fazla geri adım atılmadığı sonucu çıksa da, sürecin kendisi, hükümetin muhalif kesimleri dikkate almak zorunda olduğunu göstermiştir. Sosyal güvenlikteki dönüşümün bu dönemecinde emek kesimi açısından kazanımların yitirildiği söylenebilir, ancak tarihsel süreçlere bakılarak, başka bir noktada bu kazanımların geri alınabileceği düşüncesi ağırlık kazanabilir.

## 5.8. Genel Sağlık Sigortası

Bir toplumdaki bireylerin tamamına verilecek sağlık hizmetinin finanse edilmesi amacıyla oluşturulmuş ve hizmeti alacak bireylerden prim toplama esasına dayalı sosyal sigorta sistemine genel sağlık sigortası sistemi denmektedir. Türkiye’de bugüne kadar bir genel sağlık sigortası uygulaması yaşama geçirilemedi. Türkiye’de uygulanan sağlık sigortası, genel sağlık sigortası olmayıp toplumun bir kısmına özgü

<sup>393</sup> Bkz. **Express**, 14.

olan, esas olarak çalışanlardan toplanan primle yürütülen bir sistemdir. Yeşil Kart uygulaması ise, toplumun tamamını değil, belirli bir gelirin altındaki kesimleri kapsadığı için genel sağlık sigortası uygulaması olarak sayılamaz. AKP Hükümeti tarafından Haziran 2006'da yasalaştırılan ve “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası” adını taşıyan yasa ise bir genel sağlık sigortası ise yine nüfusun genelini kapsamayan, yalnızca çalışanları kapsayan bir sigorta konumundadır. Ancak, örneğin daha önce part-time çalıştığı halde sigorta primleri ödenen kişi, sağlık sigortasından yararlanabilirken, şimdi sağlık sigortasından yararlanabilmek için bir ayda 30 gün prim ödeme şartı getirilmiştir. Bu durumda, iş kanununda part-tam çalışma korunurken, sağlık sigortasında bu zorunluluğun getirilmesi bir çelişkiyi oluşturmaktadır. Part-time çalışanlar bu durumda sağlık sigortasını tam ödemediği takdirde sağlık hizmetlerinden yararlanamayacak ve yaptığı sağlık harcamalarında sigortası dışında meydana gelen farkı ödemek zorunda kalacaktır.

İlk defa 1946 yılında Sağlık Bakanı Behçet Uz tarafından Birinci On Yıllık Milli Sağlık Planı çerçevesinde bir sağlık sigortası önerilmiştir. Ancak, Milli Sağlık Planı içindeki bazı maddelere “özel sektörün karşı çıkması nedeniyle bu plan uygulanamamıştır.”<sup>394</sup>

Sağlık sigortasının genelleştirilmesi çalışmaları, 1969 yılında AP iktidarı zamanında TBMM’de kabul edilen bir yasa tasarısı ile devam etti. Ancak, bu tasarı da yasalaşmadı. Benzer bir girişim 1971 yılında Ferit Melen hükümeti tarafından yapıldı, ancak bu defa TBMM genel sağlık sigortası tasarısını kabul etmedi.

12 Eylül döneminden sonra 1982 Anayasası’nın 56. maddesine “kanunla Genel Sağlık Sigortası kurulabilir” ifadesi yer aldı. Ancak, dönemin Bülent Ulusu Hükümeti, bu konuyu ele almadı. Daha sonra genel sağlık sigortası konusundaki çalışmalar Turgut Özal hükümetleri zamanında devam etti ve 1990’da Sağlık Bakanı Halil Şıvgın zamanında bir Genel Sağlık Sigortası Yasa Tasarısı hazırlanarak TBMM’ye sunuldu. Bu tasarı ise gerçekçi bulunmayarak kabul edilmedi.

<sup>394</sup> TÜRKİYE SENDİKACILIK ANSİKLOPEDİSİ, 463.

1991 yılında kurulan DYP-SHP hükümeti zamanında genel sağlık sigortası konusundaki çalışmalar Dünya Bankası destekli sağlık projesi kapsamında daha da hızlandırıldı. Bu çalışmalar iktidar tarafından sağlık reformu adı altında kamuoyuna duyuruldu ve sadece finansman değil, örgütlenme ve hizmet sunumu ile ilgili aile hekimliği ve hastanelerin özelleştirilmesi gibi düzenlemeler de bu dönemde önerildi. Zamanın Sağlık Bakanı Yıldırım Aktuna, 1992 ve 1993 yıllarında 1. ve 2. Ulusal Sağlık Kongrelerini düzenleyerek bilim insanlarından görüş aldı. Bu raporları uygulayacağına söz veren Aktuna, TTB ve bilim insanlarının raporlardaki karşı görüşlerine ve bu finansman sistemini toplumun ve kaliteli hizmet sunumunun yararına görmeyerek karşı çıkmalarına rağmen, Ulusal Sağlık Politikası Taslak Dokümanında sağlık hizmetlerinin finansmanının genel sağlık sigortası ile karşılanacağını duyurdu. 1992'den 1995'e kadar geçen yaklaşık üç yıllık süre içerisinde Sağlık Bakanlığı, genel sağlık sigortasıyla ilgili önerilere karşı özellikle TTB ve diğer sağlık örgütlerinin muhalefetiyle karşılaştı ve yasa tasarısı taslaklarının sürekli değiştirmek zorunda kaldı.

1995'de ise Tansu Çiller tarafından genel sağlık sigortasına geçmek ve tüm sosyal sigortaları tek çatı altında toplamak için Sağlık Finansmanı Kurumu Kuruluş ve İşleyiş Kanunu Tasarısı TBMM'ye gönderildi. 1996 yılında bu yasa tasarısı ise kadük kalmış, Genel Sağlık Sigortası için önerilen isim Sağlık Finansmanı Kurumu olmuştur.

Genel Sağlık Sigortası, sağlık hizmetlerinin finansmanında kullanılan bir yöntemdir. Temel ilkesini “herkesten gücüne göre para alıp herkese gereksinimine göre hizmet vermek” anlayışı oluşturmaktadır. Ancak, bu ilkelerin yaşama geçirilebilmesi için özellikle ülkelerin belirli gelişmişlik şartlarına sahip olmaları gerekmektedir. Bu nedenle de, “özellikle ekonomik açıdan geri kalmış ülkelerde uygulanması zor ve çeşitli sakıncalara sahip bir yöntem” olarak görülmektedir. Kuramsal olarak genel sağlık sigortasının uygulanabilmesi için “ülkede gelir dağılımının dengeli bir halde olması; genel sağlık sigortası için gerekli primlerin, bireylerden gelirlerine göre orantılı olarak toplanabilmesi, ülkedeki sağlık

hizmetlerinde çalışan insan gücünün dengeli bir şekilde dağılmış olması” gerekmektedir.<sup>395</sup> Türkiye’de ise bu sayılan koşullar gerçekleşmemiştir. Gelir dağılımı son derece dengesizdir ve alt ve üst gelir grupları arasında uçurumlar bulunmaktadır. Herhangi bir sosyal sigorta kurumuna prim ödeyenlerin oranı genel nüfusa göre çok düşüktür.

Alt yapı bakımından koşullar, genel sağlık sigortasını oluşturmaya yetmediği halde, 20 Mayıs 2006’da yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’nun 12. maddesindeki “Ana Hizmet Birimleri” altında “Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü” sayılmaktadır. Kanun’un 14. maddesinde ise bu müdürlüğün görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

“Madde 14 - Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- a) Sosyal güvenlik mevzuatında genel sağlık sigortası ile ilgili konularda verilen görevleri yapmak.
- b) Genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerinin hastalıklardan korunması amacıyla ilgili kamu idareleriyle kişisel koruyucu sağlık hizmetleri politikalarının tespitine ve etkin bir şekilde uygulanmasına katkı sağlamak.
- c) Genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerini ve işverenleri genel sağlık sigortası mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda her türlü iletişim araçları ile bilgilendirmek.
- ç) Görev konusuyla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek.
- d) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak.”

Ancak, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü’nün kuruluşu bu yasayla ilan edildiği halde, henüz Genel Sağlık Sigortası’nın uygulanmasını sağlayacak yasal dayanaktan yoksundu. Ancak iki yıl sonra, 1 Ekim 2008 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile Genel Sağlık Sigortası’nın yürürlüğe girmesiyle Genel Sağlık Sigortası’nın yasal dayanağı oluştu. Ancak her ne kadar yasa yürürlüğe girmiş olsa da, yukarıda Genel Sağlık Sigortası’nın

---

<sup>395</sup> A.g.k., 464.

5510 sayılı SSGSS'nin 60. maddesi "Genel Sağlık Sigortalısı Sayılanlar" başlığını taşımaktadır. Bu maddede, hizmet akdi ile çalışanlar, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar, kamu kuruluşlarında çalışanlar, isteğe bağlı sigortalıların genel sağlık sigortalısı sayıldığı belirtilmekte, ayrıca bunların haricinde aşağıdaki tanıma girenlerin genel sağlık sigortalısı sayılacağı belirtilmektedir:

"Harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak, Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar"

Bu madde değerlendirildiğinde, "ailede içindeki geliri, kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar" genel sağlık sigortalısı sayılacaklardır. Bu kapsama hangi kişilerin gireceği, aynı maddede yer alan "Kurumca belirlenecek test yöntemleri"ne göre tespit edileceği bildirilmiş olsa da, bugün kadar bu yöntemlerin neler olduğuna dair herhangi bir kıstas açıklanmamıştır. Genel Sağlık Sigortası'nın alt yapısı oluşturulmadan kurulmuş olması, SSGSS'nin finansmanının temel olarak çalışanlardan toplanan primlere dayanıyor olması, devletin hala sisteme katkıda bulunmuyor oluşu, genel sağlık sigortasının yukarıda tanımlamada yer alan "herkesten gücüne göre para alıp herkese gereksinimine göre hizmet vermek" anlayışından uzak olacağının ve bu anlamda kadük kalacağının bir göstergesidir.

## 6. SSK'DA NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE TARAFLAR VE SÖYLEMLER

Bu bölümde, neoliberal dönüşüm sürecinde Türkiye'de konu etrafında yapılan tartışmalar irdelenecektir. İlk önce yoksulluk ve sosyal güvenlik tartışmaları ele alındıktan sonra, çalışmanın iki alanını oluşturan birincisi SSK çalışanlarıyla ikincisi hastalarla yapılan mülakatlara yer verilecektir. Ankara'da Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü'nün Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı Tahsisler Daire Başkanlığı'nda ve Destek Hizmetleri Bölümü'nde yönetici konumunda bulunan kişilerle yapılan görüşmeler, SSK personelinin kurumun yaşadığı dönüşüm sürecine ilişkin hangi düşüncelere sahip oldukları konusunda veriler sundu. Bu görüşmeler 2007 yılının başında gerçekleştirildi. İstanbul'daki Şişli Etfal Hastanesi'nin ve Taksim Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nin önünde karşılaşılan ve tesadüfi yöntemle, rastgele seçilerek görüşlerine başvurulmuş hastalarla yapılan görüşmeler ise 2008'in Haziran ayında gerçekleştirildi.

### 6.1. Yoksulluk ve Sosyal Güvenlik Tartışmaları

Yukarıdaki bölümlerde, sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerini dünya ölçeğinde dönüşüme uğratan neoliberal politika ve uygulamaları inceledik. Ardından, Türkiye'de de bu sistemlerin aynı saiklerle neoliberal dönüşüme uğratıldığını gördük. Türkiye'de bu sistemlerin özelleştirilme sürecinde yaşanan tartışmalar arasında, özellikle sermaye sınıfı ve hükümet nezdinde, Şili modelinin örnek alınması önerileri bulunuyordu. Sonuçta, kamu sağlık ve sosyal güvenlik sistemleri

bilinçli olarak çökertildikten sonra, özel sağlık sistemi ve bireysel emeklilik sistemi getirilerek, kamunun ve özelin birarada bulunduğu Türkiye’ye özgü sistem kurulmuştur. Bir yandan sistemlerin bu şekilde piyasalaşması gerçekleşirken, öte yandan doğrudan buna bağlı olarak sağlık ve güvenceden yoksun kalan kesimlerin giderek yoksullaşması karşısında Dünya Bankası “sosyal riski azaltma” gerekçesiyle önlemler önermektedir. Türkiye’de uygulamaya sokulan “Sosyal Riski Azaltma Projesi Kapsamında Şartlı Nakit Transferi Uygulaması” DB’nin teşviki ve yardımlarıyla uygulamaya sokuldu. Oysa, kamu sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi de DB’nin öngörülerini doğrultusunda gerçekleşti. Dolayısıyla, yoksulluğun nedenlerinden biri aslında sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerindeki bu özelleştirme uygulamalarıdır. Nedeni görmeyerek, hatta bizzat buna neden olarak, bunun sonucu olarak ortaya çıkan yoksullaşmaya çözüm üretiyor görünmek ise inandırıcı olmamaktadır.

Bu bölümde, Türkiye’de sosyal bilimler alanında son yıllarda yoksulluk üzerine yapılan tartışmaların başında gelen, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder’in Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı için hazırladıkları “Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi” başlıklı proje raporu incelenerek, hem sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesinin hem de yoksullukla mücadelenin aynı anda var olamayacağı gösterilmeye çalışılacaktır. Ardından, Türkiye’nin uygulamaya koyduğu “Şartlı Nakit Transferi Uygulaması” ve yoksulluk konusunda adımların, nasıl bir yandan sosyal güvenlik uygulamalarının yok edilerek atıldığı üzerinde durulacaktır. Neoliberal politikalar sonucunda bir başka temel sosyal kazanım olan kıdem tazminatının kaldırılması gündeme gelmiştir. Kıdem tazminatı tartışmalarından da görülebileceği gibi, tüm bu tartışmalar parçalanarak ve birbiriyle bağlantıları kurulmadan, daha doğrusu kurdurulmamaya çalışılarak yürütülmektedir. Örneğin, kıdem tazminatı adeta sosyal güvenliğin dönüşüm sürecinde yapılan tartışmalardan bağımsızmış gibi yürütülmüştür. Veya kıdem tazminatı sorunu sanki yalnızca belli işçi sendikalarının sorunuymuş da, özel sektör/kamu sektörünü aynı derecede ilgilendirmiyormuş izlenimi yaratıldı. Tartışmalarda yaratılan bu parçalanmışlık, ayrı ayrı alanlardaki dönüşümün üstünün örtülmesine yol açmıştır.

### 6.1.1. Neoliberalizm ve Yeni Yoksulluk

Yoksulluk üzerine yapılan çalışmaların son dönem en çok tartışılanı, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder'in Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı için hazırladıkları “Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi” başlıklı proje raporudur.<sup>396</sup> Buğra ve Keyder, yaptıkları araştırmanın amacını iki düzeyde tanımlıyorlar. Buna göre, “araştırma bir yönüyle, son yıllarda dünyada ve Türkiye’de yer alan bir dizi yapısal değişimin sonucu olarak ortaya çıkan yeni yoksulluk biçimlerine, İstanbul bağlamında biraz daha yakından bakmayı” amaçlamaktadır. Diğer yönüyle de araştırma, “Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminin bu yeni yoksullukla ilgili olarak nasıl bir rol oynadığını, bu rolün sınırlarını ve ortamın gerektirdiği sosyal politika değişikliklerini ele alıyordu”. Özellikle Avrupa Birliği içindeki Güney Avrupa ülkelerindeki gelişmelerin sosyal politikalarla ilgili yaklaşımın geri planını oluşturduğu belirtiliyor.

Söz konusu çalışma, son dönemde daha yoğun bir biçimde yapılan yoksulluk tartışmalarına belirli bir perspektif sunuyor. Çalışmada ifade edildiği gibi, asıl teşhis etmek istenilen sorun, “uzun müddet başarıyla sürdürülmüş olan gelişme ve toplumsal bütünleşme mekanizmalarının sekteye uğraması halinde ne gibi koşulların ortaya çıkacağı ve hangi sosyal politika girişimlerinin bu koşullara uygun tepki verebileceği” şeklinde tanımlanıyor. Bunu tespit ettikten sonra, Buğra ve Keyder’in araştırma boyunca gözlemledikleri bir olguya işaret etmek gerekir. “Yeni yoksulluk” veya “toplumsal dışlanmışlık” olarak adlandırdıkları bu yeni olguda, bazı yargıların sınanmadan geçerlilik kazanıyor olması eleştiriliyor. Özellikle Türkiye’de sürekli tekrarlanan bir düşünceden söz ediliyor. Buna göre, “toplumda geniş aile dayanışması çok önemli. Bu nedenle de kriz durumları kolayca atlatılır, insanlar işsiz kaldıklarından, muhtaç duruma düştüklerinden ailenin diğer fertlerine sığınabilir,

<sup>396</sup> BUĞRA, A-KEYDER, Ç., **Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi.**

böylece de formel sosyal yardım mekanizmalarının yokluğu nedeniyle çaresiz kalmazlar”. Araştırmanın bulgularına göre ise bu işleyişi mümkün kılan koşulların yeniden sorgulanması gerekiyor. Çünkü belirleyici olan, “kişileri veya hane halklarını yoksulluğa götüren sürecin artık eskiden düşünül­düğü gibi geçici olmaması, yani yoksul ve muhtaç durumda olan insanların ufukta pek bir çözüm göremiyor olmaları”dır.

Buğra ve Keyder’e göre, yeni yoksul kesimin önemli bir kısmı artık İstanbul’da geniş aile veya icabında sığınabileceği cemaat bağlarından yoksun. Nitekim, İstanbul Sultanbeyli’de “Nöbetleşe Yoksulluk” başlığı altındaki tanımlanan kavramda, “zaman içinde bir grubun ‘başkalarına devrettiği’ baş edilebilir bir yoksulluk olgusu(nun), yerini artık ‘devredilemeyen’ bir yoksulluğa bırakmış” olduğudur. Ayrıca, Buğra ve Keyder raporlarının bir yerinde işçi sınıfının artık var olmadığını belirtirken, yine de sınıfı çağrıştıran şu kavramları kullanmayı gerekli görüyorlar: “Sosyal bilim literatüründe salt yoksulluk değil, toplumla ilgili bir konumu da belirten diğer kavramlar tercih ediliyor. Bunlar arasında şu üç kavram özellikle öne çıkıyor: Toplumsal dışlanma (social exclusion), alt-sınıf (underclass), kenardalık (marginality)”.

Yazarların üzerinde durdukları bir diğer konu, neoliberal söylemin etkisiyle, devletin sosyal politika alanında yapabileceğinin çok kısıtlı olduğunun ileri sürülmesidir. Buradaki önermenin fakir bir devletin kaynaklarının toplumdaki yoksulların gereksinimlerine karşılık veremeyeceğidir. Tam da bu konuya gelmişken, Buğra ve Keyder’in bu çalışmasını önemli kılan temel önermelerine değinelim. Buğra ve Keyder, bu araştırmadaki gözlemlerine dayanarak, önemsiz gibi gözüken tutarların yoksulluk içinde yaşayan ailelere büyük katkıda bulunabileceğini gösterdiğini belirtiyorlar. Bu anlamda doğrudan yoksulluğa yönelik sosyal politikaların kullanılmasını mutlaka gerekli görüyorlar.

Dünyadaki ve Türkiye’deki refah rejimlerine değindikten sonra, Buğra ve Keyder’in bu çalışmasının ayırte­dici özelliği denilebilecek argümanı ve önermesi şu

şekilde özetlenebilir. Gerek dünyadaki gelişmeler gerekse Türkiye’deki dönüşümler, “hakim piyasa mekanizmalarının kendi başlarına yoksulluğu gideremeyeceklerini gösteriyor.” Yoksulluk ekonomik büyüme devam ettiği halde devam edebiliyor, çok daha zengin AB ülkelerinde ve ABD’de de yoksulluk kalıcı ve sürekli bir nitelik kazanmaya başlıyor. Bu nedenlerle, muhtaç durumda olanlar tespit edilerek “yardımın mutlaka düzenli nakdi gelir desteği şeklinde yapılmasını, hane temelinde saptanmasını ve kadınlara verilmesi” öneriliyor. Buna göre, “söz konusu destek, hane geliri ve de okula giden çocuk sayısı göz önüne alınarak önceden belirlenmiş standart ölçütlere göre, yardım almaya hak kazanmış ailelere, yardıma muhtaçlık durumu sürdüğü müddetçe verilmeli”dir.

Buğra ve Keyder, bu öneriye karşı ileri sürülen “kaynak yetersizliği” itirazının da temelsiz olduğunu, 1.6 milyon haneye ayda verilecek 50 Dolar karşılığı bir yardımın maliyetinin sağlık harcamalarını zorlamayacağını belirtiyorlar. Ama bu nakdi yardım sayesinde “Türkiye’nin en zor durumdaki kesimlerin sadaka kabul eden muhtaç durumundan çıkıp vatandaş olmalarını sağlayacak, modern bir ‘topluma entegrasyona yönelik asgari gelir’ programına sahip olması mümkün olabilir” deniliyor.

Kapitalist toplumu sınıflı bir toplum olarak tespit etmeden, yani bir yanda işçi sınıfı ve diğer emekçi sınıflar, ki yoksullaşan kesim bu sınıflardır, öte yandan piyasa mekanizmasının olanaklı kıldığı giderek zenginleşen sınıflar gerçeğini ve bu sınıfların “uzlaşmaz karşıtlığını” tespit etmeden “yoksulluk” sorununa getirilen önerilerin çözüm olup olamayacağı sorusu irdelenmelidir. Bizim çalışmamızda gösterildiği gibi, kapitalist düzen içerisinde dahi, refah devleti bağlamında, piyasadan uzaklaşan, “sosyal” devlete yaklaşan, dolayısıyla emeğin metalaşmasını tersine çevirecek eğilimler mümkün olmaktadır. Ancak, yine bu çalışmanın ortaya koyduğu gibi bu ancak ve ancak, piyasalaşmaya doğru zorlayan sermaye gücünün karşısında piyasalaşmaktan uzaklaştıran emeğin gücü ile orantılıdır. Ancak bu gerçekler karşısında, piyasalaşmayı olduğu gibi kabul etmek, sanki piyasa koşullarını değiştirmek mümkün değilmiş gibi, yalnızca onun yoksullaşma sonucuna ilişkin

çözüm üretmek, işte Buğra ve Keyder'in yaptıkları budur. Buna, sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmeleri, piyasaya açılmaları dahildir. Bu bağlamda emeğin metalaşmasına karşı çıkmak için öncelikle bu sistemlerin özelleştirilmesine de karşı çıkmak gerekir. Buğra ve Keyder'in tespit ettikleri neoliberal politikaların, bu yoksulluğun nedeni olduğu gerçeğini gözardı ederek, aynı politikaların sürdürüldüğü bir ortamda çözüm olarak önerilen yardım bir çelişki oluşturmaktadır. Getirilen nakdi yardım önerisinin yanlış/doğru olup olmaması bir yana, “sosyal politikalar”ın yalnızca “sosyal yardım” değil, onu da içine katan ve geliştirilmesi gereken sosyal politikalar olması gerektiğini vurgulamak gerekir, bu durum bizi örneğin aynı düzende kalarak eğitimin, sağlığın parasız olması noktasına da götürebilir. Şöyle ki, hem piyasalaşmadan uzaklaşılması (veya onun reddi, çünkü son ekonomik kriz, düşünsel ve ideolojik olarak bitişinin de göstergesidir) gerektiği önerisi getirilmelidir, yani “sosyal”e doğru açılımları mümkün kılmalı. Aksi takdirde, söz konusu 50 Dolarlık asgari gelir, başka hiçbir sosyal hakla bütünleşmediği koşullarda yeterli olmayacaktır ve yoksulluğu sürdürülmesinden başka bir işe yaramayacaktır. İnsanca yaşamak için istenecek olan asgari gelirin kuşkusuz belirlenme kriterleri de önemlidir. Bunun için emek örgütlerinin görüşleri mutlaka alınmalıdır. Özellikle emeğin çıkarlarını gözeten şekilde sendikaların ve sosyal güvenlik kurumlarının (en ideal şekliyle emeği temsil eden kesimlerin yeterli düzeyde temsil edildikleri varsayımıyla) bu konudaki tespitleri dikkate alınmalıdır. Nakdi yardım olsun olmasın, herhangi başka bir yardım şekli de, “yoksulluk” sorununu, Buğra ve Keyder'in çalışmalarının son cümlesinde belirttikleri gibi, “dışlanmayı önleyecek bir toplumsal bütünleşme” için “devletin garanti edeceği asgari bir geçim düzeyinin sağlanması” hedefiyle sınırlı kalmaya mahkum bırakacaktır. Dolayısıyla, piyasalaşmanın önüne geçmeyen/piyasalaşmaya karşı direnmeyen bir nakdi yardım talebi, yine insanların piyasanın içinde kalmasına neden olacak ve dolayısıyla yapılan nakdi yardımın da eriyip gitmesine ve geçici bir çare olmasına yol açacaktır.

Kapitalizmin ve neoliberalizmin ötesine geçen, kapitalist sisteme aşkın sistem önerilerini de içeren tartışmalar, sosyal güvenliğin ve sosyal devletin dönüşümü

konularıyla birlikte gündeme gelmiş olan ve irdelenmesi gereken diğer tartışmalar arasındadır. Kapitalist sistem içerisinde kalarak yapılan çözüm önerilerden bir tanesi Esping-Andersen'e aittir. Başlıca çalışmaları "Refah Devleti Araştırmaları" üzerine olan bir siyaset bilimci ve sosyolog olan Esping-Andersen, neoliberal rüzgardan çıkışın çözümü olarak yeniden bir sosyal devlet anlayışına, ancak bu defa farklı bir sosyal devlet anlayışına dönüşmesi önerisini getirmektedir. Esping-Andersen bu konuda birbirine zıt iki farklı görüşün bulunduğunu söylemekte ve şunları belirtmektedir:

"[Kimileri] bir yandan ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar ve riskler ile diğer yandan sosyal güvenliğin giderek ilkelleşen sistemi arasındaki derinleşen uçuruma işaret etmektedir. (Bu konuyu dert edinenler), daha fazla pazar ve daha az devlet talep etmekte; diğerleri yeni bir sosyal devlet modelinden yanadırlar. Ben ikinci gruba dahil olanlardanım."

Esping-Andersen, "Bugünün zengin çocukları yarının zengin anne-babaları" başlıklı denemesinde sosyal devlete ilişkin yeni düşünceler geliştirmekte ve eski sosyal güvenlik sistemlerinin "yaşlı nüfusa yönelik yatırım" anlayışı yerine, "çocuklara yönelik yatırım" anlayışının geliştirilmesi gerektiğini önermektedir. Bu konuda hala ailelerin büyük bir rol oynadıklarını ancak buna karşın ailelerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik araç ve hizmetlerin kısıtlı olduğunu söylemektedir ve bunlara dönük çareler aramak gerektiğini belirtmektedir. Bu nedenle yeni hizmet sunumunda aile içi bakım, ebeveynlere dönük hizmet ve çocukların geleceğine yatırım gibi yeni alanlara yönelik politikalar üretmek gerekliliği üzerinde durmaktadır.

### 6.1.2. Şartlı Nakit Transferi Uygulaması

Dünya Bankası'nın önerisi doğrultusunda, 3 Mayıs 2004 tarihinde Sağlık Bakanlığı tarafından "Sosyal Riski Azaltma Projesi Kapsamında Şartlı Nakit Transferi Uygulaması" konulu 2004/64 sayılı Genelgesi hayata geçirildi. Süleyman Demirel Üniversitesi (SDÜ) Öğretim Üyesi Doç. Dr. Songül Sallan Gül, 2008 yılının başında Türkiye genelinde 1 milyon 700 bin çocuğun Şartlı Nakit Transferi'nden yararlandığını belirtmiştir.<sup>397</sup> Hamile kadınlara ve ilköğretim çağındaki çocuklu ailelere dönük bu yardım, halen doğum yardımı veya okul yardımı şeklinde uygulanmaktadır. Bu programın yoksulların eğitime erişim ve fırsat eşitliğinin sağlanmasına katkı sağladığını ifade eden Gül, "yoksul çocukların yüzde 27'sinin Şartlı Nakit Yardımı olmasa ailelerinin kendilerini okula göndermeyeceğini ifade ettiklerini" bildirmiştir.

AKP Hükümeti'nin bu sosyal yardım mekanizmasını nasıl kurduğunu anlamak için, yardımı dağıtmak üzere belirlenen kurumların göz atmakta fayda var. Yukarıda söz edilen Genelge'de bu kurumlar şu şekilde sayılmaktadır:

"Ülkemizde yaşanan ekonomik krizden sosyal ve ekonomik yönden olumsuz etkilenen vatandaşlarımıza yönelik yardımları kapsayan ve T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) tarafından uygulanmakta olan Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında yer alan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) bileşeni adı geçen idare, Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığının işbirliğinde yürütülmektedir.

ŞNT uygulamasının temel hedefi, ekonomik koşulları nedeni ile düzenli sağlık kontrollerinden yararlanamayan nüfusun en yoksul % 6 lık bölümünü oluşturan ailelerdir. Bu ailelerde, 0-6 yaş çocukların koruyucu sağlık hizmetlerinden (aşılama, büyümenin gözlemlenmesi ve yetersiz beslenme bozukluklarını giderme) yararlanmaları, anne adaylarının güvenli annelik yaklaşımı ile doğum öncesi dönemde düzenli ve periyodik

<sup>397</sup> [www.yeniasya.com.tr/2008/02/23/haber/h22.htm](http://www.yeniasya.com.tr/2008/02/23/haber/h22.htm)

olarak izlenmesi, gebelik risklerinin önlenmesi, aşılarının yapılması ve doğumun sağlık kuruluşunda güvenli koşullarda yapılması sağlanacaktır.

Sosyal Riski Azaltma Projesi ŞNT uygulamasının sağlıkla ilgili bölümünün etkili bir şekilde hayata geçirilmesi için, SYDTF ile T.C. Sağlık Bakanlığı arasında işbirliği protokolü imzalanarak tarafların görev ve sorumlulukları belirlenmiştir.

İmzalanan bu protokol doğrultusunda, İl Sağlık Müdürlükleri ve Sağlık Grup Başkanlıkları, sağlık ocakları ve ana çocuk sağlığı ve aile planlaması merkezleri, sağlık hizmeti sunumu yanı sıra, ildeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) Başkanlıkları ile işbirliği içinde çalışacak ve bu kapsamda yürütülecek hizmetler aşağıda tanımlanan çerçevede yürütülecektir.”<sup>398</sup>

Görüldüğü gibi, Şartlı Nakit Transferi adı altındaki yardımların, “ildeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıf”ları üzerinden dağıtılması öngörülmüştür. AKP’nin yardımı dağıtım mekanizmasını kurum olarak bir vakfa bağlaması, onun yardım anlayışını Osmanlı İmparatorluğu’nda vakıfların paternalist yardım anlayışına yaklaştırmaktadır. Bu yoksulluk önlemleri, öncelikle kamuda var olan sağlık ve sosyal güvenlik sistemleri piyasaya açılması, daha sonra da bunun sonucunda kaçınılmaz olarak ortaya çıkan güvencesizlik neticesindeki yoksullaşma karşısında gerçek önlemler olmaktan uzak kalmaya mahkumdur.

---

<sup>398</sup> Sağlık Bakanlığı’nın 3.5.2004 Tarihli 2004/64 No.lu Genelgesi’nden.

### 6.1.3. Kıdem Tazminatı Tartışması

Ülkemizde kıdem tazminatı, ilk defa 3008 sayılı ilk İş Kanunu ile yürürlüğe girmiştir. 3008 sayılı İş Kanunu, kıdem tazminatı terimini kullanmadan "fesih bildirim ve sonuçları"nı düzenleyen 13. maddesinin beşinci fıkrası ile kıdem tazminatını "bilumum işçiler hakkındaki fesihlerde, beş seneden fazla olan her bir tam iş senesi için ayrıca onbeş günlük ücret tutarında tazminat dahi verilir" hükmü ile kıdem tazminatını çalışma hayatına sokmuştur. Görüldüğü gibi, kıdem tazminatı ilk uygulanmaya başladığında, asgari 5 yıl çalışmış olma şartı bulunuyordu. Ayrıca, şimdiki düzenlemeden farklı olarak yıllık 15 gün üzerinden hesaplama yapılıyordu.

Kıdem tazminatı bugünkü şeklini 1975 yılında almıştır. 1950 yılında kıdem tazminatına hak kazanmak için çalışılması gereken süre ilk önce 3 yıla, 1975 yılında ise 1927 sayılı yasa ile bu süre 1 yıla indirilmiş, yıllık 15 gün üzerinden hesaplama yöntemi ise yıllık 30 güne çıkarılmıştır. Buna göre, sigortalı olarak çalışan herkes, her yıl bir maaş/ücret tutarında kıdeme hak kazanmaktadır. Kıdem tazminatı, işsiz kalan bir kişinin bir süre de olsa asgari geçimini sağladığı için, işçiler açısından rahatlatıcı ve vazgeçilmez bir haktır. Ayrıca, kıdem tazminatı, işverenlerin işçileri işten çıkarması önünde üzerinde düşündükleri en büyük maliyetlerden biridir. Bu parayı toplu işten çıkartmalarda vermeleri çok güç olduğundan, genellikle zamana yayılan bir işten çıkartma tercih edilmektedir. Kıdem tazminatı bu açıdan dolayı bir iş güvencesi anlamına gelmektedir.

1999 yılında işsizlik sigortasının yürürlüğe girmesiyle beraber, işverenler kıdem tazminatının gereksizliği üzerine tartışma açmışlardır. Bu tartışmalar bugün de devam etmektedir. İşverenler kıdem tazminatının tamamen kaldırılmasını veya bir fona devredilmesini önermektedirler. Diğer bir öneri, 30 günlük sürenin 15 güne düşürülmesidir. Ayrıca, şu anda 1 yıl çalışılarak elde edilen tazminatın, sadece en az

10 yıl çalışanlara verilmesini talep etmişlerdir. 10 yıllık çalışma süresinin dolduranların tahmin ettiklerinden daha çok olması ihtimaline karşı da, fondaki paranın bitmemesi için, tazminatın tek seferde, sadece emekliliği hak edenlere verilmesini önermektedir.

İşverenlerin kıdem tazminatına itirazlarının bir diğer nedeni işgüvencesi yasasının çıkmış olmasıdır. Oysa, “İşgüvencesi Yasası”, sadece 30 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri için geçerlidir. Ülkemizde işyerlerinde çalışan sayısına baktığımızda, bu yasanın az sayıda işçiyi kapsadığı görülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın yayınladığı işkollarına göre işyeri ve işçi sayılarına bakıldığında, toplam işyeri sayısının 532.616 olduğu görülmektedir. Bu işyerlerinde çalışan SSK’lı işçi sayısı 5.088.515’dir. Bakanlığın verilerine göre, otuzdan az işçi çalıştıran işyerlerinin sayısı yaklaşık 500.000. Geriye kalan yalnızca yaklaşık 32.000 işyerinde otuzdan fazla işçi çalışmaktadır.<sup>399</sup> Bu nedenle, bu yasayı öne sürüp başka hakların geri alınmaya çalışılması bir çelişki oluşturmaktadır.

Öte yandan, Türkiye’de işsizlik oranının yüksek oluşunun kıdem tazminatına bağlı olduğu iddiaları bulunmaktadır. En sık kullanılan söylemlerden biri, “IMF’nin Türkiye’de işsizlik oranının düşürülememesinin en büyük etkenlerinden birinin kıdem tazminatlarının yüksekliği olduğunu ve kıdem tazminatı düşerse istihdamın artacağını savı[dır].” Belediye-İş Sendikası’nın kıdem tazminatı ile ilgili olarak yaptığı bir çalışmada ayrıca şu ifade edilmektedir: “Bu söylem işsizlerin desteğini almak için uydurulmuş hiçbir bilimsel geçerliliği olmayan, ispatlanamayan bir söylemdir.”

Kıdem tazminatının kaldırılması veya bir fona devredilmesi sonucunda, işverenlerin işçileri işten çıkarmalarının önündeki engel kalkacak ve işçiler kolayca işten atılabileceklerdir. Çünkü, “toplu işten çıkartmaların, eğer olağanüstü bir gelişme için, gerçekten işletme zor durumda olduğu için yapılmıyorsa, sırf sendikalaşmayı yok etmek için kullanıldığı” bilinmektedir. Bu, artık hiçbir

<sup>399</sup> Ahmet ERHANLI, “Kıdem Tazminatı İçin Haydi Eyleme, Sokağa”, 91.

sendikalaşma faaliyetinin yürütülememesi anlamına gelecektir. Herhangi bir işletmedeki işçilerin ezici bir çoğunluğu sendikalaştıktan sonra, sendikalı işçileri işten atmak isteyen bir işveren, ancak büyük miktarda kredi alarak ve büyük bir mali yükün altına girerek onlarca insanın kıdem tazminatını ödeyebilmektedir. Eğer işverenlerin bu beklentisi yerine getirilirse, tüm işverenler istedikleri zaman kolaylıkla işçileri işten çıkaracaklardır.

Türk-İş Genel Başkanı Salih Kılıç, bu konuda “1 Ocak 2008’den itibaren yeni işe girenler açısından fon uygulaması olabilir. Mevcut işçiler yönünden ise, eskiden olduğu gibi işten çıkarılma durumunda kıdem tazminatı ödenmelidir” demiştir. DİSK Genel Başkanı Süleyman Çelebi ise, benzer şekilde, “bazı işyerlerinde işçi kıdem tazminatı alamıyor. Bu yerler için fon uygulaması olabilir. Ancak, kazanılmış haklar açısından bir kayıp doğurmayacak biçimde düzenlenmelidir” diye belirtmiştir.<sup>400</sup> Görüldüğü gibi, iki büyük konfederasyonun başkanı, işverenlerin önerisine olumlu yaklaşmışlardır.

Kristal-İş Sendikası Uzmanı Aziz Çelik, bu şekilde olumlu yaklaşımlara karşı şu uyarıda bulunmaktadır:

“Bazı işverenlerin iflas etmesi veya hileli iflas yoluna başvurması sonucunda işçilerin bir kısmının kıdem tazminatını alamadığı gerekçesinden hareketle Fon’a bazen sendikal çevrelerde de olumlu yaklaşıldığı görülüyor. Kıdem tazminatını alamayan işçilerin mağduriyetini gidermenin yolu bütün işçilerin kıdem tazminatını rehin etmek değildir. Yapılması gereken, hileli iflasları ve mal kaçırmaları önleyecek etkin bir iş denetimi ve mali denetim gerçekleştirmek ve kayıt dışılığın üzerine gitmektir. Kıdem tazminatında mevcut uygulama korunmalıdır. Kıdem Tazminatı Fonu, işçiler için güvence değil güvencesizlik, sendikalar için çözüm değil intihardır. Fon, sadece bireysel olarak işçilere değil, kolektif olarak sendikalara ve sendikalaşmaya da zararlıdır.”<sup>401</sup>

<sup>400</sup> A.g.m., 92.

<sup>401</sup> Aziz ÇELİK, Birgün.

Halen Avusturya, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İtalya, Portekiz, Yunanistan gibi ülkelerde hem kıdem tazminatı hem de iş güvencesi aynı anda yürürlüktedir. Almanya’da, Belçika’da, Finlandiya’da, İsveç’te ise iş güvencesi vardır, kıdem tazminatı ise bulunmamaktadır.<sup>402</sup> Türkiye’de ise 10 Haziran 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu, eski iş kanununu birçok yönden değiştirirken, kıdem tazminatı ile ilgili hüküm için 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14. maddesine gönderme yapılmaktadır. Halen kıdem tazminatı vardır ve buna ilişkin 1474 sayılı iş yasasının söz konusu maddesindeki hükümler geçerliliğini korumaktadır.

## 6.2. SSK Çalışanlarıyla Yapılan Mülakatlarda Öne Çıkan Tartışmalar

Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer belli başlı sosyal güvenlik kurumları olan Emekli-Sandığı ve Bağ-Kur’a göre, nicel olarak daha fazla çalışanı ve bu anlamda “toplumsal” tabanı kapsayan ve temsil eden bir kurum niteliğinde. “Neoliberal” uygulamalarının öncelikli hedefi haline gelmesi bundandır. Öncelikle, SSK aracılığıyla, sağlanan sosyal hakların yelpazesinin mümkün mertebe daraltılması/yok edilmesi için dönüşüm uygulamalarının hızlı biçimde görülmesi ve gösterilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, SSK üzerinde oynamaların gerçekleştirilmesi gereken öncelikli kurum konumunda olmuştur. SSK’yı öncelikli hedef haline getiren budur. Örneğin, yetimlerin/dulların maaşlarının kesilmesinin gündeme gelmesi, isteğe bağlı

<sup>402</sup> BELEDİYE-İŞ SENDİKASI, **Temel ve Vazgeçilmez Bir Hak: Kıdem Tazminatı.**

sigortalılık koşullarının zorlaştırılması, işverenlerin kreş açma zorunluluğunun ortadan kaldırılması, malullerin emekli olma şartlarının ağırlaştırılması, sevk zincirinin bir kaldırılması, bir yeniden getirilmesi ve sevksiz hastaneye gidişte katkı payı gibi uygulamalar diğer kurumlara oranla daha büyük bir kesimi etkilemektedir. Niceliksel olarak belirtecek olursak, 2008 Aralık ayı itibarıyla, Emekli-Sandığı'na bağlı aktif sigortalı sayısının SSK'lı aktif sigortalı sayısına oranı 1/4'dür. Bunu açacak olursak Emekli Sandığı'na bağlı 2.464.206 kişi, SSK'ya bağlı 9.767.017 bağlı aktif sigortalı bulunuyor. Bağ-Kur'luların aktif sigortalı sayısı ise aynı dönem 3.260.719'dur.<sup>403</sup> Oysa, 2006 yılında Emekli Sandığı'na bağlı aktif sigortalı sayısına göz attığımızda, neredeyse 2008'deki rakama yakın olarak 2.420.897'dir, yani hemen hemen hiç artmamış; SSK'lı aktif sigortalı sayısı ise o dönem 8.582.395'dir. Bu kurumlar açısından bir tespit yapılacak olursa, son yıllarda Kamu Personel Yasası ve benzer yasal düzenlemelerle, kamu emekçilerinin statüsünde gerilemeler olması, bir yandan kamu sektöründe 657 kapsamındaki memurlar niceliksel olarak azalırken, diğer yandan ücretli/sözleşmeli personel, dolayısıyla SSK'ya bağlı statüde çalışanların istihdamının artmasıdır.<sup>404</sup> Yukarıda belirttiğimiz Emekli Sandığı'nın aktif sigortalı sayısının SSK'lı sayısına oranının ¼ oranına gerilemesi bundandır. Buna bağlı olarak kamu emekçileri de eskiye oranla daha güvencesiz hale gelmişlerdir. Nitekim, en çok SSK bir yap boz tahtası gibi halkı doğrudan etkileyen değişikliklere maruz bırakılmıştır. Oysa Emekli-Sandığı için veya Bağ-Kur için böyle bir durum hala söz konusu değildir. Hatta bu kurumlar tartışmalarda SSK kadar gündeme gelmemişlerdir. Bu kurumlardaki değişiklikler daha yavaş gerçekleşmiş, hatta memurlar bakımından tasarının Cumhurbaşkanlığı tarafından veto edilmesi örneğinde olduğu gibi, kimi “engellere” çarpmıştır.

Bu çalışma kapsamında, Ankara'da Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü'nün Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı Tahsisler Daire Başkanlığı'nda ve Destek

<sup>403</sup> Bununla ilgili olarak bakınız Tablo 4 ve Tablo 5.

<sup>404</sup> Örneğin öğretmenleri ele aldığımızda, kadrolu öğretmenler 657 sayılı yasa bağlı memur sayılırken, ücretli olarak istihdam edilen öğretmenler SSK'ya bağlı sigortalı konumunda bulunuyorlar.

Hizmetleri Bölümü'nde<sup>405</sup> yönetici konumunda bulunan kişilerle görüşmeler yapıldı. Bu görüşmeler, SSK personelinin kurumun yaşadığı dönüşüm sürecine ilişkin hangi düşüncelere sahip oldukları konusunda veriler sundu. Bu görüşmeler 2007 yılının başında gerçekleştirildi. Her resmi kurumda olduğu gibi, çalışanlara iletilen görüşme talebi doğrudan iletildiğinde, biraz kuşkuyla ve “kamu çalışanı” olmalarının getirdiği “sorumluluk” ve ihtiyatlı yaklaşımı elden bırakmama kaygısıyla karşılandı. Yapılan mülakatlarda, isminin açıklanmasını istemeyen kişileri korumak amacıyla, bu kişiler yalnızca kurumda sahip oldukları görevleriyle tanımlanmıştır. Kurum dahilinde gerçekleştirilen görüşmeler sırasında, çalışmanın “izinli” olup olmadığı sorusuyla karşılaşıldı.<sup>406</sup> Bu durum, çalışmanın biraz zorlukla ilerlemesine sebep oldu. Örneğin, bir daire şefinin yönlendirmesine bağlı olarak, düşüncelerini açıkça ifade edemeyen, bu nedenle çok sınırlı düşünceler ifade ettiği izlenimi yaratan çalışanlar da olmuştur. Ayrıca, dairelerin yapısından kaynaklı olarak kimi çalışanlarla birlikte, bir sohbet ortamını andıran görüşmeler de olmuştur. Kurumda KESK'e bağlı Büro Emekçileri Sendikası BES'in örgütlü oluşu ve BES üzerinden ilişki kurulması, sendika üyeleriyle yapılan görüşmelerde, görüşmeleri verimli kılan olumlu bir etken olmuştur. Bu görüşmelerde üzerinde durulan konular, bundan sonraki başlıklarda ayrı olarak irdelendi. Bu başlıklardaki konular, SSK etrafında yapılan tartışmaların ana sorunlarını teşkil ediyorlar.

Ele alınan sorunlar arasında, SSK'nın dönüşüm sürecinde kurum içi demokrasinin işletilip işletilmediği, sürece ilişkin farkındalık sorunu, özyönetim, kurumun özerk yapısı ve bu özerk yapı hakkında yönetici konumundaki çalışanların görüşlerinin alınıp alınmadığı/onların görüşlerini ne ölçüde yansıtabildikleri konuları bulunuyor. Bu doğrultuda SSK çalışanlarının düşünceleri alınmıştır. Gerek SSK, gerekse SGK kanunlarında, bu yapıların idari ve mali bakımlardan “özerk” kurumlar olduğu hükmü yer alsada, yapılan mülakatlar bu konuda sorunlar bulunduğunu, özellikle SSK'nın dönüşüm sürecinin -bu kurumların özerklik yapılarını tartışma konusu yapacak ölçüde- gerek ekonomik gerekse siyasi dışsal kararlara bağımlı bir

<sup>405</sup> Bu vesileyle, Balgat'ta yeni inşa edilmiş olan ve henüz her birimi yerleşik yapıda bulunmayan SGK'ya da gidildi. Bu bağlamda, SSK organizasyon yapısı ile ilgili olarak bkz. Tablo 1 ve SGK organizasyon yapısı ile ilgili olarak bkz. Tablo 2.

<sup>406</sup> MSGSÜ'den bir yazı hazırlanarak, bu engel aşılmıştır.

biçimde seyrettiğini ortaya koymuştur. “Kamusal alanın yeniden sahiplenmesi” anlamında özyönetim ve özerklik tartışmalarının yanı sıra bu bölümde, bir kamu kurumu olan SSK’nın dönüşüm sürecinde, karar alma süreçlerinin “kamu yararı”na işletilebilme ihtimalleri ve bu temelde özelleştirmelere karşı duruşun gerçekleşebilme potansiyelleri üzerine tartışılmıştır.

#### 6.2.1. Özerklik ve Kurum İçi Demokrasi Tartışması

SSK çalışanlarıyla yapılan mülakatlarda hedeflerden biri, SSK’nın dönüşüm sürecinde özerklik yapısının niteliği, bu süreçte kurum içi demokrasinin işletilip işletilmediği gibi konular hakkında bilgi almaktır. SSK çalışanlarının bu sürecin farkında olup olmadıkları, onların görüşlerine başvurulup başvurulmadığı/görüşlerini ne ölçüde yansıtabildikleri sorulan ilk sorular arasındaydı. “Gerek 1999 sürecinde olsun, gerekse yeni süreçte, yani devam eden süreçte olsun, sigortalılar, genel olarak halk ve ilgililer, özellikle kurum çalışanları bu sürecin, bu dönüşümlerin farkında mıydı sizce, onların görüşleri alındı mı/görüşlerine yeterli ölçüde yansıtabildiler mi ve buna belli müdahaleler o dönemden oldu mu?” biçiminde sorulan soruya, gerek kurumun yönetim kademelerinde yer alan kişilerden, gerekse kurumda o dönem yetkili bulunan BES’in Yönetim Kurulu’nda olan yöneticisinden konuyla ilgili olarak çeşitli görüşler alındı.

1999 yılındaki yasal değişiklik süreci karşısında muhalif konumda olan ve yasal değişiklik hayata geçirildiği takdirde bunun sigortalılarda hak kaybına yol açacağını savunan ve çeşitli sendikalardan, kitle örgütlerinden meydana gelen –bu anlamda muhalif kesimi temsil ettiği söylenebilecek- Emek Platformu, yasanın geri çekilmesini talep etmişti. BES Genel Sekreteri Hüseyin Gölpınar, Emek Platformu’nun bu yasal düzenlemeye karşı alternatif görüşleri kamuoyuna da anlattığını ve uzun bir sürece yayılan eylem ve mücadele örneği gösterdiğini belirtti:

“O dönem bu SSK alanında düzenlemeler yapılırken, sosyal güvenlik alanında düzenlemeler yapılırken, direnç noktalarını sordunuz da, özellikle Emek Platformu olarak, bir ihtiyaç sonucu kurulan Emek Platformu, 24 Temmuz 1999’da Ankara’da dev bir miting yaptı ve hükümetleri uyardı: ‘Aklınızı başınıza alın, bu düzenlemeler ülkenin son gerçekliği ile örtüşen düzenlemeler değil. Bu düzenlemeler İMF’nin, Dünya Bankası’nın, OECD’nin, gibi örgütlerin istediği düzenlemelerdir’ ve bunun karşısında da alternatiflerini kamuoyuna açıklayan, bir direnme ve mücadeleyi açığa çıkartan devasa bir miting yapmıştı, merkezi bir miting. Bu miting öncesi ve sonrası, bir güne sığdırılan bir mücadele biçimi değildi, öncesinde de yerelerde yerel örgütlerimizin ayaklarıyla birlikte, bu sürece karşı güçlü örgütsel bir tepkinin açığa çıkartılması ve yasanın geri çekilmesi talebi vardı.”

Dönüşüm sürecinden temelde kimlerin yarar sağladığı, kamu yararının, - burada doğal olarak toplumsal yarar sağlayacak kesim olarak düşünölebilecek kuruma bağlı sigortalıların ve emeklilerin yararının- gözetilip gözetilmediği sorunuyla dönüşüm sürecinin karar vericilerinin –burada esas olarak ülkeyi yönetenlerin/hükümetin- kimler olduğu sorunu bir bütönsel bir sorunsalı oluşturmaktadır. Örneğin, 1999 yılında gerçekleşen ilk yasal dönüşüm sürecinde BES Genel Sekreteri Hüseyin Gölpınar’ın görüşüne göre, “ülkeyi yönetenler”, kamu yararını gözetmeyip “çalışan kesimlerin haklarına kasteden” bir yasal düzenlemeyi getirmişlerdi. Üstelik bunu toplumun/tüm örgütlü kesimlerin direncine rağmen yapmışlardı. Süreci değerlendirmesi ve BES’in sürece nasıl bir müdahale noktasında bulunduğunu göstermesi bakımından burada uzunca olsa da Hüseyin Gölpınar’ın görüşlerine yer verelim:

“Aslında 1999’da yürürlüğe girdi ama, 1999 17 Ağustos depreminin tozları arasında bu yasayı çıkardılar. Bir anlamda ülkeyi yönetenler, ülke deprem acılarıyla yaşarken, gerçekten çalışan kesimlerin haklarına kasteden, mezarda emekliliği kabul edecek bir yasal düzenlemeyi fırsatçılık bilerek, apar topar ve toplumdan ve örgütlü kesimlerin direnci karşısında kaçırarak çıkardılar bu yasayı. Bu yasa öncesinde kurgu şuydu aslında, bu devlet memurlarını çok ilgilendirmiyor aslında, SSK’lıları ilgilendiriyor, gibi bir yaklaşım vardı. Ama KESK ve bağlı sendikalarının örgütlenme ve mücadele geleneği ve kültüründen kaynaklı, bu yapılan saldırının sadece sınırlandırılmış, SSK’lılara değil, topluma, bu hizmeti alan tüm toplum kesimlerine, yoksullara, emekçilere karşı yapılan bir saldırı anlayışıyla ele almıştır (...) İşkolumuz, Büro Emekçileri Sendikası, büro işkolunda örgütlü bulunmaktadır. Sendikamız kurulduğundan bugüne kadar gerek özelleştirme süreçlerine gerekse kamu emekçilerini yoksullaştıracak, kamu emekçilerinin aleyhinde olan düzenlemeler başta olmak üzere, kendi alanındaki sorunlara karşı örgütsel mücadeleyi yükseltirken, toplumun genel sorunlarıyla, topluma dayatılmaya çalışılan yoksullaştırma ve yoksulluk politikalarına karşı da bir taraftır ve tarafını da yoksullardan ve emekçilerden yana alan bir pozisyonda örgütsel refleksini göstermiş ve açığa çıkartmıştır.”

Aynı konuda soru yönelttiğimiz, “Destek Hizmetler Bölümü”nde yönetici konumunda bulunan ve adını vermek istemeyen kişi, sosyal tarafların görüşlerine başvurulmadığı görüşünü savunuyordu. Gerçek sosyal taraflar olarak saydığı sigortalı olan kesimler, yani işçi ve kamu çalışanları ile bağımsız çalışanların örgütleri arasında bir tartışma yaşanmadığı için bu sorunların yaşandığı kanısındaydı:

“Taraflar tam olarak tartışmadı. İşin en büyük sıkıntısı budur. Bunun sosyal tarafları dediğimiz işçiler, kamu çalışanları, esnaf ve sanatkarlar, daha doğrusu bağımsız çalışanlar dediğimiz, bunların örgütleri ve gerçek, bu konuya taraf olanlar arasında net bir tartışma yaşanmadığından zaten böyle bir sıkıntı doğdu.”

Türkiye’nin en eski kurumlarından biri olan SSK bu kadar köklü bir dönüşüme uğratılırken, çalışanlarının, yöneticilerinin hiçbir görüşünün alınmaması, esasen sorgulanması gereken bir durumdur. Bu, kurum içi demokrasinin işletilmediğinin bir göstergesidir denebilir. Destek Hizmetleri Bölümü yöneticisinin, bundan sonra da sosyal tarafların görüşünün alınmasına ilişkin umudu bulunmuyor. Ayrıca, “yasa koyucular”ın tartışmayı sosyal taraflardan uzak yaptıklarını, hatta bir

manüpülasyonun söz konusu olduğunu, kamuoyu karşısında bir tartışma yapılmış gibi gösterilip kararın buna göre verildiği belirtilse de, aslında gerçek sonucun bu olmadığını belirtiyor:

“Bugünden yarına böyle bir tartışmanın olacağını düşünemiyorum. Çünkü, yasa koyucular zaten bu tartıştırmayı mümkün mertebe taraflara uzak bir yerlerde yaptılar. Size mesaj verirken, evet, biz bunların örgütlerine götürüp süreci onlarla beraber paylaştık, tartışmayı yaptık, böyle bir sonuç çıktı, diyorlar, ama gerçek sonuç o değil. Gerçek sonuç, birtakım dayatmalar var, bu dayatmaların başında, neden sosyal güvenlik kurumları ortaklaşıyor, ona bakmak lazım.”

BES Genel Sekreteri Hüseyin Gölpınar da bu konuda karamsar. Sendikaları BES’in o dönemdeki muhalefetine ve örgütsel tepkisine rağmen, yasanın çıkartıldığını ve görüşlerinin dikkate alınmadığını –o da bir manüpülasyonun olduğunu savunarak- bu konuda sendikaların görüşünün alınmış gibi davranıldığını belirtmektedir. BES’in dile getirdiği talepler arasında, karar süreçlerinde toplumun ve özellikle örgütlü kesim olan sendikaların görüşlerinin alınması vardı. Bu taleple birlikte, ortak bir uzlaşının sağlanması ve bu ortak uzlaşının sermayeden yana değil, özellikle emekçilerin çıkarlarını gözetken bir uzlaşma olması gereği vurgulanıyordu:

“Talebimiz şuydu o dönem, bu yasa eğer bir düzenleme yapılacaksa, gelişmiş ve demokratik ülkelerde uygulanan esaslar dikkate alınmalıdır. Nedir bu? Bu tip düzenlemeler karşısında akademik çevrelerin, üniversitelerin, demokratik yargının, örgütlü kesimlerin, sendikaların, meslek örgütlerinin ve toplumu ve örgütlü kesimi ifade eden kesimlerin karar süreçlerinde görüşlerinin de alınması, ortak bir uzlaşma, bu uzlaşma sermayeden yana bir uzlaşma değil, emekçilerden yana, emekçilerin çıkarlarını ve hukukunu ifade eden bir uzlaşmadan ve talepten söz ederek, bu talebi bugünkü hükümetlere de iletilmişti. Yani sendikaların görüşünü alalım, üniversitelerin görüşünü alalım (...) Alınmış gibi yapıldı, ama alınmadı. (...) Kamuoyunun tepkisi karşısında, da “sendikaların görüşünü aldık, emek ve meslek örgütlerinin görüşünü aldık” savunusuna zemin oluşturmaktadır. Aslında bu yaklaşım bu ve benzer temel sorunlar karşısında örgütlü kesimleri manüple eden bir

yaklaşımıdır. Ben sizi dinlerim ama son tahlilde bildiğimi okurum anlayışına denk gelen bir anlayıştır.”

Gölpınar, ayrıca örgütlenme özgürlüğü önünde engellerin de bulunduğunu, hukuksal açıdan birçok yönden sendikal örgütlenme önünde engel bulunmasa da, çeşitli tutum ve hareketlerin, uygulanan neoliberal politikaların örgütlenme önünde, dolayısıyla örgütlü kesimlerin kendini ifade etmesi önünde ciddi sınırlandırmalar ve engellemelerin bulunduğunu vurgulamaktadır:

“Özellikle örgütlenme özgürlüğündeki, yasal ve anayasal boyutuyla ve uluslararası hukuk boyutuyla ele aldığımızda, hiçbir engelin olmadığı tarif ediliyor. Olmadığı da görülüyor. Gerek uluslararası İLO sözleşmeleri, Avrupa Sosyal Şartı gibi birçok uluslararası hukukun belirlediği kriterleri ele aldığımızda, bu kriterlerle birlikte, Anayasa'nın 52. ve 53. maddesindeki düzenlemeler, 657'deki değişiklikler, yine Anayasa'nın 90. maddesinde uluslararası düzenlemelerde taraf olan bir ülkenin kendi iç hukukundaki düzenleme yok ise, uluslararası hukuk geçerlidir ... gibi yaklaşımlar. Çok açıktır Anayasa'nın 90. maddesi. Yasal boyutuyla, hukuksal boyutuyla baktığımızda, böyle bir engelin olmaması gerekiyor. Ama, uygulanan politikalar, siyasi kadrolaşma, işveren yanlısı sendikaların tutum ve hareketleri birleşince, bu uygulanan neoliberal politikalara karşı çıkan BES ve onun konfederasyonu KESK'e yönelik bahsettiğim gerekçelerle ciddi anlamda bir sınırlandırma ve engelleme süreciyle karşı karşıyayız.”

Öte yandan idari baskıların da özellikle sendikaya üye olmaları nedeniyle çalışanlar üzerinde olumsuz bir etki yapmaktadır ve KESK'e bağlı sendikalara üye olanlara engeller çıkarılmaktadır. Bu ise atamalarda, tayinlerde fiilen ortaya çıkmakta, anti-demokratik uygulamalara karşı tepkisini dile getirenlere zorluklarla karşılaşmaktadır:

“İdari baskılar, yani işveren konumunda olan bir amirin tarafsız, bağımsız objektif ve eşit yaklaşması gerekirken çalışanlara, yani, bir sendikaya üye olmasından dolayı o çalışana baskı yapmaması gerekirken, KESK ve KESK'e bağlı sendikalara üye olduğunda ciddi anlamda engeller çıkartılmakta, ama diğer hükümet çizgisinden ya da devlet çizgisinden olan sarı sendikalarda, sarı sendika diye tabir ettiğimiz sendikalarda örgütlülüğü teşvik eden bir konumda. Örneğin, atama ve yükselme ve tayin meselelerinde fiilen sorun çıkartılmakta. Eğer işverene yakın bir

sendika üyesiye, tüm işleri olabiliyor. İşverene uzak bir sendikaysa, gerçekten çalışanlarının hak ve çıkarlarını koruyan, grev ve toplu sözleşmeyi savunan, ülkedeki anti-demokratik uygulamalara karşı demokratik tepkisini ifade eden, emekten yana, demokrasi güçlerinden yana bir sendikacılık yapıyorsan ya da bir sendikanın üyesiysen, burada fiili baskılar, fiili engellemeler çıkartılıyor.”

Hüseyin Gölpınar, bir başka açıdan, sürecin sosyal tarafların direncini kırarak şekilde bir antipropaganda süreci şeklinde işlediğini belirtmektedir. Antipropaganda olarak örneğin kurumların hantallığından, verimsizliğinden ve devlete yük getirdiğinden söz edilerek ve sonuç olarak “bunlar satılsa da kurtulsak” anlayışına meşruluk kazanılmaya çalışıldığını söyleyerek şu konuya dikkat çekmektedir:

“Bu tip kurumların tasfiyesini hükümetler önüne koyarken, öncesinde bir karalama, bir antipropaganda süreci başlatıyorlar. idelojik bir süreç başlatıyorlar. Bu kurumların hantallığından söz ediyorlar, bu kurumların verimsizliğinden söz ediyorlar, bu kurumların devlete yük getirdiğini, kambur olduğunu söz ederek, gerçekten sorun çözmek yerine, sorun üreten bir noktadan sürekli topluma tek taraflı propaganda yapmaktadırlar. Arkasından toplumda bir bıkkınlık psikolojisini geliştirerek, ya ‘bunlar satılsa da kurtulsak’ anlayışına meşruluk sağlayacak bir süreci işletiyorlar önce. Bu süreçte başarılı oldukları anda, bu kurumları (...) ya kapatıyorlar, ya özelleştiriyorlar, ya da bugünkü hale dönüştürüyorlar ve direnç noktalarını kırmaya yönelik adımlar atılıyor, işverenler, egemenler, siyasiler ve hükümetler tarafından.”

Dönüşüm sürecinde, kamu personel yasası değişiklikleri gibi, kamu çalışanları açısından, kurumun kendi personeli açısından da, örneğin, sözleşmeli personelin yaygınlaşması benzeri dönüşümler oldu. Eskiden tümü kadrolu olan personel sayısının yanı sıra sözleşmeli personel de yaygınlaştırıldı. Bu da en başta ücret farklılıklarını beraberinde getirdi, özlük haklarında farklılıklar ve iş güvencesinde farklılıklar getirdi. Bu bağlamıyla da bu durum, çalışanların direncini de etkileyen bir faktörü teşkil etmiştir. Gölpınar, özellikle ücretlerin düşürülmesi, güvencesizleştirilmenin önünün açılması, kuralsızlaştırma gibi nedenlerde kazanımların yok edildiğini belirtmiştir:

“[...] söylediğiniz faktörler, sadece bir kamu kuruluşunun yasal mevzuatında yapılan düzenlemeyle, o kurumun tasfiyesini ve dönüşümünü öngörmekle kalmıyorlar. Bu alanda hizmet üretenlerin de üretim ilişkilerini parçalıyorlar. İstihdam biçimini değiştiriyorlar. Ücret politikasını farklılaştırıyorlar. Farklı ücret uyguluyorlar. Esnek ve kuralsız çalışma getiriyorlar. Üretim ilişkileri oldukça çok parçalı hale getiriliyor. Güvencesizleştirmenin önü açılıyor ve 150 yıllık işçi sınıfının kazanımları tek tek ortadan kaldırılıyor. En basitinden haftalık 40 saatlik, bugün birçok ülkede sınıf hareketi 35 saat 37, 36 saate çekilmesi noktasında mücadele verirken, tartışmasını yaparken, bizim ülkede haftalık 40 saat, bu uygulanan politikalar sonucu, 50 saati aşan, kimi sektörlerde 60 saate varan bir kuralsızlaştırmayla karşı karşıyayız.”

Gölpınar, kurumların özerklik niteliğinin işletilmesi konusunda ise, 12 hukukuyla birlikte bir müdahale olduğunu demokratik olarak işlemesi gereken süreçler yerine bu müdahaleler nedeniyle kurumların düzeniçileştirildiğini belirterek şunları vurguladı:

“Özerk kurumların özerk yönetim kurulları, siyasal müdahalelere kapalı olan kurumlardı. Siyasal müdahalenin olmadığı yerde temsil edilen kitlenin karar süreçlerine katılması ve karar süreçlerinde etkin olmasıyla birlikte daha sağlıklı kararlar ve daha sağlıklı sonuçlar çıkartılabiliyordu. Bu sonuçlar da tabii ki emekçilerin lehine olan sonuçlardı. Çünkü, kendi öz örgütleri gibi bakıyorlardı oraya. Öz örgütlerinin mekanizmalarında aldıkları kararlar, kendilerini temsil eden doğru kararlardı. 12 Eylül hukukuyla birlikte, bu alana bir müdahale oldu. Sadece Emekli-Sandığı'nda, SSK'da, bir başka yerdeki yönetim kurulunda, örgütlü olan, demokratik örgütlenmelere sahip olan, karar mekanizmaları geniş olan, tüm kurum ve örgütlenme süreçlerine müdahale ederek düzeniçileştirilmeye çalıştılar. Yani, kontrolleri altına almaya çalıştılar. Kontrol altına alınmış, işveren kontrolü altına alınmış bir kurulun temsil ettiği şeklinde söz edilebilir mi, edilemez. Ya da temsil ettiği kesimlerin bakış açılarına objektif, demokratik bir tarzda ifade edebilir mi. Edebilir, ancak karara tekabül etme noktasında, sonuç, parmak demokrasisine tekabül ettiği için, orada çoğunluk işvereni temsil ediyorsa, basit bir demokrasicilik oyunuyla, evet, işçileri temsil eden bir kişi vardır, ama, işçilerin aleyhine olan düzenlemeleri veto etme hakkı yoktur. Veto etme hakkı olmuş olsa, kendi aleyhlerine getirilen bir düzenlemeyi, dayatmayı bu yöntemle

reddedebilirlerdi. Orada basit bir demokrasicilik oyunu var. (...) SGK kurumunu da böyle değerlendirmek gerekiyor. Evet, orada 2 milyon kamu emekçisini temsil eden bir yönetim kurulu üyesi arkadaşımız vardır. Bu arkadaşımız da Konfederasyonumuzun yönetim kurulu üyesidir. Onun tüm demokratik müdahalelerine doğru, akılcı ve 2 milyon kamu emekçisinin istem ve taleplerini doğru bir şekilde temsil etmesine rağmen, oranın mekanizmasından kaynaklı, oranın demokrasinden kaynaklı, oranın hukukundan kaynaklı, rahatlıkla manüpile edilebiliyor. Parmak demokrasisiyle, 9'a 1, alınan karar karşısında, muhalefet şerhini koymak durumunda kalıyor. Oysa, bu kurullar gerçekten çalışanları, 2 milyon çalışanı temsil ediyorsa, temsil ettiği sosyal taban itibarıyla baktığımız zaman, büyük bir etkileme gücüne sahip, orada kişi olarak bakmamak gerekiyor. Büyük bir gücün temsilcisi olarak orada duruyor, oysa şekillenen ya da tarif edilen bu mekanizma bu olanağı ortadan kaldırıyor. Yönetişime tekabül eden bir şeyle karşı karşıyayız orada.

Görüldüğü gibi, emokratik işleyiş bakımından, temsil edilen tabana bakıldığında büyük bir gücün temsilcisi konumunda olan bir kurum, aynı zamanda Yönetim Kurulu'nun işleyişi ve mekanizması ile diğer temsilci bileşimleri gözönüne alındığında yetersiz kalabilmektedir. Bu mekanizmalar nedeniyle, getirilen alternatif öneriler de çoğunlukla karar alma süreçlerine yansıyamamakta ve bu nedenle görünürde uzlaşa sağlanan noktalarda demokratik mekanizmaların doğru işlemediği söylenebilir:

“Evet, demokratik değil. İşleyişin oluşumu demokratik değil. Çünkü, bu yasa çıkarken Konfederasyonumuz bu yasaya yönelik alternatifini kamuoyuna açıklamıştır, hükümetle görüşmüştür. Bu konuda ilgili çevrelerle yakın temas içerisinde olmuştur. Ve Çalışma Bakanlığı'nın yüzde 65 uzlaşa sağladığı dediği noktada, KESK'in dışındaki diğer gelenekselleşmiş işçi sendikaları, hükümet güdümünde olan, bizim tabirimizle sahte ve kontra sendikaların onay verdiği yüzde 65'lik bir bölümdür. Anayasa Mahkemesi, özünden olmasa da, şeklen dahi iptal ettiği madde ve gerekçelerine baktığımız zaman, KESK'in ve sendikamız BES'in sosyal güvenlik alanına ilişkin direnç noktalarında ne kadar haklı olduğunu açığa çıkartan hukuksal bir belgedir bu. Bu noktada bizim çalışmalarımız halen devam ediyor. Biz şunu söylüyoruz. Sosyal güvenlik bugün kötü yönetilmekten kaynaklı, yanlış istihdam politikasından kaynaklı gerçekten sosyal güvenlik kurumu olmaktan çıkmış, bir rant sağlayan kurum haline dönüştürülmüştür. Biz bunu şiddetle reddediyoruz. Sosyal güvenlik kurumları emekçilerindir. Oranın yaratmış olduğu birikim ve değerler emekçilerin ödediği vergilerle, kesilen primlerle olmaktadır.

Oranın özyönetiminde söz ve karar sahibi olabilmek için oranın yönetimlerinde direkt temsil edilmesini sağlayacak demokratik mekanizmaların oluşması gerekiyor. Biz bu yasanın tamamen geri çekilip yeniden bir sürecin işletilmesinden yanayız. Bu süreç işletilirken, sendikamızı, yani kurumu, işkolunda örgütlü işkolu sendikası ve onun konfederasyonunu muhatap almak zorundalar. Meslek örgütlerini muhatap almak zorundalar. Akademik, demokratik ve üniversite çevresini dikkate almak durumundalar. Ortak bir uzlaş, emekçilerden yana bir hukukun öne çıktığı bir temeldeki bir uzlaşıdan söz ediyorum.”

Gölpınar'ın ifade etmiş olduğu gibi, kurumlar bugün “kötü yönetilmekten” kaynaklı, yanlış istihdam politikaları sonucunda sorunlarla karşı karşıya ve yeni yasal düzenlemelerin yapıldığı bu süreçte alınan kararlar da bu konudaki kuşkuları artırmaktadır. Bu bağlamda, BES Genel Sekreteri Gölpınar'ın, bu yasanın tamamen geri çekilmesi ve sürecin yeni baştan işletilmesi kanaati doğru bir yaklaşımı ifade etmektedir.

Bu çalışma kapsamında, ayrıca, SSK'yı, Bağ-Kur'u ve Emekli Sandığı'nı çatısı altında birleştiren SGK'nın Yönetim Kurulu'nda bulunan ve personelin de temsilcisi konumunda olan yöneticisiyle görüşüldü. Benzer konuları bu defa, SGK Yönetim Kurulu'nun yapısıyla ilişkili olarak, SGK Yönetim Kurulu üyesi ve Kurulda KESK'in temsilcisi olarak yer alan Hasan Hayır'la paylaşma imkanı bulduk. İlk sorumuzu, Yönetim Kurulu'nun yapısına ilişkin olarak yönelttik. Hasan Hayır, Yönetim Kurulu'nun on kişiden oluştuğunu belirtmiştir:

“5502'ye göre kurumun Genel Kurul'dan sonra en üst karar organlarından bir tanesi yönetim kuruludur. Yönetim Kurulu 10 kişidir. Önceki SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı yönetimlerinden farklı olarak, belki ilk defa Türkiye'de, yeterli olmamakla birlikte bu on kişilik yönetim kurulunda bir denge oluşturulmuş. beş hükümet tarafından atanan, 5 de sosyal taraflardan seçilen Genel Kurul'da seçilen üyelerden oluşmaktadır. On kişilik Yönetim Kurulu üyesi var. Bu seçilen sosyal taraflardan bir tanesi işverenler bir kişiyle temsil ediliyor, işçi emeklileri yönetim kurulunda bir kişiyle temsil ediliyor, işçiler bir kişiyle temsil ediliyor, Bağ-Kur'lular bir kişiyle temsil ediliyor. Bir de kamu çalışanlarını temsilen biz seçildik Yönetim Kurulu'nda. Baş tane sosyal taraf, yani prim ödeyen taraflar bunlar.”

SGK'nın Genel Kurulu'ndan sonra en üst karar organı Yönetim Kurulu'dur. Yönetim Kurulu'nun yapısı, o kurul içerisinde KESK'li kimliği ile kamu çalışanlarının temsilcisi olarak bulunan Hasan Hayır, çeşitli sosyal tarafların kurumun yönetim kurulunda bulunmasını önemli bulmakla birlikte, bunu yeterli görmemektedir. Çünkü, ona göre, SSK herhangi bir devlet kurumundan farklı bir yapıdadır, herşeyden önce bir sosyal güvenlik kurumu olarak halkın ve çalışanların kurumudur:

“Tabii ki, çeşitli sosyal tarafların kurumun yönetim kurulunda bulunması önemlidir. Ama bu yeterli değil. Esasında bu kurumlar halkın ve çalışanların kurumlarıdır. Herhangi bir devlet kurumundan farkı budur. Yani, burası bir –nasıl söyleyeyim- Enerji Piyasası üst kurulu değildir... Ya da burası TRT yönetim kurulu değildir... RTÜK yönetim kurulu gibi bir şey değildir...Ya da devletteki başka bazı... Dünya Bankası ve neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılan çeşitli devlet kurumlarında oluşturulan üst kurulların farklı bir yerdir. Burası tamamıyla toplumun ve çalışanların finanse ettiği bir kurumdur. Ve 70 milyonu hizmet götüren bir kurumdur. Dolayısıyla, sosyal tarafların daha güçlü bir şekilde yer alması gerekiyor. Şu andaki yönetim yapısı, evet, bir adımdır, ama yeterli değildir.”

Hasan Hayır, bu yasanın gündeme geldiği dönemde, bu kurumlara sahip çıkmak üzere, dönüşüme müdahalede bulunmak üzere, sosyal tarafların ne gibi tepkiler ortaya koyduğu sorusuna ilişkin farklı bir açıdan yaklaşmaktadır ve sosyal tarafların üzerlerine düşen görevlerini yeterince yerine getirmediklerini belirtmektedir:

“Sosyal taraflar bu konuda görevlerini, gereklerini ve sorumluluklarını yerine getirmiyorlar, yeterince getirmediler bugüne kadar. Bundan sonra hiç olmazsa yerine getirmeleri lazım. Hatırlayınız bu yasaya ilişkin, açıkça söylüyorum, samimi ve etkili KESK, DİSK, TMMOB ve TTB oldu, bunların dışındaki diğer emek örgütlerinin bir bölümü bu yasaya karşı kayıtsız kaldı, önemli bir bölümü de bu yasayı destekledi.”

Kurumun gerek dönüşüm sürecinde gerekse karar alma süreçlerinde işleyişine ve özerklik ile kurum içi demokrasinin işlerliği gibi kurumun iç yapısıyla ilgili bağlamlarının tartışıldığı bu bölümün ardından şimdi, kurumu dışarıdan izleyenlere yansıyan ve doğrulukları tartışmalı olan ve bu nedenle “söylem” olarak nitelediğimiz konulara yer verilecektir.

## 6.2.2. Finansman Sorunu Söylemi

“Finansman sorunu” meselesi, esas olarak sosyal güvenlik kurumlarının tümünü ilgilendirse de, genellikle SSK’nın bir finansman sorunu yaşadığı konusuyula ilişkilendirilmiştir. Bunun çeşitli nedenleri vardır. İlk olarak, bu kurumun diğer temel iki kuruma göre daha büyük bir hacme ve bütçeye sahip olması. İkinci olarak büyük meblağların söz konusu olduğu çeşitli yolsuzlukların bu kurumda meydana gelmiş olması. Örneğin, Emekli Sandığı ile ilişkili olarak SSK’da olduğu gibi büyük yolsuzluklardan söz edilemez. Bu anlamda, Emekli Sandığı’nın devlet memurlarını kapsıyor olması ve “devlete yakınlığı” nedeniyle bu tür olaylarla ilişkilendirilmesinin mümkün olamayacağı olgusu bir faktördür. Üçüncü olarak, sosyal güvenlik sistemi deyince, genel olarak ücretli çalışanları kapsadığından, en geniş kesimi kapsamaması bakımından ilk önce SSK’nın akla gelmesi. Dördüncü olarak ise, gerçekten son yıllarda, kurumun zarar edebilmesi için çeşitli hükümetlerin “elinden geleni” yapmış olmasıdır. İşte, özellikle son 10 yıldır sağlık ve sosyal güvenlik alanında üzerinde durulan “reform”un gerekçesini, sistemdeki bu “kara delik” oluşturuyordu. Tartışmalar en fazla sosyal güvenlikteki “açık” iddiasında yoğunlaşıyor, sistemin emeklilere ödediği maaşların, çalışanlardan toplanan primlerin çok üzerinde olduğu belirtiliyordu. Ayrıca, sağlık harcamalarının bütçeye büyük bir yük getirdiği, dolayısıyla mümkün merteye sağlık birimlerini özel sektöre devretmek gereği üzerinde duruluyordu. Önceki hükümetler döneminde yapılmaya başlanan değişikliklerin ardından, birinci ve ikinci AKP hükümetleri de bu söylemleri ve sağlık ve sosyal güvenlikte dönüşüm uygulamalarını sürdürdü. Sunulan gerekçeler yine benzerdi: “kara delik”, “aktüeryal dengede bozukluk”.<sup>407</sup>

<sup>407</sup> Basında çıkan haberlere göre, “23 milyar YTL’de kalacağı öngörülen sosyal güvenlik açığı 26.4 milyar YTL’ye, yani 205 milyar YTL’lik Türkiye bütçesinin yüzde 12.8’ine ulaştı”. Yine aynı haberde, 2007 yılında açığın bu kadar yüksek oluşunun nedeni SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı’na devrine bağlanıyor: “2006 yılında 7 milyon 248 bin 871 olan emekli sayısı bu yıl 7.5 milyon kişiye yükseldi. Buna karşılık, aktif çalışan sigortalı sayısı sadece yüzde 0.5 oranında artarak, 14 milyon 821 bin 617 kişiden 14 milyon 895 bin 711 kişiye yükseldi. Sosyal güvenlik sistemindeki açığın artmasında bir

Ancak, durum böyle olunca, gerekçenin asıl amacın önüne geçtiği görülmektedir. Şu soru sorulabilir. Gerçekten, tüm bu dönüşümün amacı sisteme bir çözüm bulmak mıydı, yoksa, sosyal güvenliğe, amacından sapıp salt “finansman sorunu” söylemine paralel olarak yalnızca bu pencereden mi bakmaktı? Ali Güzel’in ifade ettiği gibi:

“Yapılan tüm bu değişiklikler toplu olarak değerlendirildiğinde, sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman sorununa çözüm amacının ön planda tutulduğu görülecektir. Bu nedenle, konunun sosyal boyutundan çok, mali endişeler belirleyici olmuştur. Bu bakış açısı ise, sosyal sigorta haklarında önemli sınırlamaları beraberinde getirmiştir.”

Kristal-İş Sendikası Eğitim Uzmanı Aziz Çelik, “açık” kavramının çok bilinçli seçilmiş olduğunu, sosyal güvenliğe “işletme” mantığıyla, gelir-gider çerçevesinden bakmaktan kaynaklandığını belirtiyor ve şu açıklamada bulunuyor:

“Buna açık dediğiniz zaman, açığı kapatmanın yollarını aramaya geliyorsunuz. Kamunun bu haklar için kaynak aktarması ilkesinden çıkıyorsunuz, bunların kendi kendini finanse etmesi gerektiği çerçevesine sıkışıyorsunuz. ‘Bireyler kendi sosyal güvenliklerini kendileri karşılansınlar’a geliyorsunuz ve piyasaya terk ediyorsunuz: Bu, sosyal güvenlik fikrinin terki anlamına geliyor.”<sup>408</sup>

Çözüm olarak ise bilindiği gibi, emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim miktarlarının yükseltilmesi, prim gün sayısının artırılması, çeşitli sağlık ürünlerine/ilaçlara ve sağlık hizmetlerine katkı payı getirilmesi, emeklilikte ödenecek maaşın azaltılması vs. gibi uygulamalar getirilmiştir. Tek tek sayılan her bir uygulamanın gerekçesi “finansman sorunu” kapısına çıkıyordu. “Finansman sorunu” söyleminin altını doldurmak için çeşitli başka söylemler ileri sürülüyordu. Bu uygulamalardan doğrudan etkilenenler ise, görüldüğü gibi, çalışanlardır.

---

başka unsur ise SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devri sonrası SSK'luların kamu ve özel hastanelerde tedavi görmeye başlamaları. Bu yılki 20.3 milyar YTL'lik sağlık harcamalarının 13.2 milyar YTL'sini SSK'luların harcamaları oluşturuyor”, Bkz. Radikal, 13 Kasım 2007.

<sup>408</sup> “Aziz Çelik’le SSGSS ve sendikaların hal-i pür melali üzerine, Şimdilik geçmiş olsun!”, 15.

Örneğin, söylemlerden bir tanesi “demografik yapıdaki olumsuzluk”tu. Diğer bir deyişle “nüfusun yaşlanması” olgusu. Bunun yanı sıra, “yüksek standartlar nedeniyle sağlık harcamalarındaki hızlı artış” ve “ekonomik krize bağlı işsizlik” olgusu. Ali Güzel’e göre bu olgular, Avrupa ülkelerinin “sosyal güvenlik sistemlerinde finansman krizine yol açan ana faktörler”dir. Buna karşın bu faktörler, Türkiye’deki dönüşüm sürecinde de hükümetlerce –özellikle medya önünde- sıkça kullanılmıştır. Oysa, Türkiye açısından SSK’nın finansman sorununu yaratan nedenler başkaydı. Bunlar:

“Sosyal sigorta ilkelerine aykırı kurumsal yapılanma (özerklik ilkesinin dışlanması);

sosyal sigorta tekniğine ters düşen uygulamalar (fonların verimli alanlarda değerlendirilmemesi);

son yıllardaki bütçe açıklarını kapatma dışında, devletin sosyal güvenliğin finansmanına herhangi bir katkıda bulunmamış olması;

çarpık istihdam yapısı (kayıt dışı istihdam oranının yüksekliği) ve ürkütücü boyutlardaki işsizlik”ti.<sup>409</sup>

Bu nedenle, “reform”, belirtilen sorunlara köklü çözüm amacına yönelik olmalıydı. Temel sorunlardan çok, ikincil faktörlere ağırlık verilmiştir. Hatta, yine Ali Güzel’in ifadesine göre, “yapılan düzenlemelerin finansman sorununa çözüm getirmesi de kuşkuludur.” Bunun için 2001 Yılı Programından şu yargı alıntılanmaktadır:

“Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur’da aktüeryal dengeler kurulamamış ve finansman yapıları olumsuz yönde etkilenmiştir. Sosyal sigorta kuruluşlarının kamuya getirdiği mali yük nedeniyle, mevcut sosyal sigorta sistemi sürdürülemez duruma gelmiştir.”<sup>410</sup>

“Finansman sorunu” argümanına karşı kimi sendikaların gündeme getirdiği eleştiriler ise bu sayılanlardan daha da ileriye gidiyordu. Buna göre, SSK kaynaklarının sorumsuzca kullanılması ve işveren primlerinin affa uğratarak

<sup>409</sup> Bkz. (295), GÜZEL, 28.

<sup>410</sup> 15.1.2000 tarihli 24231/Mük. sayılı Resmi Gazete, s. 23’ten aktaran; A.g.k., aynı yerde.

faturasının işçilere çıkartılması, bu şekilde kaynakların sermaye kesimine aktarılması eleştirileri yapıyordu. Petrol-İş Sendikası bu konuda şu saptamayı yapıyordu:

“1996 Yılı itibarıyla SSK toplam alacakları 270 trilyon TL’dir. Her yıl katlanan SSK alacakları konusunda hükümetler, hem özel sermayeyi desteklemek ve hem de SSK’yı batırmak amacıyla SSK alacaklarını tahsile yanaşmamaktadırlar. Aksine af peşinde olmuşlardır. Oysa af edilen işçinin kazanılmış hakkıdır.”<sup>411</sup>

Gerçekten, işverenlerin ödemedikleri sigorta primlerinin çıkarılan mali aflarla silinmesi, sosyal güvenlik kurumlarının mali durumlarında zaman içerisinde sigortalıların aleyhine büyük bir kayba yol açmıştır.<sup>412</sup> Öte yandan, Tülay Arın, primlerin tahsil edilememesinin en önemli nedenlerinden birinin, prim oranlarının yüksekliği olduğunu belirtmekte ve şunları ifade etmektedir:

“Fakat işverenler çalışanlardan kaynakta kestikleri primleri de ödememektedirler. Bu davranış çıkarılan birtakım yasalarla da özendirilmiştir ve böyle bir politika uygulaması ilerisi için de beklenti yaratarak prim ödemelerinin yapılmaması ve beklenmesi tavrını beslemektedir.”<sup>413</sup>

Petrol-İş Sendikası’nın bir başka eleştirisi de SSK kaynaklarının kullanımına ilişkinidir:

“SSK kaynakları, devlet tarafından ucuz kredi olarak kullanılmıştır. Oysa SSK gelir-gider fazlası, enflasyonun yüzde 5 üzerinden çeşitli tasarruf araçlarına yatırılsaydı 1994 Yılı itibarıyla SSK’nın 19 milyar Dolar birikmiş olacaktı. Kaldı ki enflasyonun yüzde 5 üzerinin çok üstünde bir getiri sağlanabilirdi.”<sup>414</sup>

<sup>411</sup> 2004 itibarıyla prim borçları ile kamu ve özel sektörden olmak üzere SSK alacakları 5 katrilyona ulaşmıştı. Bkz. [arsiv.sabah.com.tr/2004/06/29/eko113.html](http://arsiv.sabah.com.tr/2004/06/29/eko113.html); SSK hastanelerinin devrinden sonra satın alma modeli değiştirilerek, hizmet satın alma oranı 1995’lerdeki % 20’lerden % 95’lere çıkmıştır. Bkz. [www.ttb.org.tr/th/42006/index\\_dosyalar/yayin.htm](http://www.ttb.org.tr/th/42006/index_dosyalar/yayin.htm), 2006.

<sup>412</sup> Örneğin, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü’nde yaptığımız görüşmeler sırasında aktarılanlardan, işverenlerin prim borçlarını örneğin bir gayri menkulle ödemelerinin uygulanan yöntemler arasında olduğu ortaya çıktı. Prim borcuna karşılık gösterilen gayri menkulun, örneğin bu bir arsa ise, aslında gösterilen değerden çok daha düşük değerde olabildiği, bu şekilde kurumun zarara uğratıldığı ileri sürülen iddialar arasındaydı.

<sup>413</sup> Bkz. (46), ARIN, 286.

<sup>414</sup> Bkz. (287), PETROL-İŞ.

Yolsuzluklar ise SSK'da yaşanan bir başka finansal kaybı oluşturuyordu. Görüşme yapabileceği olanağı bulduğumuz Büro Emekçileri Sendikası-BES Genel Sekreteri Hüseyin Gölpinar, konuya eleştirel yaklaşarak uygulanan yanlış politikalara ilişkin olarak şunlara işaret ediyordu:

“Geçmişte kamuoyunda okuduğumuz, neşter/kelebek operasyonlarında SSK hastanelerinde, tıbbi malzemelerin alımındaki ihale yolsuzlukları gibi bir çok şeyler var. Bunlara yine kamuoyuna yansıdığı boyutuyla baktığımız zaman, gerçekten kadrolaşma ilişkisi sonucu gerek SSK'da olsun, gerekse sosyal güvenliğin diğer kurumlarında olsun ya da devletin çeşitli kurumlarında, üst düzey yöneticilerin adlarının karıştığı görülmektedir. Burada şunu söyleyebiliriz, eğer sosyal güvenlik alanında ciddi anlamda bir düzenleme, dönüşüm ya da hükümetler tarafından reform diye sunulan, reform ve ihtiyaç olarak tabir ettikleri bir değişim gerçekten bir ihtiyaçsa, bunun kimin ihtiyacı olduğunu doğru olarak sormak ve yanıtını doğru almak gerekiyor. Sosyal güvenlik alanları bugüne kadar kötü yönetilmesinden kaynaklı, yanlış istihdam politikaları sonucu, varolan kaynakların toplumun en geniş kesimine kamu hizmeti anlayışıyla verilememesinden kaynaklı bir sorunlar yumağına dönüşmüştür.”

Tüm bu iddialar, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun dönüşüm sürecinde şu ikilemi doğurmuştur: Bir yandan genel olarak özelleştirme kapsamına alınan tüm kamu kuruluşlarında olduğu gibi, SSK'ya ilişkin de “zarar ediyor” argümanının ileri sürülmesi. Öte yandan, SSK fonlarının hükümetler tarafından ucuz kredi olarak kullanılabilmiş olması ve yolsuzlukların sorgulanmasına dönük mekanizmaların önünün tıkanması çelişkisi. Bu çelişkilerden dolayı, kurumun finansman sorununun çözümünün emeklilik yaşının yükseltilmesine bağlanması tartışma yaratmıştır. Bu durum, mevcut aksaklıkların faturasının kuruma bağlı sigortalılara, dolayısıyla topluma çıkarıldığı düşüncesinin ağır basmasına neden olmuştur.

İleri sürülen argümanlardan bir diğeri, sistemde 1 emekliye yaklaşık 2 aktif sigortalının düşmesiydi. Bu tespit zaten TTB tarafından 1995 yılında “SSK Raporu (1994-1995)” başlıklı çalışmada yapılıyor ve bu durumun yıllardan beri izlenen ekonomik politikalar sonucunda yaratıldığı belirtiliyordu.<sup>415</sup> Oysa, SSK istatistik

<sup>415</sup> Bkz. (322), TTB, 7.

yıllıklarının verilerine göre yaklaşık 10 yıldır Türkiye’de durum böyle. Bir başka argüman, Avrupa ortalamasında 1 emeklinin yaklaşık 4 çalışanın primleriyle finanse ediliyor, Türkiye’de de normal durumun bu olması gerektiği yönündedir. Buna karşın, SSK’dan emekli aylığı alanların prim ödeyen aktif sigortalı sayısına oranı yaklaşık on yıldır yüzde 40-49 arasında olmuştur, yani ortalama olarak 2 aktif sigortalıya 1 emekli şeklinde. Ancak, her işçinin sigortalı olabilmesi için gerekli önlemlerin alınmaması, 11 milyon 400 bin kişinin kayıtdışı çalıştığı halde, onların sigortalı olmasını sağlayacak denetim sisteminin olmaması, hükümetlerce üzerine gidilmeyen konular olmuştur. Bugünkü resmi rakamlara göre, kayıtdışı çalışan sayısı toplam çalışan sayısının yarısına, resmi olmayan rakamlara göre ise, yüzde altmışına ulaşmış durumda. 2007 yılı verilerine göre, kayıtdışı çalıştırma nedeniyle SSK’nın prim kaybı 9,5 milyar YTL olarak hesaplanmaktadır.<sup>416</sup> Ayrıca, iş kanununda yapılan değişiklikler sonucunda esnek çalışma koşullarının teşvik görmesi, işverenlerin işçileri sigortasız, güvencesiz çalıştırabilmesinin önünün açılması diğer bir çelişkiyi oluşturmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak SSK Tahsisler Daire Başkanlığında yapılan görüşmelerde bir soru yöneltmiştir: Kayıtdışının bu kadar büyümesi karşısında aslında kurumun da bundan etkilendiği, öte yandan yine bu kurumun teftiş ettiği, onun denetimi dahilinde olan bir alanın giderek kayıtdışına itilmesinin bir çelişki yaratıp yaratmadığı. Bu dairede görevli bir kadın çalışan şunları ifade etmiştir:

“Denetim gerçekten sağlanabiliyor mu, denetim elemanları yeterli mi? Onu sadece tek başına tek bir etkenle değerlendirmemek gerekir. Sistem yaklaşımını benimsersiniz, benimsemezsiniz, o ayrı bir şey ama, o tür olaylarda ekonomik, sosyal, siyasal pek çok neden var etkileşim içinde olan.”

Sosyal güvenlik sistemindeki dengeler ele alınırken, kayıtdışının yanı sıra, işsizlik de gözardı edilen bir faktör. Bugün, Türk-İş’in verilerine göre, işsizlik, eksik istihdam dahil olmak üzere, 12,9 oranına ulaşmıştır. Türk-İş, “işsizlik ve kayıt dışı

<sup>416</sup> Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Hakkında Türk-İş Görüş ve Önerileri, ESK Sunulan Rapor, 3 Ocak 2008, Ankara, 3.

kabul edilebilir seviyelere çekildiğinde, sistemin aktif-pasif dengesi 4-1'e yükseltilebilecektir" iddiasında.<sup>417</sup>

DİSK, KESK, TMMOB ve TTB'nin ortaklaşa hazırladıkları ve 2 Mayıs 2006 tarihinde dönemin Cumhurbaşkanı Sezer'e sundukları "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'na İlişkin Görüşlerimiz" başlığını taşıyan çalışmada da, sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazının asıl olarak işsizlik ve kayıt dışı istihdamdan kaynaklandığı belirtilmekte ve bu sorunlara köklü çözüm getirilmeden, hangi model kabul edilirse edilsin, sosyal güvenliğin finansman sorununun çözümlenmesinin olanaklı olmadığı vurgulanmaktadır:

"Bütçe açıklarının asıl nedenleri üzerinde durulmadan, tüm olumsuzlukların kaynağı olarak sosyal güvenlik kurumları gösterilmektedir. Konsolide bütçe giderlerinin yalnızca % 11,33'ünü oluşturan sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarını, bütçe açığının ve olumsuz ekonomik dengelerin başlıca nedeni olarak görmek ve sosyal güvenlik açıklarının azaltılması ile bütçeye ilişkin tüm sorunlara çözüm bulunacağı yönündeki tespit ve öngörü de ciddi bir yanılgıya dayanmaktadır. Gerçeği çarpıtan bu yaklaşım, borç stokunun artmasına yol açan birçok faktörü gözden uzak tutmaya yaramaktadır."

Eleştirilen bir diğer konu, "sosyal devlet"te gelirin yeniden dağıtım aracı olan sosyal güvenliğin yeni düzenleme ile yardım anlayışına dönüştürülmesi:

"Bu yasa ile, sosyal devlette gelirin yeniden dağıtımının araçlarından birisini oluşturan sosyal güvenlik ile ulusal gönenci ve sosyal adaleti sağlayan; yurttaşların geleceğini ve sağlık gereksinimlerini güvence altına alarak, onların onurlu yaşama hakkını gerçekleştiren ve gelecek kaygısı duymaksızın güvenli bir toplum içinde yaşadıkları duygusunu ve güvencini pekiştiren sosyal politikaların önemli bir bölümünü oluşturan sosyal sigortalar ve sağlık hakları, yeniden bir düzenleme ile basit bir yardım anlayışına dönüştürülmek istenmektedir."<sup>418</sup>

<sup>417</sup> Aynı yerde.

<sup>418</sup> DİSK, KESK, TMMOB, TTB, **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'na İlişkin Görüşlerimiz**, 3

### 6.2.3. Demografik Yapıda Olumsuzluk Söylemi

1999 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan “Sosyal Güvenlik Reformu Ne Getiriyor?” başlıklı broşürde bu dönüşüm, “ülkemin çalışma hayatını uluslararası standartlar seviyesine çıkarmaya yönelik bir reform” olarak tanımlanıyordu. Sözü edilen broşürde, “Neden Emeklilik yaşı kadınlar için 58 yaş, erkekler için 60 yaş düzeyinde olmalıdır?” başlıklı soru yer alıyor ve şöyle bir açıklama getiriliyordu:

“Kamu emeklilik programları geçinebilecek kadar bir emekli aylığının garanti edildiği sistemlerdir. Çalışan nüfus emeklilerin aylıklarını öderken, bir sonraki kuşağın da kendi emekli aylığını ödemesini bekler. Bu nedenle emeklilik programları, genel ücret seviyesi, emekli aylıklarının düzeyi, çalışan nüfus ve emekli nüfus arasında sürdürülebilir bir dengeye bağlıdır. Emeklilik yaşı, çalışan nüfus ile emekli nüfusun bir dengeye kavuşturulmasında önemli bir unsurdur. Reform Kanununda, emeklilik yaşındaki kademeli artış ve yeni işe girecek kadınlar için 58 ve erkekler için 60 yaş demografik yapıdaki nüfusun yaşlanma eğilimi dikkate alınarak düzenlenmiştir.”

Oysa, SSK'nın istatistiklerine göre, ortalama ölüm yaşının 1980'den günümüze yaklaşık olarak kadınlarda 68'den 70'e, erkeklerde ise 65'ten 68'e yükselmiş olduğu görülüyor. Yani neredeyse 25 yılda erkeklerin ortalama ömrü yalnızca 3 yıl, kadınlarinki ise yalnızca 2 yıl artmış durumda. Dolayısıyla, emeklilik yaşının bu kadar kısa bir süre zarfında önce 58-60'lara çıkarılmış olması, şimdi ise 65'e çıkarılmasının, demografik yapıyla ne derece uyumlu olduğu sorgulanması gereken bir konudur.<sup>419</sup> Rakamlar, “demografik yapıdaki nüfusun yaşlanma eğilimi”nin önümüzdeki yirmi beş yılda kaç çıkabileceği konusunda da bilgi veriyor diyebiliriz. Bu çerçevede, prim ödeme gün sayısındaki muazzam artış ve emeklilik yaşının bu kadar yükseltilmesinin gerçek anlamda “mezarda emeklilik” şartlarını doğurduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. “Mezarda emeklilik” konusu çeşitli toplumsal kesimler tarafından dile getirilen ve sıkça medyada da gündeme oturan bir konu oldu.

<sup>419</sup> Bu konuda bkz. Tablo 4; SSK, 2006 Yılı İstatistikleri, 107.

2007'ye kadar sigorta başlangıç tarihlerine göre kademeli bir biçimde artırılan emeklilik yaşı, 2007'den itibaren ilk defa sigortalı olanlar için artık kadınlarda 58, erkeklerde 60'a çıkarılmıştı. 1 Temmuz 2008'den itibaren sigortalı olanlar için ise hem erkekler hem de kadınlar için 65'e çıkarıldı. Ortalama yaşam süreleri açısından bakıldığında, emeklilik yaşının yükseltilmesi, insanların geleceğini güvence altında hissedebileceği uzun ve insanca koşullarda bir emeklilik hayali kurmasını tehlikeye sokuyor. Bu anlamda, son otuz yılın göstergeleri bakımından iddia edildiği kadar yüksek bir ömür artışı olabileceğini öngörmek de mümkün görünmüyor. Bugünün genç nüfusunun ileride yaşlı nüfusu oluşturacağı ve yaşlı nüfusun genç nüfusa oranının yükseleceği üzerine yapılan hesaplamalar daha çok Avrupa Birliği'nin sosyal politika tartışmalarında öne çıkan ve oradan taşınan bir tartışma izlenimini yaratıyor. Bundan sonraki yaşlı kuşak için daha kısa bir emeklilik dönemi öngörülüyor. Bu kuşak ve bundan sonraki kuşaklar bunun sonuçlarını şimdiden hissetmeye başlayacaklardır.

#### 6.2.4. Aktüeryal Denge Sorunu Söylemi

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı'nın temel gerekçelerinden birini "aktüeryal denge"nin bozulduğu yönündeki argüman oluşturmaktaydı. "Aktüeryal denge" olarak adlandırılan olgu, aktif sigortalılar ile pasif sigortalılar (emekliler) arasındaki dengeyi ifade etmektedir. Bugün bu dengenin bozulduğu söylenmektedir. Diğer bir ifadeyle, artık sigortalılardan alınan primler, emeklilerin maaşlarını karşılamaya yetmemektedir.

TTB'nin 1995 yılında SSK'ya ilişkin olarak hazırladığı raporda belirtilen bu argümana göre, aktif (sigortalı)/emekli oranı yıllardan beri azalmakta, ancak aktif

sigortalı sayısı artmamaktadır. 1965'te 17/1 olan bu oran, 1994 yılında 1,9/1 olmuştur. Dünya standartlarına göre bu oranın 7/1 olması gerekmekte, asgari ölçüt olarak ise 4/1 kabul edilmektedir. TTB'nin bu raporuna göre, "yıllardan beri izlenen enflasyonist ve dışa kaynak aktarıcı ekonomik politikalarla, yatırım-istihdam azalması sonucu aktif sigortalı sayısı artmadığından, SSK'nın aktüeryal dengesi adım adım bozulmuş ve bugünkü krizin içine yuvarlanmıştır." Ayrıca, TTB, o dönem kamu kuruluşlarındaki özelleştirmeler sonucunda çalışanların zorunlu emekli edilmelerinin de aktüeryal dengeyi bozucu bir faktör teşkil edeceği uyarısında bulunmuş, bunun SSK'nın finansal krizini derinleştireceğini belirtmiştir.<sup>420</sup>

Yeni yapının çok olumlu olduğu belirten aynı yönetici, yeni sistemin sigortalılar arasındaki ayrımları ortadan kaldıracağını belirtti.

"Ben yasayı sigortalılar adına getirdiği yönünden olumlu buluyorum gerçekten... Böyle bir birleşme gerekiyor... Türkiye'de sosyal güvenliğin hantal bir yapısı var. Yapı olarak aktüeryal dengeleri bozuk bir yapı. SSK'nın prim sistemine benzer bir sistem oluşuyor. Şu anda SSK, işverenlerden sigorta kollarına göre prim alıyor, yeni yapıda yine uzun ve kısa vadeli sigorta kolları var. O kollara göre yine memur, esnaf ve işçi ayrımı yapılmadan ona göre prim alınacak, yani kesenek sistemi değişecek yeni sistemde."

Yönetici, aylık bağlama sisteminde yapılan değişiklikle "yüksek prim" ödeyen sigortalıya "yüksek aylık" bağlanma koşullarının getirildiğini, güncelleme katsayısı denilen yeni uygulamayla sigortalının kazançlarının güncellenmesine yönelik önlemler alındığını belirtti.

"4447 sayılı kanun yürürlüğe girdiğinde, 506 sayılı kanununun aylık bağlama sistemi değişmişti. Orada mesela daha önce emeklilere katsayıya göre aylık bağlarken, şimdi gelişme hızı ve TÜFE oranlarını kullanarak aylık bağlıyoruz. bu sistemin temel amacı da yüksek prim öderseniz, yüksek aylık bağlanır. Bir de daha önce 5-10 yıllık kazançlarını dikkate alırdık. Onun ortalamasına göre aylık bağlardık. Şimdi, aylık bağlarken sigortalının tüm çalışma yaşantısına göre aylık bağlayabiliyoruz 4447'yle. Tabii, onun da geçici bir maddesi olduğu için aylık bağlama sisteminde 2000 öncesi çalışmaları ve 2000 sonrası çalışmalarının kısmi bölümlerini

<sup>420</sup> Bkz. (322), TTB, 7.

olarak aylık hesaplıyoruz. Yeni getirilen sistemde de buna benzer, yani sigortalının kazançlarını güncellemeye yönelik uygulamalar var. Ama güncelleme katsayısı diye bir katsayı var mesela. Gerçi, onu Anayasa Mahkemesi iptal etti, yeni güncelleme katsayısı ne şekilde olur bilemem ama, sigortalıya güncel aylık bağlamaya yönelik bir uygulama o.”

Görüldüğü gibi, yeni uygulamada kazançların hesaplanma yöntemi değiştirilerek, özünde sisteme daha çok prim ödenmesi gündeme gelmektedir, ancak daha çok prim ödeyen kişinin daha çok emekli aylığı alabilmesini sağlayacak sistem sonucunda sigortalılar ve emekliler arasındaki eşitsizliğin bozulacak olması gözardı edilmektedir.

#### 6.2.5. Norm ve Standart Birliği ile Tek Çatı Söylemi

Norm ve standart birliği konusu, üç sosyal güvenlik kurumunun, SSK'nın, Bağ-Kur'un ve Emekli Sandığı'nın birleşmelerine gerekçe teşkil eden tanımlamalardan biri oldu. Bu gerekçelere göre, mevcut sosyal sigorta kurumlarının farklı prim sistemlerine sahip olmaları “eşitlik” bozucuydu ve bu nedenle, bunların en kısa zamanda eşitlenmesi gerekiyordu. Ayrıca, her sosyal güvenlik kurumunun farklı bir mevzuata dayanıyor olması, hak ve yükümlülükler açısından bu kurumlarda farklı uygulamaları beraberinde getiriyordu.

Sosyal Güvenlik Reformu'nun gerekçeleri arasında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın, Dünya Bankası uzmanlarının da katılımıyla hazırladığı

“Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin) - 29 Temmuz 2004” ve aynı içerikli “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Nisan 2005” başlığını taşıyan belgelerde her üç sosyal güvenlik kuruluşu arasındaki farklı uygulamalara ilişkin şunlar belirtiliyordu:

“Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının, sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli amacı olan vatandaşlarımızı yoksulluğa karşı koruma amacını etkili bir biçimde ve yeterince yerine getirememeleri; her üç sosyal güvenlik kuruluşu arasında eşitsizlikler ve farklı uygulamaların bulunması, demokrasinin temel unsurları olarak eşitlik ve adalet ilkelerinin zedelenmesi ve bunun sonucu olarak toplumsal dayanışmanın zayıflaması, devlet bütçesinden karşılanan açıkların (genel bütçeden yapılan transferlerin 2003 yılı GSMH’nin % 11’ine ulaşması) ülkemizin borçlarını ve faiz oranlarını artırması, hayat pahalılığına, yatırımlarda daralma ve işsizliğe yol açması ve sosyal güvenlik sisteminin mevcut yapısının ülke ekonomisinin geleceğini ve toplumsal barışı tehdit etmesi.”

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bu metninde belirtilen düşünceye göre, mevcut sosyal güvenlik kurumları arasında farklı uygulamaların bulunması, eşitlik ve adalet ilkelerini zedelemekte ve hatta toplumsal dayanışmanın zayıflamasına yol açmaktadır. Belki norm ve standart birliği sağlanarak, eşitlik ve adalet ilkelerinin zedelenmesinin önüne geçilebileceği iddia edilebilir. Ancak, norm ve standart birliği sağlamak suretiyle, açıkların nasıl kapatılacağı, ülkenin borç ve faiz oranlarının artmasının nasıl önüne geçileceği, hayat pahalılığının nasıl önleneceği, işsizliğin nasıl önüne geçileceği cevaplandırılması gereken sorular arasındadır. Kaldı ki, bu gerekçede mevcut kurumlarının açıklarının bütçeden karşılandığı için bir eşitlik ve adaletsizlik durumu doğurduğu izlenimi yaratmaktadır. Devletin sosyal güvenlik sistemine prim ödemeyen bir ülke olduğumuz göz önünde bulundurulursa, öncelikle bu yönün eleştirilmesi gerektiği açıktır. Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını, gerekçede belirtildiği gibi, mevcut sosyal güvenlik kuruluşları arasındaki farklı uygulamaların bulunmasına dayandırmak, muhalif kesimlerden DİSK-KESK-TTB ve TMMOB’un belirtmiş olduğu gibi, “bilimsel ve doğru bir temeli bulunmamaktadır”. Adı geçen örgütlerin ortak değerlendirmesine göre, “kimi gerekçe ve öngörüler gerçek anlamda, bir sosyal güvenlik sisteminin doğruluk

kazanmış evrensel ilke ve değerleri karşısında bilimsel bir dayanaktan yoksundur”. Oysa, “mevcut sistem içinde kalınarak da aynı amaç ve sonuca varılabilir”.<sup>421</sup>

TTB'nin SSK Raporu'nda kurumların birleştirilmeleri konusuna başka bir açıdan daha yaklaşılmakta ve SSK'nın kısmen de olsa idari ve mali özerkliğine bağlı olarak sendikalı işçilerin kontrolünde bulunan Türkiye'nin en güçlü sosyal güvenlik kurumu olduğu belirtilmektedir. Oysa, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur tümüyle hükümetlerin kontrolü altındadır, bu nedenle SSK'nın bu kurumlarla birleştirilmesi ve ayrı bir kurum olarak ortadan kaldırılması tüm çalışanlar açısından “en kuvvetli sosyal güvenlik kalesinin emek düşmanı politikalar izleyen güçler tarafından fethedilmesi” anlamına gelecektir. TTB'nin söz konusu raporuna göre, “bu kale düştüğünde diğer çalışanların sosyal güvenlik haklarının geriletilmesi daha kolay olacaktır”.<sup>422</sup>

Bugün sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun aşılması için bütçeden kaynak transferinin artırılması gerektiği belirtilmektedir. Bütçeden, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer yalnızca % 4,5 seviyesinde bulunuyor. Oysa Avrupa Birliği ortalamasına göre bütçeden % 30 gibi bir pay ayrılmaktadır. İMF'nin ve DB'nin öngördüğü model doğrultusunda uygulamaya konulan reform, sosyal güvenliği mali piyasalara feda etmektedir:

“Sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazının aşılması ve Avrupa Birliği standartlarına uygun düzeyde sosyal koruma sağlanabilmesi için, bütçeden kaynak transferinin azaltılması yerine, düzenli olarak artırılması gerekmektedir. Bunun için, sistemin köklü bir biçimde değiştirilmesine gerek bulunmamaktadır. Reformda esas alınan Dünya Bankası ve İMF modeli, sosyal devlet ve sosyal güvenliği mali piyasalara feda eden bir modeldir. Ülkemizin yazgısı ve geleceği, bu modele terk edilecek kadar önemsiz değildir.”<sup>423</sup>

<sup>421</sup> Bkz. (387), DİSK, KESK, TMMOB, TTB, 9.

<sup>422</sup> Bkz. (322), TTB, 28.

<sup>423</sup> Bkz. (413), DİSK, KESK, TMMOB, TTB, 17-18.

Dolayısıyla, gerekçede belirtilen bütçeden bu kurumların açıklarına kaynak aktarıldığı iddiası, AB ortalamasına oranla düşük kalması göz önünde bulundurulacak olursa, ihmal edilebilir düzeydedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmelerinin sonuçları ve norm ve standart birliği üzerine Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu üyesi Hasan Hayır ile görüştük. Hayır'a ilk önce, son yasal değişikliklerin durumunu sorduk. Özellikle kurumların birleştirilme sürecinin ayrıntılarına ilişkin olarak her ne kadar görüştüğümüz tarihte, yani 2007 yılı başında, SSK'nın, Bağ-Kur'un ve Emek-Sandığı'nın ayrı kurumlar olarak varlığını sürdürüyor gibi görünseler de, SGK'nın tüzel kişilik açısından kuruluşunun gerçekleştiğini belirtiyor:

“5502 sayılı yasa şu anda yürürlükte. Bu kurumsal birleşmeyi esas alan yasa. Bu yasaya göre, Türkiye'nin 3 tane köklü ve tarihi kurumun tüzel kişilikleri şu anda bitmiş durumda. Geçen yıl 24 Kasım'da Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Olağanüstü Genel Kurulu'nu yaptık. O genel kuruldan sonra Emekli-Sandığı, Bağ-Kur ve SSK'nın tüzel kişilikleri bitti. Yani, yasal olarak şimdi bu kurumlar Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bir parçası halinde. Şu anda tabelaları duruyor, Emekli-Sandığı'nın, Bağ-Kur'un, SSK'nın ve vatandaşın mağdur olmaması için bugüne kadar yaptıkları işlemlerin önemli bir bölümünü kendi eski Bağ-Kur yasası, SSK yasası ve Emekli-Sandığı yasasına, yani mülga olmuş o yasaların hükümlerine göre sürdürüyorlar.”

Yaptığımız görüşme esnasında Hasan Hayır, tek çatı altında norm ve standartlar oluşturmanın olumlu bir şey olduğunu belirterek, bunun sonucunda aynı primi ödeyen insanların aynı düzeyde hizmet ve emeklilik aylığı almalarının sağlanacağını belirtmiştir.

“Sosyal güvenlik hizmetlerinde tek çatı altında ortak normlar ve standartlar oluşturmak olumlu birşeydir. Norm ve standart birliği sağlamak, sosyal güvenlik hizmetleri, emeklilik hizmetleri, aylık bağlama hizmetleri ve sağlık hizmetlerinin yürütülmesi konusunda biliyorsunuz, ülkemizde uzun yıllardır çok farklı uygulamalar vardı ve bu farklı uygulamalar değişik toplum kesimlerini sıkıntıya sokuyorlardı. Aynı primi ödeyen insanlar, aynı düzeyde hizmet alma, aynı düzeyde emeklilik aylığı

alma ya da başka sosyal güvenlikle ilgili alanlarda norm ve standart birliği yoktu, tam bir kargaşa hakimdi.”

Ancak, bu konuda İMF'nin ve Dünya Bankası'nın programları doğrultusunda adımlar atılması sonucunda norm ve standart birliğine ilişkin kuşkular doğduğunu belirten Hayır, kazanılmış hakları geriye çeken böyle bir norm ve standart birliğinin savunulamayacağını belirtmiştir:

“...ülkede bütün vatandaşların hizmetten aynı oranda ve aynı düzeyde yararlanması şeklinde özetlenebilecek bir norm ve standart birliğini sağlamak temel hedeftir ve bunun da tek çatı altında yapılmasını biz olumlu buluyoruz. Ama, burada problem şu. Tartışma konusu şu. İMF ve Dünya Bankası ve genellikle bizim hükümetlerimizin taahhüt ettiği niyet mektupları ve imza attıkları programlar bu norm ve standart birliğine ilişkin kaygılar ve tereddütler yaratmaktadır. Hangi düzeyde ve ne şekilde bir norm ve standart birliği. Çalışanların meşru ve kazanılmış haklarını geriye çeken ve en alt düzeyde bir norm ve standart birliği bizim kabul edebileceğimiz ve önerebileceğimiz birşey değildir.”

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi ihtiyacı gündeme getirilirken, diğer yandan da özel sigortacılık sisteminde/bireysel emeklilik sisteminde banka ve sigorta şirketlerinin sayısındaki artış, bir çelişki teşkil etmektedir. Bu şirketlerin birçoğu uluslararası şirketlerden oluşmakta ve bu şirketler, her geçen gün büyümekte olan bireysel emeklilik ve sağlık sigortası “pazarı”ndan kendi paylarını arttırma uğraşı içerisinde olmaktadır. Bu çelişkiye “Destek Hizmetler Bölümü”ndeki yönetici şu şekilde değinmektedir:

“Ulusal sosyal güvenlik sistemini ortaklaştırırken, beraberinde bu misyonu üstlenecek Türkiye’de yirmi belki daha fazla ulusal ve uluslararası şirketler, yani sigortacılık şirketleri piyasada. Bunlar bugün şöyle bir sigortalılık üzerinde duruyorlar. Daha basit organizasyonlar üzerinde sigorta işlemleri yapıyorlar. Geçmiş günlerde, hayat sigortası adı altında birtakım uygulamalara başlamışlardı. Fakat, günümüzde Sosyal Güvenlik Kurumu’na rekabet edecek kadar bir düzeyde sigortacılığa hazırlar. Ama, tabii bunun karşısında Sosyal Güvenlik Kurumu’nun cazibe merkezi olmaktan çıkartılıp yerine bu tür sigorta şirketlerinin cazibe merkezi olma riskini yaratmaya çalışıyorlar.”

Gerçekten, yukarıdaki açıklamaları yapan yöneticinin iddia ettiği gibi, eğer üç sosyal güvenlik kurumunda norm ve standart birliğinin sağlanması bu kadar önemliyse, bu kadar çok özel bireysel emeklilik sigortası, norm ve standart birliğinden uzak, hatta farklı farklı standartlar yaratmayacaklar mı sorusu sorulabilir. Bir başka iddiaya göre, sosyal güvenlik sisteminde yapılmak istenen değişiklikler daha çok ulusötesi sermayenin ihtiyaçlarına dönük gerçekleşiyor. Bu program, yine “Destek Hizmetler Bölümü”nde yönetici kişinin görüşüne göre, İMF ve Dünya Bankası’nın programıdır ve emeklilerle çalışanları sistem dışına itecek bir programdır:

“Bunun, ülkemizin, yani ulusal bir programımız olmadığı net. Bu program, İMF ve Dünya Bankası’nın programı. Bu program, borçlu olduğumuz, bu borçlarımızın daha kısa sürede onlara geri dönmesinin gerekliliği anlamında uygulanan bir program. Bu program, çokuluslu sigorta şirketlerine müşteri sağlayacak bir program, özetlersek. Bu program emeklilere veya çalışanlara sürekli güvence sağlamak yerine, onları sistem içerisinden koparıp sistem dışına itecek bir program.”

Görüştüğümüz yöneticinin ifade etmiş olduğu çalışanların “sistem içerisinden” koparılmasından anlaşılması gereken, “kamu sosyal güvenlik sisteminden” koparılmaları ve bu kamu sosyal güvenlik sisteminin dışına itilmeleridir.

Üzerinde durulması gereken diğer bir konu, sosyal güvenlik kurumlarında yaşanan bu dönüşümün kimin ihtiyacına karşılık olduğu ve “kamu yararı”na yapıp yapılmadığı konusudur. Bu konuda BES Genel Sekreteri Hüseyin Gölpınar, sosyal güvenlik alanında hizmet üreten ve hizmet alanların primleriyle oluşan birikimin uluslararası tekeller yararına dönüştürülüyor oluşudur. Temel amacın bu kuruluşları adım adım dönüştürmek olduğunu belirten Hüseyin Gölpınar, bu süreci şu şekilde değerlendirmektedir:

“Eğer sosyal güvenlik alanında ciddi anlamda bir düzenleme, dönüşüm ya da hükümetler tarafından reform diye sunulan, reform ve ihtiyaç olarak tabir ettikleri bir değişim gerçekten bir ihtiyaçsa, bunun kimin ihtiyacı olduğunu doğru olarak sormak ve yanıtını doğru almak gerekiyor. Sosyal güvenlik alanları bugüne kadar kötü yönetilmesinden kaynaklı, yanlış

istihdam politikaları sonucu, varolan kaynakların toplumun en geniş kesimine kamu hizmeti anlayışıyla verilememesinden kaynaklı bir sorunlar yumağına dönüşmüştür. Bu da bu alandaki hedeflenen bir değişim, dönüşüm aslında tek tek örgütlü bulunan sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi, norm ve standart birliği sağlanılmasına yönelik değil, biraz önce de ifade ettim, gerek uluslararası tekeller gerekse yerleşik (...) iştahını kabartan ciddi anlamda bir rantsal birikimi söz konusudur. Daha doğrusu, sosyal güvenlik kurumunun kendi değerleri, o alanda hizmet üretenlerle bir boyutuyla hizmet alanların ortak primleri sonucu oluşan birikimler ve değerlerdir. Buradaki birikim ve değerler, bunlar söylediğim kesimlerin iştahını kabartmaktadır. Burada yapılmak istenen aslında önce birleştir, sonra özerkleştir, sonra özelleştir sürecinin operasyonel adımlarından bir tanesi olarak karşımıza çıkıyor.”

Hüseyin Gölpınar, kurumların birleştirilmesinin norm ve standart birliğinin sağlanmasına yönelik gerçekleşmediğini, aksine önce kurumların birleştirilmesinden geçen sürecin devamında bu kurumların özelleştirilmelerinin geleceğini belirtmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü'nün Tahsisler Daire Başkanlığında “şef” konumunda olan bir başka yönetici ise, yeni yapının çok olumlu olduğunu, yeni sistemin sigortalılar arasındaki ayrımları ortadan kaldıracığını savundu. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi konusuna ilişkin ise şu görüşleri savundu:

“Sosyal güvenlik sistemleri biliyorsunuz bütün ülkelerde tektir. En son benim bildiğim, örneğin İtalya’da birden fazla sosyal güvenlik kurumu vardı, 1998 ya da 1999 yılında bunlar tek çatı altında birleştirildi. Sosyal güvenlik kurumlarının tek elden yürütülmesi en doğru olanıdır. Hükümet politikalarında da yapılan işlem budur. (...) Kişisel görüşüm, en baştan yapılırken, bu sosyal güvenlik sistemi oluşturulurken bunların tek çatı altında oluşturulması daha doğru olurdu. Bu şu anda yapılmak isteniyor.”

Görüldüğü gibi, SSK kurumu dahilinde gerek Tahsisler Daire Başkanlığında, gerekse Destek Hizmetleri Bölümünde çeşitli kademedeki yöneticilerle yaptığımız görüşmelerde farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Ancak, yapılan görüşmelerin genelinde göze çarpan özellik, söz konusu çalışanların, dönüşüme tabi olan SSK için öngörülen yeni uygulamalarının ne ölçüde

kurumun gerçek ihtiyaçlarına karşılık olup olmadığını sorguluyor olmalarıydı. Norm ve standart birliği sorunu da bugün dahi -SSGSS yasalaşmış bulunsa da- halen açıklık kazanmamış olan konulardan biridir. Çünkü, hala bu konunun uygulamada nasıl bir karşılık bulacağı açıklık kazanmış değildir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin Emekli-Sandığı açısından yasanın ilgili maddelerini iptal etmiş olması da, norm ve standart birliğinin sağlanmasının o kadar kolay olmayacağını göstermiştir.

### 6.3. Hastalarla Yapılan Mükalatlarda Öne Çıkan Tartışmalar

Çalışmanın saha araştırmasının ikinci kısmı iki hastanenin önünde çeşitli hastalarla, sıra bekledikleri ya da muayeneden çıktıkları sıralarda yapılan görüşmelerden oluşuyordu. Görüşmelerde daha çok bu kişilerin pratikte karşı karşıya kaldıkları somut koşullara ilişkin düşünceleri ön plandaydı. Örneğin, SSK hastanelerinin devlet hastanelerine dönüşmesiyle ilgili olarak yaşadıkları olumsuzluklar ya da olumluluklar, sigortalıların özel hastanelere gidebilmesi, bu hizmetlerden ne ölçüde yararlandıkları gibi. Ayrıca, sosyal güvenlik sistemindeki değişiklikler konusunda bu kişilerin ne düşündükleri soruldu, örneğin yasa değişikliğinden sonra emeklilik yaşının 65'e çıkarılması, prim gün sayısının artırılması gibi. Bu görüşmeler sırasında dikkat çekici en önemli ortak özellik, pratikte hastaları ilgilendiren sorunlara dair görüşlere sahip olmalarıydı, ancak, sosyal güvenlikte yaşanan yasal dönüşümün orta ve uzun vadede kendileri için ne

getireceği konusunda bilgi sahibi olmamalarıydı. Ayrıca, görüştüğümüz kişilerin bilgi kaynağının genellikle medya ağırlıklı olduğu görülmüyordu.

### 6.3.1. Emeklilik Yaşının ve Primlerin Yükseltilmesinin Etkileri

Emeklilik yaşının 65'e yükseltilmesi konusunda; hem halen emekli olan kişiler, hem de belki hiç emekli olamayacak örneğin ev kadını ya da şimdiye kadar hiçbir şekilde düzenli sigorta primi yatmamış kişiler benzer tepkiyi gösterdiler: Onlara göre, bu yaş Türkiye şartları için çok yüksek bir yaştı. 48 yaşında, 1,5 yıldır SSK emeklisi olan ve ismini vermek istemeyen bir kadın, emeklilik yaşının 65'e yükseltilmesinden haberdar mısınız sorusuna şu cevabı veriyor:

“Emeklilik yaşının yükseltilmesinden haberim var. Bakalım ben o kadar yaşayacak mıyım, 65 yaş bana ters geliyor. Çalışyorsun, çalışyorsun o yaşa gelmeden ölüyorsun. Gençcik ölenler var. Emekli oluyorsun da daha rahat mı yaşıyorsun sanki, bu hayat koşullarında. Kadın için 65 yaş emeklilik çok daha zor. Emekli olmak şart. Yaşı uzatarak 5 bin iş gününü veya 7 bin iş gününü dolduruyorsun, doldurduğun takdirde yaşını bekliyorsun. Ben emekli oldum, iş günümü doldurdum, bakalım ben o yaşa kadar yaşayabilecek miyim. Anlamadığım sen sigortanı dolduruyorsun yaşını bekliyorsun, benim anlayamadığım bu.”

Emeklilik yaşı ile prim gün sayısı arasındaki bu çelişkili durum, yukarıda da gösterildiği gibi, yasanın son şeklini aldığı süreçte, üzerinde en çok tartışılan konulardan biri oldu. Emeklilik yaşının artırılmış olması, prim gün sayısı yıllar

içerisinde doldursa da, sigortalının emekli olana kadar yıllarca beklemesini gerektirebilecektir.

53 yaşında olan ve 7 yıldır SSK emeklisi olan Mustafa Eren, emeklilik yaşının 65 olması konusunda şunları söyledi:

“Türkiye’de emekli olduktan sonra rahat etmek çok zor. Emekli olduktan sonra yaşam standartının yükselmesi ancak Avrupa’da olur. Türkiye’de emekli olan ikinci bir iş arıyor, ölene kadar çalışıyor işte başka bir şey yok. 65 yaşında emekli ol, doğru mezarlığa git. Oğlum askerden geldi. İşe girecek, sigortalı olacak, 65 yaşında emekli olacak, ömrü yeterse tabii. İnşallah yeter de, Allaha emanet yaşıyoruz Türkiye’de. Bizde emekli oluyor insanlar, beş yüz küsur emekli maaşı veriyor, beğenmediğimiz Yunanistan yeni emekli olana aylık üç buçuk milyar Türk parası veriyor. Orada bizim akrabalar var da oradan biliyorum ben. Onlarda emekli olan insanlar dünya turuna çıkıyor, bizde ikinci bir iş arıyoruz. Biz de Allah kuluyuz, biz de dokuz aylığız. Niye yani biz de aynı şartlarda yaşamayalım. Korkunç bir şey.”

58 yaşındaki Gülbağ Çalı Bağ-Kur’dan emekli olduğunu söylüyor ve yalnızca 400 lira maaş aldığını belirtiyor. Eşi de emekli olmasına rağmen, 63 yaşında ve hâlâ inşaatta çalışıyor. Emekli olduktan sonra koşullarında fazla bir değişiklik olmamış. Emeklilik yaşının yükseltildiğine ilişkin ise bilgi sahibi değil:

“Emeklilik yaşının yükseltildiğini bilmiyorum. Çocuklarımıza da kalmayacak artık emeklilik. Mezarda emeklilik bu. Öldükten sonra ne yapacağım ben bu emekliliği. Bu sıkıntılarla, fakirlikle kimse 65 yaşına gelemiyor. İndirtebiliyorsak emeklilik yaşını indirtelim.”

Emeklilere yönelttiğimiz bu soruya ilişkin olarak, daha önce SSK Tahsisler Daire Başkanlığı’nda görüştüğümüz yönetici Ali Öztürk, bize açıklamalarda bulunmuş, ancak şartlı olarak 65 yaşın savunulabileceğine ilişkin şu görüşü bildirmişti:

“Şöyle savunulabilir, bakın. Ülkedeki Genel Sağlık Sigortası oturmuş olur. Herkes, herkes, ama herkes; en az geliri olanla, en üst seviyede geliri olanlar arasında hiçbir fark gözetmeksizin herkes sağlıktan, eğitimden, her şeyden yararlanabilir, vatandaş olarak hiçbir ayırım gözetmeden... bu şahıs

65 yaşında da emekli olabilir. Buna ben karşı çıkmıyorum. Ama, gelir dağılımının bu kadar dengesiz olduğu bir ülkede, sigortasız çalışanların bu kadar çok olduğu bir ülkede sosyal güvenlik var denemez artık.”

Görülebileceği gibi, çalışma şartlarının bugünkü düzeyde olduğu, toplumun tümünü kapsayan bir genel sağlık sigortasının bulunduğu ve herkesin tam bir güvenceye sahip olduğu koşullarda, dolayısıyla yüksek denilebilecek bir yaşam düzeyinin olduğu bir toplumda elbette emeklilik yaşının 65 olması savunulabilir, ancak Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar açısından bunun mümkün olamayacağı ortadadır.

### 6.3.2. Hastanelerden Yararlanma Olanakları Üzerine

Görüşlerini bizimle paylaşan SSK'lı hastalara sorduğumuz bir diğer soru, artık özel hastanelerden de yararlanma olanağının bulunduğunu, bu olanaktan yararlanıp yararlanmadıkları. 51 yaşında SSK emeklisi olan ve ismini vermek istemeyen ve Şişli Etfal Eğitim ve Araştırma hastanesinin önünde görüştüğümüz erkek hasta bu konuda şunları belirtti:

“Devlet hastanelerindeki koşullar özel hastanelere itiyor bizi. Burada ilgilenmiyorlar. Gidiyoruz kapıda bekliyoruz doktor yok. Dün 11'de geldik saat 2'ye kadar kapıda bekledik, doktor bey yerinde yok. Başka bir doktor geldi, o da başka bir yere yönlendirdi. Daha önce özel hastaneye gittim 50 lira muayene ücreti aldılar. Onlar da röntgen ve filmlerle acısını çıkartıyorlar.”

Yine aynı hastanenin önünde, 53 yaşında Mesut isimdeki SSK emeklisi ise, SSK hastanelerinin devlet hastanesine dönüşmesi ve özel hastanelerden de yararlanabilme konusunda şunları söylüyor: “Bu birleştirmeden biz olumlu etkilendik Allah razı olsun hiç sıra beklemiyorsun bir şey yapmıyorsun. Çok güzel bakımları güzel... Yani özel hastanelere gidebiliyorsun. Özel hastane şu anda hiç kullanmadım.”

Şişli Etfal hastanesinin önünde görüştüğümüz ve ismini vermek istemeyen 48 yaşındaki SSK emeklisi kadın ise şunları söyledi:

“Özel hastaneleri kullanıyoruz. Oralar da yine parasını alıyor. Yüzdesi ne kadarsa otuz ya da on beş alıyor yine. Benim annem rahatsızdı, ışın tedavisi görecekti. Biz Avrasya’ya gittik, benden yedi yüz milyon para istedi. Ben yedi yüz lirayı bulamayınca mecburen annemi buraya getirdim. Mecburiyet karşısında, uzak olmasına rağmen ve her gün gelip gidiyorduk yani.”

Bizim görüşme yaptığımız SSK’ya bağlı sigortalı ya da emekli hastalar, genel olarak özel hastanelerden yararlanma olanağını olumlu bulduklarını belirttiler, ancak özellikle tedavi aşamasında bu hastanelerden yararlanma koşullarının pahalı olmasından şikayet ettiler. Bu nedenle, eskisi gibi devlet hastanelerinden yararlanmaya devam ettiklerini söylediler.

Bir diğer sorumuz, bundan sonra devlet hastanelerinde muayene ücreti alınması konusunda neler düşündükleri üzerineydi. 62 yaşında olan SSK emeklisi Mustafa Debellioğlu şunları söyledi:

“560 lira maaş alıyorum, yaşam koşullarımın bu maaşla neresi düzelecek, düzelmedi yani. Hala çalışıyorum. Özel hastane kullanmadım. Orda fark alıyorlar. Muayene ücreti alırlarsa ödeyeceğiz. Başka çaremiz var mı?”

Yine yukarıda görüşlerini açıklamış olan, ismini vermek istemeyen 48 yaşındaki SSK emeklisi kadın bu konuda şunları söyledi:

“Muayene ücreti eskiden az bir şey de olsa almıyordu. Şimdi yine böyle bir şey yapacakları söylentisi var. Ama olmaz ki, ya sen emekli olmuşsun,

çalışmışsın o kadar, muayene ücreti alıyorlar ne gerek var emekli olmaya. Ben para verdikten sonra, dışarıda da muayene olurum icabında. Film, emar, röntgen paraları var onlar daha bir pahalı. Sigorta onu ödemedikten sonra. Şu anda anlaşmalı şeyler oluyor oralarda almıyorlar. Ama bilmiyorum alacaklar diye bir şey duydum ben.”

Ancak, hastalarla özel hastanelerden yararlanma koşullarını gördüğümüz bu dönemde, bu defa özel hastaneleri ilgilendiren gelişmeler oldu. Bazı özel hastaneler, sigortalı hastaların tedavisinde kendilerine kamudaki fiyatlara göre ödenen yüzde 30 katkı payını az bularak, Bakan Faruk Çelik'ten bu oranın ya artırılması ya da böyle bir sınırlaman tamamen ortadan kaldırılması talebinde bulundular. Bakan Çelik ise, bu oranını Bakanlar Kurulu tarafından belirlendiğini, ancak Bakanlar Kurulu'nun bunu değiştirebileceğini belirtti.<sup>424</sup> Kimi özel hastaneler de, Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapmış oldukları anlaşmayı bozdular.<sup>425</sup> Tedavi hizmetlerinde bu yüzde 30 katkı payı devam ederken, Sosyal Güvenlik Kurumu, özel hastanelere, yatan hastalardan, “otelcilik” hizmetleri adı altında alınan parayı artırılacakları sinyali verildi. SGK Başkanı Fatih Acar, bu konuda, "Kurumun bu hizmetleri devletin fiyatlarına göre üç katına kadar artırma yetkisi var, bunu kullanabiliriz" diye belirtti ve "özellikle otelcilik, istisnai hizmetler ve bir takım cerrahi işlemlere yönelik bir esnekliğe, açılıma gidebilecekleri" açıklamasında bulundu.<sup>426</sup>

Bu gelişmeler, özel hastanelerden gelen baskılar sonucunda, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun hastalardan alınan katkı payı oranlarını ileride özel sağlık kuruluşlarının lehine değiştirebileceğini ortaya koyuyor. Bu durum, Sosyal Güvenlik Kurumu'na bağlı sigortalıların ve emeklilerin çok büyük fiyat farklarına bağlı olarak artık özel sağlık kuruluşlarından yararlanabilme olanaklarını iyice ortadan kaldıracaktır.

<sup>424</sup> [www.hekimhaber.com](http://www.hekimhaber.com), 28.08.2008.

<sup>425</sup> Bkz. [www.cnnturk.com](http://www.cnnturk.com), “Özel hastanelere Çelik'ten olumsuz yanıt”, 28.08.2008

<sup>426</sup> Bkz. [www.saglikaktuel.com](http://www.saglikaktuel.com), “Hastanelerin otelcilik ücretleri yeniden belirlenecek”, 04.09.2008

### 6.3.3. Yeniden Sevk Zinciri Sorunu

Sağlık alanında yapılan düzenlemelerden belirtilmesi gereken bir diğeri, üniversite hastanelerine doğrudan sevki olanaklı kılan düzenlemedir. Bu uygulama, Türk Tabipler Birliği'nin hastanelerde yığılma yaratacağı konusundaki uyarısına rağmen, hayata geçirilmişti. Bilindiği gibi, eski düzenlemeye göre muayene olmak isteyen hastalar, öncelikle birinci basamak olarak adlandırılan ve ayakta tedavinin yapıldığı sağlık ocaklarına veya dispanserlere, sonra hastalığın şiddetine göre buradaki doktorun öngörmesi halinde ikinci basamak denilen devlet hastanelerine, daha sonra da üçüncü basamak olarak adlandırılan üniversite hastanelerine sevk ediliyordu.

Ancak, getirilen uygulama sonucunda artık bütün hastaların doğrudan her hastaneye gidebilmeleri sağlandı ve bunun sonucunda üniversite hastanelerinden büyük şikayetler gelmeye başladı. Bu şikayetlerin başında, üniversite hastanelerinden öncelikle yararlanması gerekli hastaların tedavisinde zorlukların yaşanmaya başlanmasıydı. Türk Tabipler Birliği'nin uygulamanın arifesinde yaptığı uyarılar dikkate alınmamış, kamuoyu uygulamayı hemen benimsemiş ve hastanelere gidebilmek çok cazip gelmişti.

Yukarıda sorular yönelttiğimiz hastaların istisnasız hepsi bu uygulamadan memnundu. Bu sayede, önceden olanağını bulamadıkları, doğrudan hastanelere gidebilme olanağına kavuşmuşlardı. Ancak, Sağlık Bakanlığı şimdi yeniden, bu uygulamadan geri döneleceğine yönelik açıklamalarda bulundu. Sağlık Bakanı Recep Akdağ, öncelikle aile hekimliğine geçilen illerde sevk uygulamasının başlatılacağını bildirdi. "Hastanelerimizdeki yoğun hasta yükünün azaltılması" gerekçesiyle getirilecek olan sevk zinciri, pilot uygulamalardaki sonuçlara göre diğer

bölgelere de taşınacak.<sup>427</sup> Bu çerçevede, sevk almadan doğrudan üniversite hastanelerine veya özel hastanelere gidenlerden, sevksiz gittikleri için bir başka katkı payı daha istenecek. “Sağlıkta Dönüşüm Programı” çerçevesinde uygulamaya konulan uygulamaların bazıları, görüldüğü gibi, ani kararlarla uygulamaya konulan ve kısa süre sonra yeniden eski haline getirilmek istenen, ya da sevk örneğinde olduğu gibi ilave ücrete tabii olarak yararlanması gündeme gelen uygulamalar olabilmekte. Bu ise, bu tür uygulamaların, başından bu yana “Sağlıkta Dönüşüm Programı”nın kamunun sağladığı sağlık hizmetlerini piyasanın koşullarına teslim eden bir program olduğunun ve gelecek eleştirilerin üstünü kapamaya yönelik uygulamalar oldukları izleniminin ağır basmasına yol açmıştır. Oysa, örneğin artık muayene olurken sağlık karnesine gerek kalmaması, sigortalıların ilaçlarını bütün eczanelerden alabilmeleri vb. uygulamalar bu dönüşümün olumlu uygulamalarıdır.

---

<sup>427</sup> Bkz. [www.saglik.gov.tr](http://www.saglik.gov.tr), “Sağlık Bakanı Prof. Dr. Recep Akdağ ile Yapılan Röportaj”.

## 7. SONUÇ

Bu çalışmada sosyal politikada ve sosyal güvenlikte dünyada ve Türkiye’de yaşanan ve neoliberal dönüşüm süreci incelenmiştir. Böylesi bir konuyu bütün yönleriyle inceleme olanağını bulmak üzere de, öncelikle dünyada sosyal sigortaların ve sosyal güvenlik sistemlerinin doğuşunu hazırlayan tarihsel, siyasal ve sosyal koşullara değinilmiştir.

Özellikle kapitalist düzende en ileri sayılabilecek sosyal devlet sistemlerinin, bu çalışmada da ayrıntılı olarak değinildiği gibi, emek ile sermaye sınıflarının çatışması ekseninde ve bu çatışmanın boyutlarına bağlı olarak değişken şekiller aldıkları belirtilebilir. Kapitalizmle yönetilen sistemlerde sosyal politikaların uygulanışı ve buna bağlı sosyal güvenlik sistemlerinin ve sosyal hakların kapsamını belirleyen temel faktör, bu politikaları uygulamakla/uygulatmakla yükümlü toplumsal aktörler arasında gelişen sınıf mücadelesinin boyutları olmuştur. Çalışanların, kendi taleplerini ortaya koyarken gösterdikleri kararlılığın boyutu, egemenlerin bu taleplere verdikleri yanıtın da kapsamını açığa çıkartan bir gösterge olmuştur.

Bu durumun kanıtlarını, çalışmamızın içerdiği sosyal güvenlik uygulamalarının tarihi boyunca yaptığımız dönemlendirmelerden rahatlıkla çıkartmak mümkündür. Örneğin, Bismarck döneminde -ki sosyal güvenlik tarihi içinde önemli bir yer tutan bir dönemdir- bir yandan ezilenler için en kapsamlı toplumsal güvenceler talep eden sosyalistlere yönelik ağır baskılar uygulanmışken, öte yandan aynı iktidarın dünyadaki ilk sosyal sigortaları da aynı zaman diliminde uyguladığını görebiliyoruz. Bismarck dönemine dair bu örnek, her yerde “aynı” kapitalizm ve kapitalizm kuralları yaşanmasına rağmen, sınıfsal çelişki ve mücadelelerin sosyal politikaların “farklılaşmasına” yol açtığını göstermektedir.

Tarihte, gelişkin veya az gelişkin neredeyse bütün kapitalist ülkelerde, etkilerini günümüze kadar sürdürebilen sosyal politikaları şekillendiren en önemli olaylardan biri 20. yüzyılın ilk çeyreği içinde gerçekleşen Sovyet Devrimi olmuştur. Sovyetler Birliği örneğiyle, hem teorik yaklaşımlarıyla hem de pratik uygulamalarıyla, dünyada ilk defa toplumun bütün “bireylerini” kapsayan, emek gücünün bu anlamda meta olma niteliğine son veren bir sosyal güvenlik sisteminin kurulduğunu görüyoruz. Toplumdaki her bireyin sosyal koruma altına alınmasının yarattığı doğal bir sonuç olarak da, böylesi bir sistemi uygulayan bir ülkenin varlığı, kapitalist ülkelerde işçi sınıfı hareketlerinin güçlenmesini sağlayan en büyük etken olmuştur. İşçilerin ve sermaye sahibi olmayan yurttaşların böylesi bir örnekten yola çıkıp benzer haklar talep etmeleri, yani, egemen sınıfların kazançlarından pay almak istemeleri, önce kapitalist ülkelerdeki egemen sınıfların baskı politikalarıyla karşılık vermesine yol açmıştır. Ancak, çalışmamızdan elde ettiğimiz sonuca göre, nasıl ki Bismarck döneminde bu talepleri öne süren sınıfların temsilcilerine baskı uygulanmasına rağmen tek tek bireylere güvenceler sağlanmış ise, bu kez de, kapitalizmin özellikle 1929 yılında içine sürüklendiği krizin ardından, sosyal politikalar yumuşamak durumunda kalmıştır. Bunun anlamı, işçi sınıfının sınıfsal olarak hak elde etmesi değil, tek tek işçilerin hak elde etmesi şeklinde tezahür etmiştir.

İşte, yine çalışmamızdan çıkarttığımız diğer bir sonuca göre de, İkinci Dünya Savaşı sonrasına tekabül eden ve genel olarak “Keynesyen uzlaşma” olarak adlandırılan bu süreçte, çıkış noktaları ve sonuçları benzer olmakla birlikte, farklı ülkelerde birbirinden değişik refah devleti modelleri ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada, tezimizi daha esaslı temellendirmek üzere, çalışanlar açısından en ileri seviyedeki İskandinav modelinden, Türkiye’nin de içinde bulunduğu en geri liberal modeli oluşturan dört modelin özelliklerine yer verilmiştir.

1970’li yıllarda başlayan fakat özellikle 1980’den bu yana hızlanan biçimde dünyada sosyal politika alanında neoliberal bir dönüşüm yaşandığı gözlenmektedir. Çalışmanın gelişimi içinde, bu dönüşümü hazırlayan tarihsel, siyasal ve ideolojik

nedenler ayrıntılı olarak irdelenmiş, AB genelinde olmak üzere, özellikle iki AB ülkesinde, Almanya ve Fransa’da yaşanan dönüşüm sürecine yer verilmiştir. AB’nin sosyal politikasında dönüşüm süreci, dünya kapitalizmi ile rekabet içinde olan AB’nin de refah devleti uygulamalarından uzaklaşmasıyla başlamış, nihayet DB, İMF, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar doğrultusunda sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinde de dönüşüme gitmiştir. Kuşkusuz bu geriye gidişte, öncelikle kapitalist ülkelerdeki sınıf hareketinin ve aralarında bazen dar bazen geniş bir açı olmasına rağmen, sendikal hareketin de gerileme içerisinde bulunması ve bu dönüşüme gerektiği zamanda gereken tepkiyi yeterince veremeyişi yatıyor. İkinci ve hızlandırıcı faktör olarak de, sosyalist sistemin var olmayışı nedeniyle sermaye sınıfının “sırtında küfe” olarak gördüğü emekçi sınıflara yönelik sosyal refah uygulamalarından artık kurtulmak istemesiydi. Kuşkusuz sermaye sınıfının işçileri/çalışanları etkisizleştirmek üzere uyguladığı çok boyutlu (ideolojik, politik, kültürel vs.) saldırılarının da sözkonusu bu güçsüzlükte payı vardır denilebilir. Bugüne dek çalışanların elde ettiği bütün hakları kendisinden koparılmış bir taviz mantığıyla görme eğilimindeki sermaye sınıfının, elde ettiği ilk fırsatta/fırsatlarda “rövanş” mantığı içerisinde bu saldırıları kamu birikimlerini yok etmek ve piyasaya açmak, bunun bir yolu olarak sendikal örgütlülüğü kırmak, kuralsızlaştırma yoluyla emek gücünü giderek daha fazla metalaşmaya maruz bırakmak ve “sosyal” alanda elde edilmiş olan her türlü kazanımı yok etmek istemesinin temelinde yatan saik budur.

Çalışmada, dünyadaki benzer örneklerden yola çıkarak Türkiye’ye dair veriler incelenmiş, Türkiye’de Osmanlı İmparatorluğu’nda sosyal yardım anlayışının ortaya çıkışından başlayarak, kurtuluş savaşı dönemindeki ve tek parti dönemindeki sosyal sigortaların ilk uygulamalarına yer verilmiştir. İlk dönemlerdeki uygulamalardan sonra, son yıllardaki dönüşüme kadar, İkinci Dünya Savaşı sonrasına tekabül eden çok partili dönemde sosyal güvenlikte yaşanan kurumsallaşma süreci de ele alınmıştır. Çalışmada da görülebileceği gibi, Türkiye Cumhuriyeti’ndeki bu sürece yol açan hiçbir uygulama, dünyadaki konjonktürel gelişmelerden bağımsız olmamıştır. Daha ilk kurumsallaşma hamlelerinde sosyal politikamıza yön veren

felsefe o zaman gerek ABD’de gerekse Avrupa’da eşzamanlı uygulama alanı bulan Keynes-Beveridge “liberal kolektivizm” felsefesini aşamamıştır.

1961 Anayasasıyla beraber sosyal güvenlik anayasal bir çerçeve kazanmış ve süreç -dönemin tartışmalarında görüleceği gibi “sosyalist devlet”le karıştırılmaması garanti altına alınarak- “sosyal devlet”e evrilmiştir. Başta Çalışma Bakanlığı’nın kuruluş evrelerine ait belgelerden, İşçi Sigortaları Kurumu’na ve daha sonra Sosyal Sigorta Kurumu’na ait birçok kaynak incelendiğinde, o dönemlerdeki emek ile sermaye sınıfları arasındaki gerilimlerin yansımalarını görmek mümkün olmuştur.

Şimdiye kadar iddia ettiğimiz tezlerden yola çıkacak olursak, günümüz Türkiye’sinde de dünyadaki genel seyirden farksız biçimde gerek sosyal politikada gerekse buna bağlı olarak sosyal güvenlik alanında geriye gidişler, her düzeyde alt üst oluşlar söz konusudur. Emek kesiminin tarihsel süreçlerde kamu yararına elde ettiği kazanımların bu süreçte adım adım yitirildiğine tanık olmaktadır. Egemen kapitalist ülkeler ve İMF ve DB gibi finansal alandaki uluslararası kurumlar tarafından belirlenen reçetelere uygun olarak Türkiye’de de 1980 darbesi sonrasında benimsenen neoliberal yönelimle kamu sektöründe yoğun olarak özelleştirmeler, emeğe yönelik örgütsüzleştirme çabaları, çalışma hayatında kuralsızlaştırmalar gündeme gelmiş ve büyük oranda da bu çabalar amacına ulaşmıştır. Bu uygulamaların hiçbiri, gelişkin kapitalist ülkeler tarafından belirlenen reçetelerin dışında gerçekleşmemiştir. 1990’larda kamu sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin piyasaya açılmaları planlanmış ve ilk defa 1999 yılında bir yandan işsizlik sigortası sistemde gecikmiş olarak yerini alırken, öte yandan kamu sosyal güvenlik sisteminin temel taşlarıyla oynanmıştır. İMF ve DB tarafından “yapısal reformlar” olarak dayatılan kamuyu daraltmak ve özel sektörü geliştirmek şeklindeki ana strateji de dönemin hükümetlerince sıkı sıkıya takip edilmiştir. Türkiye’nin sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinde köklü dönüşüme yol açan, bunların kamuya ait sistemler olmaktan çıkarılıp özel sektörün bu alanlarda faaliyet gösterebilmelerinin önünü açan ve böylelikle ulusötesi şirketlere ulusal düzeydeki her türlü sınırlamayı kaldıran temel faktörlerden en önemlisi, kuşkusuz, yüz elliye yakın ülke tarafından çok taraflı

olarak imzalanan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması'na (GATS) Türkiye'nin de imza atmış olmasıdır.

Sosyal güvenlik sisteminde 1999 yılında gerçekleşen birinci büyük dönüşümün ardından 2003 yılında bireysel emeklilik sisteminin kurulmasıyla birlikte “çok basamaklı emeklilik sistemi” adı verilen sisteme geçilmiştir. Nihayet 2008 yılında kamu sağlık ve sosyal güvenlik sisteminde ikinci büyük dönüşüm gerçekleştirilerek, SSGSS yasasıyla kamudaki birimleri piyasaya açan, her bir birimi ticari kâr mekanizmasının içine dahil eden alt yapı tamamlanmıştır. Örneğin, SSGSS yasasıyla beraber emeklilik yaşının 65'e yükseltilmesi, bunun yanı sıra prim ödeme gün sayısında 7200'de kalınması, fiilen mantığı bulunmayan, çalışanların primlerinin tamamlanıp yaş sınırını beklemek zorunda bırakan bir uygulama olması açısından kuşku uyandırıcıdır ve “56 yaşında emekli eden bireysel emeklilik sistemi artık daha avantajlı olacak” sözünde ifadesini bulan, insanları bireysel emeklilik sistemine iten bir fonksiyona sahip olduğunu düşündürüyor. Bu süreçte ne kamu sağlık ve sosyal güvenlik kurumlarının gerçek ihtiyaçları gözetilmiş, ne bu ihtiyaçlara dönük gereken araştırmalar ve çalışmalar yapılmış ne de bu kurumun gerçek hak sahipleri olan sigortalılar ve emeklilerin ihtiyaçları gözetilmiştir. Sonuçta, bir bütün olarak yeni yasayla gelen uygulamalar insanları kamu sağlık ve sosyal güvenlik sisteminin dışına itmektedir ve onları yalnızca dönemsel politik çıkarlara bağlı olarak verilen geçici yardımlara mahkum bırakarak yoksullaştırmaktadır.

Bu planlı dönüşüm sürecinde gerek sağlık sistemi gerekse emeklilik sisteminde “finansman sorunu” yaratılmış ve aslında sistemin finans yetersizliğine sürüklenmesi önünde bilinçli olarak hiçbir önlem alınmadığı gibi, çok kereler çeşitli skandallarla da sarsılan SSK ve Sağlık Bakanlığı'nın kaynakları gerek yolsuzluklarla, gerekse primlerin affa uğratılması yoluyla ve gerekse fonların ucuz kredi olarak sermaye kesimine aktarılması yoluyla eritilegelmiştir. Kaldı ki, zaten ülkemizde devletin sosyal güvenlik sistemine katkısı, bütçe açıklarını kapatmak dışında hiç olmamıştır. 2002'de gelirlerle orantısız bir biçimde olağanüstü derecede yükseltelen primlere karşı, gerek işçi sendikalarından gerekse işveren sendikalarından bu durumun

kayıtdışını körükleyeceğine ilişkin yapılan uyarı Hükümet tarafından dikkate alınmamış ve bugün kayıtdışını körükleyen bir faktör olmuştur. Bugün kayıtdışının ulaştığı olağanüstü boyut –neredeyse kayıtlı çalışanların yarısından fazlasına tekabül ediyor- kamu sosyal güvenlik sisteminin finansal yetersizliğe sürüklenmesinin nedenlerinden birini oluşturuyor.

Bununla birlikte işsizlik oranının yüksekliği de sistemi zayıflatan etkenlerden bir tanesidir. Bugün kapitalizmin içine sürüklendiği kriz ortamında, işsizliğin aktif işgücünün yüzde onunu bulduğu ve daha da artmasının beklenildiği bu koşullarda, aktif sigortalı sayısında daha büyük düşüşler yaşanacaktır. Bu dönemde işsizlik sigortasında biriken fonların, gerçek sahipleri olan işsizlerin yaşamsal ihtiyaçlarına dönük değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu fonlarda biriken kaynaklarla, çalışanların kullanımına sunulan meblağlar arasında büyük orantısızlık mevcuttur. Ayrıca işsizlik paralarının daha kolay, daha yaygın ve uzun süreli verilmeleri, işsizlerin bu dönem içine sürükleneceği yoksulluğu da bir nebze önleyebilir. Oysa, biliniyor ki, sermaye sınıfının da bu fonlar üzerinde çeşitli planları var ve –yine ekonomik kriz bahanesiyle- işverenlerin çıkarına bu kesime fondan kaynak aktarılması gündeme gelecek olursa, bu, çatışma potansiyelini arttıran bir unsur olacaktır.

Kamu sağlık ve sosyal güvenlik sistemleri bilinçli olarak çökertildikten sonra, özel sağlık sistemi ve bireysel emeklilik sisteminin önünü açmaya dönük olabildiğince teşvik yapılmıştır. Bireysel emeklilik sisteminin yasal çerçeveye oturtulmasıyla beraber, bugün 13 civarında “bireysel emeklilik” sağlayan banka ve finans kuruluşu artık kamudaki gibi “sigortalı” değil, “katılımcı” adını taşıyan “müşteri” sayısını arttırmak için faaliyet yürütüyorlar. Kamuda bir yandan “norm ve standart birliği” tartışmasıyla gündeme gelen ve yine söylemin ötesine geçmediği anlaşılan bu argümantasyonla, çok sayıda özel banka ve sigorta kuruluşunun ortaya çıkmasını olanaklı kılan yasal düzenlemeler bu işin çelişkisini oluşturuyor. Norm ve standart birliği sorunu da bugün dahi -SSGSS yasalaşmış bulunsa da- halen netliğe kavuşmamış olan konulardan biridir. Çünkü, hâlâ bu konunun uygulamada nasıl bir karşılık bulacağı açıklık kazanmış değildir. SGK bünyesinde halen SSK, Bağ-Kur ve

Emekli-Sandığı ayrı genel müdürlükler şeklinde organizasyon yapılarını korumaktadırlar ve 2006’da çatı halinde birleştirildikleri halde, -sigorta işlemleri, prim hesaplamaları, emeklilik aylıkları vs. birçok yönlerden- ayrı sistemlerini muhafaza etmektedirler. Nitekim, Anayasa Mahkemesi’nin yasanın ilgili maddelerini Emekli-Sandığı açısından iptal etmiş olması da hâlâ bu birleşmeyi önleyici bir faktör ve norm ve standart birliğinin sağlanmasının o kadar kolay olmayacağına da bir göstergesidir. Ayrıca, norm ve standart birliğinin toplumu ilgilendiren yönleriyle, “en alt düzeyde” gerçekleşmesi, örneğin emeklilik yaşının “ayrısız” ve “eşit” biçimde her kesim için 65 olarak öngörölmüş olması, kamuda yeni yasaya bağlı emekli olacakların emekli aylıklarında düşüş gibi konular da itiraz noktalarından sadece birkaçını oluşturuyor.

Bu çalışma kapsamında 2007 yılının başında Ankara’da Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü’nün Tahsisler Daire Başkanlığı’nda ve Destek Hizmetleri Bölümü’nde SSK personeli ile yapılan mülakatlar, kurumda çoğunluğu yönetici pozisyonlarında çalışanların bu dönüşüm sürecinde SSK etrafında konu edilen temel argüman ve söylemlere dair düşüncelerinin alınması ve sürece ilişkin farkındalıkların hangi düzeyde olduğu yönünde önemli ipuçları sağlamıştır.

SSK çalışanlarıyla yapılan mülakatlarda açıklığa kavuşturulmak istenen sorunlardan bir tanesini, sosyal güvenlikteki dönüşüm sürecinde sosyal taraflardan birini oluşturan kurum içindeki personelin görüşlerinin ne ölçüde alındığı/onların görüşlerinin sürece ne ölçüde yansıtılabildiği sorunu oluşturuyordu. O dönem BES’in kurum içinde örgütlü olması mülakatların yapılabilmesinin önünü açan bir faktör oldu ve kurum içinde örgütlü bir güç olarak, iletişim açısından kolaylık sağladı. dönüşüm sürecinden kimlerin yarar sağladığı, kamu yararının, -burada doğal olarak toplumsal yarar sağlayacak kesim olarak düşünölebilecek kuruma bağlı sigortalıların ve emeklilerin yararının- gözetilip gözetilmediği sorunuyla dönüşüm sürecinin karar vericilerinin/yasa koyucularının –burada esas olarak ülkeyi yönetenlerin/hükümetin- kimler olduğu sorunu bir bütünsellik taşıyordu. Ülkeyi yönetenler kamu yararını gözetmemiş, “çalışan kesimlerin haklarına kasteden” bir yasal düzenlemeyi

getirmişlerdi. Üstelik bunu toplumun/tüm örgütlü kesimlerinin direncine rağmen yapmışlardı. Gerek BES sendikası yöneticileriyle ve BES'in bağlı bulunduğu konfederasyon olan KESK yöneticileriyle gerekse kurum içindeki BES'e üye çalışanlarla yapılan görüşmelerde bu kişiler, taraflardan biri olarak sendikalarının/konfederasyonlarının çeşitli platformlarda bu dönüşüme çok çeşitli açılardan ve –eylemler dahil- çok çeşitli biçimlerde muhalefet edip karşı koyduklarını dile getirmişlerdir. Ancak, yine bu tarafların açıklamalarına göre, bu görüşlerinin karar vericiler/yasa koyucular hükümet yetkililerince dikkate alınmadığı ve taraflar arasında net bir tartışma yaşanmadığı sonucu ortaya çıkmıştır.

Bu görüşmelerde üzerinde durulan konulardan bir diğeri “finansman sorunu” söylemi olmuştur. Buna göre, kamuoyu ve medya önünde dönüşüm süreci boyunca karşımıza çıkan argümanlar sosyal güvenlik kurumlarının “açık” verdikleri fikri olmuştur. Finansman sorunuyla paralel olarak -ve finansman sorununun gerekçelerini oluşturmak üzere- “aktüeryal denge bozukluğu” ve “demografik yapıda bozukluk” söylemleri diğer destekleyici söylemleri oluşturmuştur. Finansman sorunlarının temelinde yatan, mülakatlarda da vurgulanan -örneğin kötü yönetim, yanlış istihdam politikaları, varolan kaynakların kamu yararı anlayışıyla kullanılmaması gibi- nedenleri üzerine gitmek yerine, adeta Kurumun bir finansal yetmezlik içerisine bilinçli bir biçimde sürüklendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Çalışmanın diğer bir mülakat ayağını İstanbul'da Şişli Etfal Hastanesi ile Taksim Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nin önünde rastgele seçilen kişilerle 2008 yılının Haziran ayında yapılan görüşmeler oluşturdu. Görüşülen kişiler genellikle emeklilerden veya SSK'ya bağlı sigortalı hastalardan oluşuyordu. Edinilen ilk izlenim, gerek sigortalıların gerekse emekli kişilerin, sosyal güvenlik sisteminde kendilerini ilgilendiren gündemdeki yasal değişiklikler konusunda çok az bilgiye sahip oldukları ve konu hakkında ancak medyadan duydukları kadarıyla haberdar oldukları yönündeydi.

Konuların başında emeklilik yaşının 65'e yükseltilmesi geliyordu. Görüşülen kişilerin yarısından fazlası emeklilik yaşının 65'e çıkarılmasının öngörülmesinden haberdar değildi. Gerçi bir şekilde bu konu hakkında bir yaş artırımına gidileceği bilgisi kulaktan dolma edinilmiş, ama bu süreçte süregiden tartışmalar konusunda ayrıntılı bir bilgiye sahip olmadıkları görüldü. Ama bunu ilk def duyanların tepkileri dahi, emeklilik yaşının yükseltilmesine karşı olunması şeklindeydi. Türkiye'deki çalışma koşullarının zorluğundan bahsediliyor, sigortalı olarak çalışma süresinin tamamlanamadığı, insanların yaşam beklentilerinin o kadar yüksek olmadığı görüşleri bildirilerek, dolayısıyla emeklilik yaşının çok yüksek olmaması gerektiği savunuluyordu.

Yeni yasal değişiklikle kamuda sigortalı olanların özel hastanelerden yararlanabilmesi konusunda bunun güzel bir uygulama olduğu, böyle olması gerektiği yönünde görüşler vardı. Ancak, görüşme yaptığımız kişilerin özel hastanelerden yararlanıp yararlanamadıkları irdelendiğinde, özel hastanelerin fiyatlarının yüksekliğinden yakınıldığı ve, bu nedenle özel hastaneden istenildiği gibi yararlanılamadığı, hatta kimi örneklerde olduğu gibi, öncelikle özel hastaneye başvurulsa da, fiyat karşılanamayınca, tekrar kamu hastanelerine döndükleri görüldü. Kamu sağlık kuruluşlarında öngörülen muayene bedeli konusunda da itirazlar vardı. Bugün emeklilerin zaten çok düşük olan maaşları gözönünde bulundurulduğunda, böyle bir muayene ücretinin istenmesinin yanlış olduğu vurgulanıyordu. Savunulan görüşlerden bir diğeri, zaten vergilerle ve çalışma süreleri boyunca yatırılan primlerle bu hakkın kazanılmış olunduğu, bu ücreti almanın yersiz olduğu yönündeydi. Gerek sigortalıları gerekse emeklileri yakından ilgilendiren değişiklikler haricinde, yasal değişikliklerde emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının artmış olması gibi değişikliklerden dolayı, bundan sonra çocuklarını etkileyecek olan bu düzenlemelere karşı bunun "mezarda emeklilik" anlamına geleceği tepkisi verildi.

Bu çalışma, kapitalizmi/neoliberalizmi aşan önerileri, yukarıdaki anlatımlardan çıkarsama yapılabileceği gibi, dışlamamaktadır. Piyasa mekanizmasına dayalı kapitalizm yoksulluğu kendi dinamikleri nedeniyle kaçınılmaz olarak üretmektedir

ve eğilim, daima emek-sermaye çelişkisini büyüttüğü için, artan yoksulluk ve yoksul ile zengin arasındaki giderek büyüyen uçurum biçiminde olmaktadır. Dolayısıyla, kapitalist piyasa mekanizmasının karşısında duran, gelir dağılımını en üst seviyede adil ve eşitlikçi, planlı sosyalist bir ekonomi, adından da anlaşılabilir gibi, piyasanın karşısına tümüyle sosyal bir düzeni ve insanın mutluluğunu ve refahı en öncelikli amaç edinen bir düzen, alternatif olarak savunulabilir.

Ancak, kapitalizme aşkın bir sistemin savunulması, kapitalizmde emeğin yararına mücadelenin sürdürülmemesi gerektiği anlamına gelmez. Aksine, sisteme aşkın alternatiflerin kazanılabilmesi, öncelikle sistemin içerisindeki emek ile sermaye arasındaki mücadelenin yükseltilmesinden geçeceği için, sosyal alandaki kazanımlar için mücadelenin sürdürülmesi gerekmektedir. Kapitalist sistemin en ileri seviyedeki sosyal devleti bu açıdan değerlendirildiğinde bir kazanımdı ve bu kazanıma sahip çıkılması için ve neoliberal saldırıya son verebilmek için gerek sendikal gerekse siyasal alanda belki yeni yöntemlerin de geliştirilmesi gerekebilir.

Çalışmamızı tamamlamaya gayret ettiğimiz dönemde merkez kapitalist ülkelerde ortaya çıkan büyük krizin gösterdikleri de bu çalışmada öne sürülen tezlerimizi kanıtlar niteliktedir. Bugün, kapitalizme dair sorunların çözümü için öncelikle kapitalizme karşı olmak gerekmektedir. Soruna yol açan nedenler, ancak o nedenler ortadan kaldırılınca işe yararlar. Bu kolaylıkla kabul edilecek bir saptama olmasına rağmen, sosyal alanlarda gerçeklerin bu denli doğrusal gitmeyeceği de ayrı bir tespittir. Ancak, kapitalizmin kendi kendine son bulamayacağına dair görüşü kabul edenler açısından (bu çalışmada bu noktaları irdilemedik), sözkonusu olan eğer sosyal güvenlik ve kamusal yarar içeren sosyal politikaların uygulanması ise, kapitalizm içinde de toplumun büyük bir kesiminin eşit değilse bile adil yaşamasına, daha dengeli bir gelir ve olanak dağılımına ihtiyaç duyduğu söylenebilir. Bu yaklaşım açısından da, hayatlarını çalışarak kazanmak durumunda olan bütün yurttaşlar için bugüne dek bulunmuş en kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerinin kapitalizmi ortadan kaldırmış bulunan sistemlerde var olduğu gerçeğini göz ardı

etmeden, bu amaçlananın yerine getirilemediği durumlarda, eldeki sistemlerin kendi içindeki dönüşümünü zorlamak da bir alternatif olarak karşımızda durmaktadır.

İşçiler/çalışanlar kendi gelecekleri için ve sadece verimli bir işgücüne sahip oldukları çalışma hayatları boyunca değil, bunun yanı sıra emeklilik sonrası için de güçlü, yaygın, kararlı ve ısrarlı talepte buldukları zaman, tüm bu taleplerini sistemi elinde bulduran kapitalistlerden elde etmeleri mümkündür. Daha az çalışma, daha çok tatil ve izin, daha yüksek ücretler, daha kısa sürede emeklilik, daha refaha kavuşmuş bir hayat, daha ucuz barınma, ısınma, ulaşım, parasız veya çok ucuza eğitim ve sağlık gibi hakların hiçbirinin hayal olmadığı tarihteki uygulamalardan anlaşılmalıdır. Bugün, böylesi sistemlerin varlığı toplumsal hafızaya yerleştikten sonra, dünyanın bir daha bu sistemler hiç yaşanmamış gibi olabilmesi akla ve mantığa aykırıdır. Dünyada mevcut egemen kapitalist sistemin herkese, her yurttaşına, her bireye sosyal güvenliği bütün boyutlarıyla verebilmesi için, çalışmadan çıkartılan sonuca göre herkesin, her yurttaşın, her bireyin topluca daha fazla talepte bulunmasının ön şart olduğu görülmüştür. Talepte bulunmak ve taleplerinde ısrarcı olmak sosyal politikaların gündelik hayata yansımaları için olmazsa olmaz bir koşuldur.

## 8. EKLER

### EK 1: İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu

Kanun no: 4792

Kabul tarihi: 9/7/1945

Yayın tarihi: 16/7/1945

#### Kuruluş

Maddi 1 – İş hayatında türlü hallere karşı ilgili Sigorta Kanunu hükümlerini uygulamak ve Çalışma Bakanlığına bağlı olmak üzere İşçi Sigortaları Kurumu vücutte getirilmiştir.

Kurum bu kanun ve özel hukuk hükümlerine tabidir. Malî ve idarî bakımdan muhtardır ve tüzel kişilikte bir Devlet kurumudur.

Madde 2 – İşçi Sigortaları Kurumunun organları şunlardır:

- A) Genel Müdürlük kuruluşu;
- B) Yönetim Kurulu;
- C) Genel Kurul.

Genel Müdür, Yardımcıları, Memurlar.

Madde 3 – Genel Müdürlük kuruluşu Genel Müdürle iki yardımcısından ve merkez kuruluşu ile şube ve acentalıklardan tereküp eder.

Madde 4 – Kurumun Genel Müdürü ile Yardımcıları Çalışma Bakanının teklifi üzerine müşterek karar ile tâyin olunur.

Madde 5 – Genel Müdür; Kurumun bütün işlerini Yönetim Kurulunun gözetmesi altında yürütür ve mahkemelerle adalet ve idare makamlarına ve gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil eder.

Madde 6 – Kurumun 3659 sayılı kanunun ikinci maddesindeki cetvelin 6 ncı derecesine kadar olan memurları Genel Müdürün teklifi üzerine Yönetim Kurulunca, bunlardan başka memur ve hizmetlileri Genel Müdür tarafından tâyin olunur.

Madde 7 - Kurumun memur ve hizmetlileri Türk Ceza Kanunu hükümlerinin uygulanmasında Devlet memuru sayılır.

Madde 8 – Kurumun yetkili memurları tarafından İşçi Sigortaları ile ilgili işlerin yürütülmesinde İş Kanununun 92, 93, 99 ve 137 nci maddeleri hükümleri uygulanır.

Kurumun memurları herhangi bir iş yerinin İş Kanununa tâbi tutulması gerektiğini görürlerse, bu iş yerinin durumunu usulünce inceliyerek tesbit etmeğe ve kanun çerçevesinde ayrılmasını sağlamağa yetkilidirler.

Madde 9 – İşçi Sigortaları Kurumunda Bakanlar Kurulundan alınacak karar üzerine özel bağitlarla yabancı uzmanlar çalıştırılabilir.

#### Yönetim Kurulu

Madde 10 – Yönetim Kurulu, tabii üye olan Genel Müdürle birlikte yedi üyeden teşekkül eder. Üç üye Çalışma Bakanlığının ve bir üye Maliye Bakanlığının teklifiyle Bakanlar Kurulunca tâyin olunur. İşçi ve işverenleri temsil edecek birer üye Genel Kurula gelmiş olan işçiler ve işverenler temsilcileri tarafından kendi aralarından seçilir.

Hükümetçi tâyin edilecek dört üyeden birinin iş fizyolojisi veya iş hıfzısıhhası, ortopedi veya cerrahlık kollarında uzman bir hekim, öteki üyelerden birinin sigorta uzmanı, diğer üyelerin ise iş hukuku ve sosyal ekonomi alanlarında yetkili kimseler olmaları şarttır. Bu üyelerin görev süresi üç yıldır.

Yönetim Kurulu, Başkanını kendi üyeleri arasında seçer. Genel Müdür başkan seçilemez. Yönetim Kurulu enaz haftada bir toplanır. Yönetim Kurulu üyeleri tekrar seçilebilir.

Madde 11 – Yönetim Kurulunun görevleri şunlardır:

- A) Genel Müdürlüğün işlemlerini gözetimi altında tutmak;
- B) Kurumun Genel Müdürlükçe teklif edilecek yıllık yönetim giderleri bütçesiyle memur ve hizmetliler kadrolarını tesbit ederek Çalışma Bakanlığına sunmak;
- C) İdarenin Genel Müdürlükçe hazırlanan bilânçosunu ve yapılan işler raporunu Genel Kurula vermek üzere Çalışma Bakanlığına sunmak;
- D) Memleketin gerekli yerlerinde İşçi Sigortaları Kurumu şube veya acentalıklarının kurulmasına yahut kaldırılmasına karar vermek;

E) Kurumun çalışma, hesap ve alım, satım usullerini ve memur ve hizmetlilerinin görev ve yetkilerini göstermek üzere çıkarılacak yönetmelik tasarılarını hazırlayarak Çalışma Bakanlığının onayına sunmak;

F) Kurum veya şubeleri adına imza yetkisinin kimlere verileceğini tâyin etmek;

G) İşçi sigortaları ile ilgili kanunların gerektirdiği tedaviler ve her türlü yardımları için hastane ve doğumevi ve malûlleri işe alıştırma yurdu gibi sağlıkla ilgili veya sosyal müesseselerin meydana getirilmesi hakkında Genel Kurula tekliflerde bulunmak;

İ) Kurumca girişilecek her türlü ödünç almaları ve idareye (10.000) liradan çok akçalı sorum yükliyecek bağitları inceleyip onamak.

Genel Kurul

Madde 12 – Genel Kurul;

A) Türlü işlerin işverenleriyle bu işlerdeki işçiler arasından enaz on beşer kişi olmak üzere eşit sayılarda seçilecek üyelerden;

B) Çalışma Bakanlığının İş Dairesi Genel Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Sosyal Yardım ve Hıfzısıhha Daireleri Başkanları ile Maliye Bakanlığının Hazine Genel Müdüründen ve Ticaret Bakanlığının İç Ticaret Genel Müdürlüğünden ve Başbakanlık Genel Murakabe Heyetinden gönderilecek bir zattan;

C) Üniversite, Teknik Üniversite ve yüksek okul profesörleri arasından seçilecek iş hukuku, sosyal ekonomi ve sigorta alanlarıyla iş fizyolojisi veya iş hıfzısıhhası, ortopedi yaput cerrahlık, mühendislik kollarında uzman bir veya birkaç kişiden; teşekkül eder.

İşveren üyeler ticaret ve sanayi odalarınca, işçi üyeler iş yerlerindeki temsilci işçiler tarafından seçilir.

Nerelerdeki ticaret ve sanayi odalarının hangi işlerden kaçır işveren üye seçecekleri ve işçi kurumları tamalanıncıya kadar aynı yerlerde işçi üyeler seçiminin nasıl yapılacağı Çalışma Bakanlığınca belirtilir.

Üniversitelerden ve yüksek okullardan gelecek üyeler Çalışma ve Milli Eğitim Bakanlıkları tarafından beraberce seçilir.

Bu maddeni (A) ve (C) fıkralarında yazılı bulunan üyelerin görev süreleri üç yıldır. Süresini dolduran üyeler yeniden seçilebilir.

Çalışma Bakanı veya görevlendireceği kimse Genel Kurula Başkanlık eder.

Madde 13 – Genel Kurul; her yıl engeç Nisan sonuna kadar Çalışma Bakanının çağrısı üzerine toplanır. Çalışma Bakanı gerekli görürse Kurulu olağanüstü toplantılara da çağırabilir. Toplantı için yeter sayı tam üye sayısının salt çokluğudur.

Madde 14 – Genel Kurulun görevleri şunlardır:

A) Kurumun bilânço ve yapılan işler raporiyle denetçiler tarafından işlemlerin ve hesapların denetlenmesi sonuçlarını gösteren raporlar üzerine karar vermek (bilânçonun ve yapılan işler raporunun Genel Kurulca onanmasıyla ilgililer ibra edilmiş olurlar),

B) Sağlıkla ilgili veya sosyal müesseselerin meydana getirilmesi için Yönetim Kurulunca yapılacak teklifler üzerine kararlar vermek,

C) İşçi Sigortaları konularında kendiliğinden veya Çalışma Bakanlığının istemi üzerine düşünce ve dileklerini bildirmek.

Genel Kurulun, görevlerinden (B9 ve © fıkralarında yazılı olanlar hakkında vereceği kararlar Çalışma Bakanlığına sunularak bu Bakanlığın onamasıyla kesinleşir.

Denetçiler

Madde 15 – Kurumun işlerini ve hesaplarını Genel Kurul adına denetlemek üzere Çalışma Bakanlığı; Üniversite veya yüksek okul diplomalı ve sigorta veya hesap işlerinde yetkili kimselerden gereği kadar denetçi tâyin eder. denetçilerin aylık ödenekleri Kurum bütçesinden ödenir.

Madde 16 – Denetçiler, İşçi Sigortaları Kurumunca yürütülmüş olan işler ve hesaplar üzerinde her ay yapacakları denetlemelerin sonuçlarını gösterir raporlarını ondan sonraki ayın on beşine kadar ve bu aylık raporlardan başkaca bir yıllık denetlemelerin sonuçlarını Genel Kurula bildirmek üzere hazırlıyacakları genel raporlarını da her yıl Mart ayı içinde Çalışma Bakanlığına sunarlar.

Aylık, ücret ve yolluklar

Madde 17 – Kurumun memurlariyle Yönetim Kurulu Başkan ve üyelerinin aylıkları hakkında 3659 sayılı kanun hükümleri uygulanır. Yönetim Kurulu üyelerinden 3656 ve 3659 sayılı kanunlara tabi daire ve müesseselerde çalışan memurlara üzerlerinde 3460 sayılı kanunun 45 nci maddesinin son fıkrasında yazılı

ek görevlerden biri bulunmamak şartıyla ayda yüz lirayı geçmemek üzere bir ücret verilebilir.

Kurumun memur ve hizmetlileri, geçici maddeleri uygulanmamak üzere 4222 sayılı kanun hükümleri gereğince emeklilik hakkından faydalanır.

Madde 18 – Genel Kurul üyelerinden 3656 ve 3659 sayılı kanunlara tabi olup ta toplantılara Ankara dışından geleceklere kanuni yollukları Kurum tarafından verilir.

Bunların dışında kalanlara Çalışma Bakanlığınca konulacak esaslara göre yolluk ödenir.

İşçi üyeler, ayrıca işlerinden ayrıldıkları günden işbaşına dönmeleri gereken güne kadar geçen işgünleri için, ilgili işyerlerinden kendilerine ödenmemiş olan gündelikleri de Sigorta Kurumunca ödenir.

Kurumun gelirleri

Madde 19 – Kurumun gelirleri şunlardır:

A) İşçi Sigortaları hakkındaki kanunlara göre genel olarak işverenlerin ve bazı sigorta kolları için ayrıca işçi hizmetlilerin ödyecekleri primler;

B) İş Kanununun 30 uncu maddesine göre işçi ücretlerinden yapılan ceza kesintilerinden Çalışma Bakanlığınca Kuruma verilmesi uygun görülecek paralar;

C) İş Kanununun 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120 nci maddeleriyle işçi sigortalarını ilgilendiren kanunlara göre işverenler veya işçiler hakkında hükmedilecek para cezaları;

D) Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler;

E) Kurumun menkul ve gayrimenkul mallarının getirdiği gelirler;

F) Genel bütçeden yapılacak yardımlar.

Madde 20 – İşçi Sigortaları Kurumu her sigorta kolu için ayıracağı yedek akçaları aşağıda yazılı şekillerde işletebilir:

A) Milli Bankalara yatırmak;

B) Devletin çıkardığı veya kefil olduğu tahvillere yatırmak.

Çeşitli hükümler

Madde 21 – İşçi Sigortaları Kurumunun ticaret ve işlem ve bağitlarından dolayı iflâs hükümleri yürümez.

Kurumun alacakları Devlet alacakları derecesinde imtiyazlıdır.

Kurumun malları Ceza Kanunu bakımından Devlet malı sayılır.

Madde 22 – İşçi Sigortaları Kurumu Muhasebei Umumiye, Artırma, Eksiltme ve İhale kanunları hükümlerine ve Sayıştayın vize ve denetlerine bağlı değildir.

Madde 23 – Kurumun her türlü dâva ve işleri ilgili mahkeme ve makamlarda ivedilikle sonuçlandırılır.

Madde 24 – Bu kanunun 19 ve 20 nci maddelerinde yazılı kaynaklardan sağlanan gelirler ve primlerle Kurumca sigortalılara ve sigorta kanunlarına göre hak sahibi sayılan kimselere veriler ödenekler ve yapılan yardımlar kazanç, buhran, muvazene, hava kuvvetlerine yardım, veraset ve intikal vergilerinden bağıştıktır.

3008 sayılı İş Kanununun 105 inci maddesi hükmü saklıdır.

Madde 25 – Genel Kurulun işçi üyelerinin iş bağıtları, her işçinin Kurul toplantılarına katılmak için çalıştığı işyerindeki asıl işinden ayrılması dolayısıyla, işveren veya işveren vekili tarafından bozulamaz.

Madde 26 – İşçi Sigortaları Kurumu, Bakanlar Kurulu kararına dayanarak, Maliye Bakanlığının kefilliği ile milli bankalardan (1.000.000) liraya kadar ödünç para alabilir.

Geçici madde – İşçi Sigortaları İdaresinin kurulmasında, ilk yılın yönetim giderleri bütçesiyle memur ve hizmetliler kadroları doğrudan doğruya Çalışma Bakanlığınca tesbit edilir.

Madde 27 – Bu kanun 1 Ocak 1946 tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 28 – Bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

EK 2: Çalışma Bakanı Dr. Sadi IRMAK'ın Bakanlığın kuruluş ve hedeflerini belirten bir yazısı

Çalışanı korumak, Türk Devletinin prensiplerindedir. Bu ileri görüşün şimdiki fiili belgeleri İş Kanunu ile İşçi Sigortaları Kanunlarıdır. Bu kanunların iyi ve tam olarak uygulanmasını sağlamak ve bu alandaki tedbirleri sistemli bir surette geliştirmek düşüncesi Çalışma Bakanlığının kurulmasına yol açan âmillereindir.

Bu Bakanlıkta ilk hizmet nöbetini almış olan bizler, emanet edilen görevin ağırlığını ve sorumluluğunu tamamen kavramış bulunuyoruz. Gücümüzün son haddine kadar çalışmak, memleket gerçeklerine en uygun yolları aramak ve çalışanlar için sosyal hizmetleri genişletmek suretiyle emanete ehil olmağa uğraşyoruz.

Çalışma davamızın iki yönü vardır:

1-Çalışanların hayat seviyelerini yükseltmek, sağlıklarını ve geleceklerini korumak.

2-Türk topluluğunun özlediğimiz seviyeye ulaşması için bu günkünden daha çok ve daha verimli çalışmasını sağlamak.

Bugün İş ve İşçi Sigortaları kanunlarıyla dâvanın ilk kısmının gerçekleştirilmesi yoluna girmiş bulunuyoruz. Çalışma hayatımız bakımından çok önemli olan bu garantileri her türlü riskleri karşılayacak hale getirmek, işveren işçi münasebetlerini sosyal adalete ve millî menfaatlere en uygun ölçülerle nizamlamak, sosyal dayanışmayı pekleştirmek en önemli meselelerimizdendir.

İkinci kısma gelince itirafa mecburuz ki, bir yandan körpe endüstrimiz işçi darlığı çekmekte, öteyandan pek çok kol henüz tam verimle çalışmamaktadır.

Şunu da biliyoruz ki, Türkiye, özlediğimiz kuvvette bir memleket olmak için endüstrisini süratle geliştirmeğe mecburdur. Türkiye'nin sadece tarım memleketi olduğu veya olması lâzımgeldiği iddiası doğru değildir. Tabiat şartlarımız tarım için olduğu gibi endüstriye de elverişlidir. Esasen tarımda kalkınmak da muayyen bir endüstri seviyesine ulaşmakla mümkündür. Öteyandan endüstrinin gelişmesi için tarımın teknikleşmesi ve bu suretle fazla iş kuvvetinin endüstriye akabilmesi lâzımdır.

Şüphe yok ki, başlamış olan endüstrileşme hareketimiz günden güne gelişecektir. Bunun için İş ve İşçi Bulma, teknik ve rasyonel çalışma ihtiyacı her gün biraz daha fazla duyulacaktır.

(Çalışma: Sayı 1)

(Çalışma Bakanlığı, Çalışma Bakanlığının İki Yılı, s. 24, 25)

### EK 3: İlk Sosyal Sigorta Kanunumuz Münasebetile Dr. Sadi Irmak'ın Bir Yazısı

#### İşçi Sigortaları Kanunu

Büyük Meclisin yedinci dönemi, Toprak Kanununun ardından Devletimizin ilk sosyal sigortasını kuran İşçi Sigortaları Kanununu çıkarmak suretiyle çok hayırlı bir hamle yapmış bulunuyor. Millet hayatımızın tükenmez feyiz kaynağı olan Meclis, bu yeni kanunu derin bir sevgi ve inanışla işlemiş ve bugünkü şartlar içinde ona en iyi ve en elverişli şeklini vermiştir. Bu kanun, Toprak Kanununun mülhem olduğu zihniyetin yeni bir eseridir: Çalışanları mesut yaşatmak, bütün mesleklerin mensupları arasında millet hayrına olarak sıkı bir dayanışma yaratmak.. Türk demokrasisinin zihniyeti budur.

Devletimizin ilk sosyal sigortasının işçileri ele almasında büyük bir isabet vardır. Çünkü günlük emeğinin verimiyle yaşayan büyük kütlelerin hayat garantilerine olan ihtiyaçları öteki meslek mensuplarından şüphesiz daha âcildi.

İlk sosyal sigortamız işçiyi meslek hastalıklarına, meslekten doğma hazalara ve ölümlere, analığın gereklerine karşı sigorta etmektedir.

Sigorta primlerinin yalnız işverenlerden ve bu sebeple önemlice bir kısmının Devletten alınması meslekî risk esasına uygun olduğu gibi işçimizi himaye ve böylece ona bahsedilen çalışma emniyeti sayesinde emek verimini artırma bakımlarından da isabetli bulunmuştur. Atılmış olan adım İş Kanununa bağlı olan ve sayıları şimdiden 300.000 i ve aileleriyle birlikte alınırsa milyonu bulan büyük bir kütleyi ilgilendirmesi itibariyle taşıdığı zihniyet kadar kemmî ölçüleri yönünden de önemlidir.

Teşebbüsün büyüklüğü bu kadar açık belirlemekle beraber kütlenin refahı ve mutluluğu için istediklerimiz ve özlediklerimiz yanında elbette küçük kalır.

Vatan sevgisini hizmet aşkında görmeyi fikirleri ve icratiyle ruhlara aşıl原因 Büyük şef'in zihniyetine inanan ve dayananlar gözünde Türk Milleti için istenecek iyilikler ve saadatlere son yoktur. Onun için bu güzel hamle tatbikatta hayırlı eserini verip tecrübelerimiz ve imkânlarımız arttıkça daha da genişlemeye elverişlidir.

Nitekim kanunun Kamutay'da görüşülmesi sırasında bu neviden dilekler ileri sürülmüş, bunların anlayış ve sempati ile inceleneceği ve imkânlar kollanarak gerçekleştirmelerine çalışacağı cevabı arzedilmiştir.

Bu kanun vesilesiyle beliren ruh haleti son derece inân ve ferah vericidir.

Kamutay, Türk demokrasisinin büyük ve asil zihniyetini geliştirmekte ve Türkiye'de bütün mesleklerin mensuplarını birbirlerinin haklarına ve ödevlerine saygılı ve birbirlerini destekliyen uzuvlar halinde tutmak noktasına en büyük önemi vermektedir.

Millet bünyesini bir büyük organizma sayarsak meslek grupları onun organlarını teşkil ederler. İnsan vücudunda olduğu gibi sağlam bir yaşayış ancak organların teker teker sağlam olmaları ve tam bir ahenk içinde işbirliği etmeleriyle mümkündür. İşte Kamutay bu âhenge en büyük kıymeti vermekle ileriye görmenin güzel bir örneğini de göstermiş oluyor.

Yeni Kanunu uyguluyacak olanlar Büyük Meclisin anlayışını ve ilhamını nurlu bir direktif sayarak ödevlerini iyi yapmağa çalışacaklardır. (ULUS)

(Çalışma Bakanlığı, Çalışma Bakanlığının İki Yılı, 38, 39)

#### EK 4: SSK çalışanlarıyla/yöneticileriyle yapılan mülakatlarda sorulan sorular

1. Gerek 1999 sürecinde olsun, gerekse yeni süreçte, yani devam eden süreçte olsun, sigortalılar, genel olarak halk ve ilgililer, özellikle kurum çalışanları bu sürecin, bu dönüşümlerin farkında mıydı sizce, onların görüşleri alındı mı/görüşlerini yeterli ölçüde yansıtabildiler mi ve buna belli müdahaleler o dönemden oldu mu?
2. Sosyal güvenlik sisteminde ilk defa 1999 yılında bir dönüşüm yaşandı, yasal değişiklik gündeme geldi. O zaman işsizlik sigortası getirilmişti ilk defa. Aynı dönem, yasada başka kökten değişiklikler de yapıldı. Bu değişiklikler nelerdi?
3. Aynı dönemde, kamu personel yasası değişiklikleri vs. kamu çalışanları açısından, kendi personeli açısından da dönüşümler oldu. Örneğin, sözleşmeli personelin yaygınlaşması. Mesala eskiden kadrolu olan, bu kurumlarda da daha çok kadrolu sayısının yanı sıra sözleşmeli personel yaygınlaştırıldı. Bu da en başta, zannedersem, siz açıklayın isterseniz, ücret farklılıklarını getirdi, özlük haklarında farklılıklar ve iş güvencesinde farklılıklar getirdi. Dolayısıyla, bu bağlamıyla da, içeriden, çalışanların vs. direncini de etkileyen faktörler değil mi bunlar?
4. SSK'da BES'in örgütlülük oranı nedir, üye sayısı nedir?
5. Anayasa Mahkemesi SSGSS yasa tasarısını Emekli Sandığı açısından bozmasının anlamı nedir? Niye SSK'lılar için uygun ama Emekli Sandığı üyeleri için uygun değil? SSGSS hakkındaki düşünceleriniz nelerdir?
6. Sosyal güvenlik kurumlarının birleşmesinin formel anlamda ne gibi tür sıkıntıları var. Kurumlar birleşiyor, ama mevzuata ne oluyor? Norm ve standart birliği konusundaki, aktüeryal denge konusundaki ve finansman sorunu hakkındaki düşünceleriniz nelerdir?

## EK 5

Hastalarla/emeklilerle yapılan mülakatlarda sorulan sorular

Öncelikle: Bildiğiniz gibi, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı son yasa değişikliği ile birleştirildi. Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturuldu. Bu değişikliklerin sizi nasıl etkilediği ve sizin görüşleriniz üzerine bizimle bir mülakat yapar mısınız?

1. Hangi sosyal sigorta kurumuna dahilsiniz?

SSK - BAĞ-KUR - EMEKLİ SANDIĞI - DİĞER (Örneğin özel sigorta)

2. Emekli misiniz?

EVET Evet ise, kaç yıldır?

HAYIR

3. (Eğer vermek istiyorsanız, mecbur değilsiniz) Adınız-soyadınız:

4. Yaş/Cinsiyet:

5. Devlet hastanelerinin ve SSK hastanelerinin birleştirilmesi sizi nasıl etkiledi? Hizmetlerden yararlanmanızda yarattığı olumluluk ya da olumsuzluklar var mı? Her ilacı alabiliyor musunuz?

6. Biliyorsunuz, bütün sigortalıların özel hastanelerden yararlanabilmesi için düzenleme yapıldı. Siz hiç özel hastanede muayene oldunuz mu, olumlu-olumsuz bir tecrübeniz oldu mu, anlatır mısınız? Özel hastanelerde para ödenmesini doğru buluyor musunuz?

7. Emekli yaşının yükseltildiğini biliyor musunuz?

8. Emekli olabilmek için prim gün sayısı 7 binden 9 bine çıkacaktı, ancak sendikaların, Türk Tabipler Birliğinin mücadelesiyle bu sayı 7 bin 200'e çıktı. Emeklilik yaşı da artırılarak 65'e çıktı. Bu konuda ne düşünüyorsunuz?
9. Yeni yasadan sonra emekli olacakların maaşlarının düşürüleceğini biliyor musunuz? Bu konuda ne düşünüyorsunuz?
10. Bu yasanın çıkarılma gerekçelerinden bir tanesi, Türkiye'nin 'erken emekliler' cenneti olması. Türkiye'de ortalama ömür 68 olduğu gözönünde bulundurulursa, bu konuda siz ne düşünüyorsunuz?
11. Sizin çalışma koşullarınız nelerdi? Sağlıklı bir yaşam sürerek mi çalıştınız, düzenli doktora gidebiliyor muydunuz? Bu anlamda emekli olduktan sonra da yaşamınızın kalitesinde bir değişiklik oldu mu?
12. Sizin çocuklarınız var mı, bu yasanın onlar için daha mı iyi olacağı, yoksa olumsuz mu olacağı konusunda bir fikriniz var mı? Mesela bundan sonra sigortalı olacak çocuğunuz/torununuz 65 yaşından önce emekli olamayacak, bu konuda ne düşünüyorsunuz?

## 9. KAYNAKLAR

## KİTAPLAR

- ALBER, J.-BERNARDİ-SCHENKLUHN, B. (1992), **Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich. Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien**, Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- ASLAN, Şükrü (2004), **1 Mayıs Mahallesi: 1980 Öncesi Toplumsal Mücadeleler ve Kent**, İletişim, İstanbul.
- ATEŞOĞULLARI, Kamil (1997), **Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye**, Petrol-İş Sendikası Yayınları, İstanbul.
- BORATAV, Korkut (2004), **İstanbul ve Anadolu'dan Sınıf Profilleri**, İmge Kitabevi, Ankara.
- BRIE, André (2004), **Europäische Sozialpolitik: Der Abriss des Sozialstaats**, yayınevi yok, Brüksel.
- BUĞRA, Ayşe (2003), **Devlet-Piyasa Karşıtlığının Ötesinde, İhtiyaçlar ve Tüketim Üzerine Yazılar**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- BUĞRA, Ayşe (2008), **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- BUĞRA, Ayşe ve KEYDER, Çağlar (2006), **Sosyal Politika Yazıları**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- CALLINICOS, A.-Harman, C. (1994), **Değişen İşçi Sınıfı**. Z Yayınları, İstanbul.
- CASTEL, Robert (2004). **Sosyal Güvensizlik**, Çev. Işık Ergüden. İletişim Yayınları, İstanbul.

- ÇAKIR, Serpil (1994), **Osmanlı Kadın Hareketi**, Metis Yayınları, İstanbul.
- ÇÖLAŞAN, Emin (1984), **24 Ocak, Bir Dönemin Perde Arkası**, Milliyet Yayınları, İstanbul.
- DİLİK, Sait (1972), **Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi**, Ankara.
- DİLİK, Sait (1991), **Sosyal Güvenlik**, Ankara.
- DÜMMLER, Karl (1997), **Geschichte von der Gründung des Deutschen Reiches bis zum Ende des Ersten Weltkrieges**, Reinhard Mohn GmbH, Gütersloh/Hamburg.
- ERDEM, Şevket (1952), **İş, İşçi, İşveren Münasebetleri ve Vazifeleri**, İstanbul.
- ERDER, Sema (1996), **Ümraniye: İstanbul'a Bir Kent Kondu**. İletişim Yayınları, İstanbul.
- ERDOĞAN, Necmi (2002), **Yoksulluk Halleri: Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri**, Demokrasi Kitaplığı Yayınları.
- GEISSLER, Rainer (1996), **Die Sozialstruktur Deutschlands**, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- GREBING, Helga (1966), **Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung**, Nymphenburger Verlagshandlung, Münih.
- GÜZEL, A.-OKUR, A. R. (1999), **Sosyal Güvenlik Hukuku**, İstanbul.
- HARDT, M.-NEGRI, A. (2003), **Dionysos'un Emeği, Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- HAYEK, Friedrich A. (1997), **Hukuk, Yasama ve Özgürlük Cilt III, Özgür Bir Toplumun Siyasi Düzeni**, Çev. Mehmet Öz, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- HELD, David (1987), **Models of Democracy**, Polity Pres, Cambridge.

HUBERMAN, Leo (2003), **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, Çev. Murat Belge, İletişim Yayınları, İstanbul.

IŞIK, O.-PINARCIOĞLU, M. M. (2001). **Nöbetleşe Yoksulluk, Sultanbeyli Örneği**, İletişim Yayınları, İstanbul.

KAPLAN, İsmail (1999), **Türkiye’de Milli Eğitim İdeolojisi**, İletişim Yayınları, İstanbul.

KEYDER, Ç.-ÜSTÜNDAĞ, vd. (2007), **Avrupa’da ve Türkiye’de Sağlık Politikaları, Reformlar, Sorunlar, Tartışmalar**, İletişim Yayınları, İstanbul.

KEYDER, Çağlar (1996), **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, Metis Yayınları, İstanbul.

KORAY, Meryem (2000), **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa.

KÖSE, A. H.-ŞENSES, F. vd. (2003), **İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav’a Armağan**, İletişim Yayınları, İstanbul.

LENİN, V.İ. (1977), **Marksizm ve Gençlik**, Koral Yayınları.

MAKAL, Ahmet (1997), **Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**, İmge Kitabevi, Ankara.

MAKAL, Ahmet (1999), **Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946**, İmge Kitabevi, Ankara.

MAKAL, Ahmet (2002), **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963**, İmge Kitabevi, Ankara.

MAKAL, Ahmet (2007), **Ameleden İşçiye Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları**, İletişim Yayınları, İstanbul.

MARX, K.-ENGELS, F. (2002), **Komünist Manifesto ve Komünizmin İlkeleri**, Sol Yayınları, Ankara.

- MARX, Karl (1992), **Ücretli Emek ve Sermaye, Ücret, Fiyat ve Kâr**, Çev. Sevim Belli, Sol Yayınları, Ankara.
- OFFE, C. (1995), **Schock, Fehlkonstruat oder Droge? Über drei Lesearten der Sozialstaatskrise**, Jahrbuch Arbeit und Technick, Bonn.
- ÖZBEK, Meral (2004), “Politik Kamusal Alan ve Kolektif Yaratıcılık”, **Kamusal Alan**, Der. Meral Özbek, Hil Yayın, İstanbul.
- ÖZBEK, Nadir (2004), **Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet, Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ÖZBEK, Nadir (2006), **Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Emeklilik Gözetim Merkezi-Tarih Vakfı, İstanbul.
- ÖZUĞURLU, Metin (2004), **Anadolu’da Küresel Fabrikanın Doğuşu ve Yeni İşçilik Örüntülerinin Sosyolojisi**, Halkevi Yayını, İstanbul.
- PARLA, Taha (1991), **Türkiye’de Anayasalar**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ROSANVALLON, Pierre (2004), **Refah Devletinin Krizi**, Çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- SCHAEFERS, Bernhard (1995), **Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland**, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart.
- SELÇUK, Fatma Ülkü (2002), **Örgütsüzlerin Örgütlenmesi, Enformal Sektörde İşçi Örgütleri**, Atölye, Ankara.
- SINGER, Amy (2004), **Osmanlı’da Hayırseverlik, Kudüs’te Bir Haseki Sultan İmareti**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- SÖNMEZ, Mustafa (2002), **Kriz ve Yoksullaşma**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- STRENGMANN-KUHN, Wolfgang (2003), **Armut trotz Erwerbstaetigkeit, Analysen und sozialpolitische Konsequenzen**, Campus Verlag, Frankfurt/Main.

- ŞAHİN, Çiğdem (2000), **Kapitalizm ve Yoksulluk: Dünya İşbölümü, Azgelişmişlik ve Alternatif Yaklaşımlar**, Çiviyazılar, İstanbul.
- ŞENSES, Fikret (2002), **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- TALAS, Cahit (1953), **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fak. Yayınları, Ankara.
- TALAS, Cahit (1967), **Sosyal Politika, Birinci Kitap, Sosyal Politikaya Giriş, ve Tarihsel Gelişim**, Ankara.
- WOOD, Ellen Meiksins (1992), **Sınıftan Kaçış**, Akış Yayınları, İstanbul.
- YERASİMOS, Stefanos (1977), **Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye 2-Tanzimattan I. Dünya Savaşına**, Gözlem Yayınları, İstanbul.
- YERASİMOS, Stefanos (1977), **Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye 3-I. Dünya Savaşından 1971'e**, Gözlem Yayınları, İstanbul.
- ZIRHLI, Fatma Şenden (2000), **Sosyal Güvenlik ve Kadın**, Minerva Yayınları, İstanbul.

## MAKALELER

AKKAYA, Yüksel (2003), “‘Küreselleşme’ Kıskaçında Türkiye’de İşçi Sınıfı ve Temel Özellikleri”, **Küreselleşme Koşullarında Kapitalizm ve Sendikal Hareket**, Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul.

AKKAYA, Yüksel (2004), “‘Devletçi dönemde yoksulluğa bakış ve sosyal politika’ üzerine biraz ‘polemik’ biraz katkı”, **Toplum ve Bilim**,100.

AKKAYA, Yüksel (2005), “Avrupa Birliği, İşçi Sınıfı ve Sosyal Güvenlik”, **Toplum ve Hekim**, 20 (2).

AKKAYA, Yüksel (2006), “Sosyal Güvenlik ve Tarihi Üzerine ‘Aykırı’ Notlar”, **İFMC İktisat Dergisi**, Ekim: 478, 15.

ALTVATER, Elmar (1984), “Neoliberal Karşı Devrimin Hiç De Gizli Olmayan Çekiciliği”, Çev. Nail Satlıgan, **İFMC İktisat Dergisi**, İstanbul

ARIN, Tülay (1994), “Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”, **IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Bütçe Harcamaları**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü Yayını, İstanbul.

ARIN, Tülay (1994), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası”, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu 6-8 Mayıs 1993, Kamu Kesimi Finansman Açıkları**, Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayını, Adana.

ARIN, Tülay (2004), “Refah Devleti-Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu”, **Neoliberalizmin Tahribatı 2-2000’li Yıllarda Türkiye**, Der. Neşecan Balkan ve Sungur Savran, Metis Yayınları, İstanbul.

ATILGAN, Gökhan (2003), “İşsizlik: Devlet ve Sermaye İçin Hem Tehdit Hem Fırsat”, **Küreselleşme Koşullarında Kapitalizm ve Sendikal Hareket**, Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul.

- AYDINLIK, Gürol (2000), “Son Yasal Değişikliklerin SSK Krizine Etkileri”, **Sempozyum-21. Yüzyıla Girerken İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul.
- AZRAK, Ülkü (1962), “Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXVII Sayı: 1-4.
- BAKAR, C. ve SEVAL A. (2005), “Türkiye’de Sağlık Reformları; Sonu Gelmeyen Hikaye”, **Toplum ve Hekim**, 20(5).
- BELEK, İlker (2000), “Sınıflar ve Eşitsizlik: Antalya’da İki Bölge, Yedi Sınıf”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayını, Sayı: 33/2.
- BİRCAN, İsmail (2002), “Türkiye’de Yoksulluk ve Kadınlar”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- BÖHNING, B. ve BURMEISTER, K. (2004), “Sozialabbau im Namen der Generationsgerechtigkeit?”, **Prokla-Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft**, 136.
- BRENNER, Hans-Peter (2004), “Schrittmacher des sozialreaktionären Umbaus”, **Unsere Zeit-Zeitung der DKP**.
- BUĞRA, Ayşe (2001), “Ekonomik kriz karşısında Türkiye’nin geleneksel refah rejimi”, **Toplum ve Bilim**, 89.
- BUĞRA, Ayşe, “Devletçi dönemde yoksulluğa bakış ve sosyal politika: ‘Zenginlerimiz nerede?’”, **Toplum ve Bilim**.
- ÇAVUŞOĞLU, Naz (2002), “Sosyal Hakların Gerçekleştirilmesi”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE, Ankara.
- ÇOBAN, Tonguç (2002), “Yoksulluk Karşıtı Sosyal Hareketler”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- ÇULHAOĞLU, Metin (1996), “Varoşlar ve Kent Yoksulluğu”, **Sosyalist Politika**, 10.

- DEMİR, Erol (2002), “Yeni Kentli Ailelerde Geçimlik Üretim ve Yoksulluk”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- DİLEVURGUN, Hamdi (1948), “Batı Avrupa’nın Sosyal Sağlık Sigortaları Program ve Planları (III)”, **Çalışma**, 25, Ocak, Şubat, Mart: 48.
- DODGSON, John (1993), “Özelleştirme”, **Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler**, Der. Kemali Saybaşılı, Bağlam Yayıncılık, İstanbul.
- DUMENİL, G. ve LEVY, D. (2007), “Neoliberal (Karşı) Devrim”, **Neoliberalizm, Muhalif bir Seçki**, Der. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul.
- ECEVİT, M. ve ECEVİT, Y. (2002), “Kırsal Yoksullukla Mücadele: Tarımda Mülksüzleşme ve Aile Emeginin Metalaşması”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- EKİNCİ, Ahmet (2007), “İşsizlik Sigortası Emekçilere Aittir”, **Ürün Sosyalist Dergi**, 21, İstanbul.
- ENGELS, Friedrich (1991), “Paris Komününün Yıldönümü Dolayısıyla”, **Fransa’da İç Savaş**, Karl Marx, Sol Yayınları, Ankara.
- ERCAN, Fuat (2003), “Sınıftan Kaçış: Türkiye’de Kapitalizmin Analizinde Sınıf Gerçekliğinden Kaçış Üzerine”, **İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, Derleyenler A.H. Köse-F. Şensem-E. Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ERCAN, Fuat (2005), “Değer Teorisi Açısından Sınıf ve Sınıf Analizlerinin Analizi”, **1. Sınıf Çalışmaları Sempozyumu: İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar Deneyimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sosyal Araştırmalar Vakfı SAV-Türkiye Sınıf Araştırmaları Merkezi TUSAM, İstanbul.
- ERCAN, Fuat (2005), “Türkiye’de Yapısal Reformlar”, **Kapitalizm ve Türkiye I- Kapitalizm, Tarih ve Ekonomi**, Der. Fuat Ercan ve Yüksel Akkaya, Dipnot Yayınları, Ankara.

- ERDOĞDU, Seyhan (2005), “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, **Emek Araştırma Dergisi**, 2005-1.
- ERHANLI, Ahmet (2007), “Kıdem Tazminatı İçin Haydi Eyleme, Sokağa”, **Ürün Sosyalist Dergi**, 21, İstanbul.
- ERMAN, Tahire (2002), “Kent Yoksulu ve Şiddet: Gecekondu Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- ESPİNG-ANDERSEN, Gøsta (2006), “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, Sosyal Politika Yazıları, Derleyenler Ayşe Buğra-Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul.
- GÖKÇEOĞLU BALCI, Şebnem (2002), “Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmanın Hukuksal Nedenleri ve Çözüm Arayışları”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (2004), “Türkiye’de Sosyal Politikanın Tarihsel Gelişimi”, **I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi 22-24 Ocak 2004**, DİSK Yayını, Ankara.
- GÜZEL, Ali (2000), “Son Yasal Değişiklikler ve İşsizlik Sigortası”, **Sempozyum-21. Yüzyıla Girerken İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul.
- HATTATOĞLU, Dilek (2002), “Yoksulluk, Kadın Yoksulluğu ve Bir Başa Çıkma Stratejisi Olarak Ev Eksenli Çalışma”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- HEINRICH, Michael (2004), “Agenda 2010 und Hartz IV. Vom rot-grünen Neoliberalismus zum Protest”, **Prokla**, 136.
- IRMAK, Sadi (1946), “Çalışma İhtiyacımız”, **Çalışma**, Çalışma Bakanlığı Dergisi Sayı: 10, Ankara.
- IRMAK, Sadi (1947), “Sosyal Sigortalarımızda Gelişme”, **Çalışma**, Çalışma Vekâleti Dergisi Sayı: 16, Ankara.

- IRMAK, Sadi (1948), “İşçi Sigortaları Kanunu”, **Çalışma Bakanlığının İki Yılı**, Çalışma Bakanlığı Yayınları Sayı: 13, Ankara.
- KATZ, Michael B. (2004), “Der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat”, **Prokla**, 136.
- KAYGALAK, Sevilay (2001), “Yeni Kentsel Yoksulluk Mersin/Demirtaş Mahallesi Örneği”, **Praksis**.
- KIROĞLU, M. Meryem Kurtulmuş (2006), “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları”, **İFMC İktisat Dergisi**, Sayı: 478.
- KOÇAK, Hakan (2004), “Türkiye’de Sendikalar ve ‘Kamu’ Anlayışı”, **Kamusal Alan**, Ed. Meral Özbek, Hil Yayın, İstanbul.
- KOÇAK, Hakan (2008) “50’leri İşçi Sınıfı Oluşumunun Kritik Bir Uğrağı Olarak Yeniden Okumak”, **Çalışma ve Toplum**, 2008/3, Birleşik Metal-İş Sendikası Yayını, İstanbul.
- KORAY, M.-ALEV, H. (2002), “Yoksulluk ve Yoksunluk Konusunda Bütünlükçü Bir İnsan Hakları Yaklaşımının Gerekliliği”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- KÜMBETOĞLU, B.-ÇAĞA, N. (2000), “Çalışan Kadınlar ve Küreselleşme”, **Görüş**.
- KÜMBETOĞLU, Belkıs (2002), “Afetler Sonrası Kadınlar ve Yoksulluk”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- MAGDOFF, Harry (1998), “Kapitalist Devlet Değişti mi?”, **Ürün Kitap Dizisi**, Çev. Ali Vuslat, Eytışim, İstanbul.
- MAKAL, Ahmet (2002), “Türkiye’nin sanayileşme sürecinde işgücü sorunu, sosyal politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930’lu ve 1940’lı yıllar”, **Toplum ve Bilim**, 92.

- MESA-LOGO, Carmelo (2006), “Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi”, Çev. M. Meryem Kurtulmuş Kiroğlu, **İFMC İktisat Dergisi**, Sayı: 478.
- MÜFTÜOĞLU, Berna Güler (2006), “Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümüne Etkileri”, **İFMC İktisat Dergisi**, Sayı: 478.
- MÜFTÜOĞLU, Özgür (2005), “Tarihsel Süreçte Bir Parantez ‘Sosyal Güvenlik Hakkı’”, **Toplum ve Hekim**, 20(3).
- ODAMAN, Serkan (2002), “Küreselleşmeyle Gelen Yoksulluk ve Eşitsizliği Önlemeye Yönelik Olarak Geliştirilen SA 8000 Sosyal Sorumluluk Standardının İşlevi”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- ÖNDER, İzzettin (2003), “Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye’de Devletin Yeri ve İşlevi”, Der. A.H. Köse, F. Şenses, E. Yeldan, **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav’a Armağan**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ÖNGEN, Tülin (2003), “‘Yeni Liberal’ Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi”, **İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav’a Armağan**, Der. A. H. Köse vd., İletişim Yayınları, İstanbul.
- ÖNGEN, Tülin (2003), “Küresel Kapitalizm ve Sermayenin Yeni Hegemonya Stratejileri”, **Küreselleşme Koşullarında Kapitalizm ve Sendikal Hareket**, Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul.
- ÖZBEK, Meral (2004), “Giriş: Kamusal Alanın Sınırları”, **Kamusal Alan**, Der. Meral Özbek, Hil Yayın, İstanbul.
- ÖZBEK, Meral (2004), “Giriş: Politik Kamusal Alan ve Kolektif Yaratıcılık” **Kamusal Alan**, Der. Meral Özbek, Hil Yayın, İstanbul.
- ÖZBEK, Nadir (2002), “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet” **Toplum ve Bilim**, 92:
- ÖZBUDUN, Sibel (2002), “Küresel Bir ‘Yoksulluk Kültürü’ mü?” **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.

- ÖZTAMUR, Pınar (2004), “Büyük Buhran ve *Cumhuriyet* gazetesinde yoksulluk üzerine söylemler 1929-1931”, **Toplum ve Bilim**, 94.
- ÖZUĞURLU, Aynur (2002), “Yoksulluk Kavramına ‘Çöplük’ten Bakmak”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- ÖZUĞURLU, Metin (2002), “Sınıf Çözümlemesinin Temel Sorunsalları”, **Praksis Dergisi, Sınıf Tartışmaları**, 8.
- ÖZUĞURLU, Metin (2003), “‘Küresel Fabrikanın’ Doğuşu ve Yükselişi”, **Küreselleşme Koşullarında Kapitalizm ve Sendikal Hareket**, Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul.
- ÖZUĞURLU, Metin (2005), “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü”, **Toplum ve Hekim**, 20 (3).
- ÖZVERİ, Murat (2003), “Yoksulluğun Yönetilmesi Sosyal Güvenlik Hakkı”, **Praksis Dergisi, Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye’de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü**, 9.
- PALLEY, Thomas I. (2007), “Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması”, **Neoliberalizm, Muhalif Bir Seçki**, Der. Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul.
- POLIKEIT, Georg (2006), “Bolkestein-Direktive-eine Weichenstellung”, **Marxistische Blaetter**, 44, 1-06.
- RHODES, Martin (1996), **Globalization and West European Welfare states: a critical review of recent debates**, Journal of European Social Policy 6 (4).
- SALİHOĞLU, Muhsin (2000), “80 Yılda Sayfalar”, **Ürün Sosyalist Dergi**, Sayı: 7.
- SALLAN-GÜL, Songül (2001-2002), “Dış Göçler, Yoksulluk ve Türkiye’de Göçmenlere Yönelik Yardımlar”, **İnsan Hakları Yıllığı**, TODAİE Yayını, Ankara.

- SALLAN-GÜL, Songül (2002), “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelenin Sosyolojik Boyutları: Göreliden Mutlak Yoksulluğa”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- SERTLEK, Tufan (2002), “Küreselleşmeni Emekçiler Üzerindeki Etkileri”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- STRUIK, Dirk J. (2002), “Komünist Manifesto’nun Doğuşu ve Tarihsel Önemi”, **Komünist Manifesto ve Komünizmin İlkeleri**, Karl Marx, Friedrich Engels, Sol Yayınları, Ankara.
- SUSAM, Nazan (2006), “Bireysel Emeklilik Sistemi Nedir?”, **İFMC İktisat Dergisi**, Kasım-Aralık: 479-480, 70.
- ŞEKER, Murat (2006), “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Bireysel Emeklilik Üzerine Bir Alan Araştırması”, **İFMC İktisat Dergisi**, Kasım-Aralık: 479-480, 70.
- ŞENSES, Fikret (2003), “Neoliberal Ekonomi Politikaları, İşgücü Piyasaları ve İstihdam”, **Küreselleşme Koşullarında Kapitalizm ve Sendikal Hareket**, Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul.
- TALAS, Cahit (1953), “Sosyal Sigorta Fonlarının Yatırımları Memleketimizde Hangi Sahalarda Daha Faydalı Olabilir”, **Çalışma Vekaleti Dergisi**, 1, 2: 15.
- ÜŞÜR, İşaya (2002), “Küreselleşme ve Yoksulluk”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der. Yasemin Özdek, TODAİE Yayını, Ankara.
- WÖLFLE, T.-SCHÖLLER, O. (2004), “Soziale Disziplinierung im flexiblen Kapitalismus”, **Prokla-Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft**, 136.
- YAVUZ, Erdal (1998), “Sanayideki İşgücünün Durumu 1923-40”, **Osmanlı’dan Cumhuriyet Türkiye’sine İşçiler 1839-1950**, Der. D. Quataert-E. J. Zürcher, İletişim Yayınları, İstanbul
- YELDAN, Erinç (2003), “Küreselleşmenin Neresindeyiz? Türkiye Ekonomisinde Borç Sorunu ve İMF Politikaları”, **Küreselleşme Koşullarında**

**Kapitalizm ve Sendikal Hareket**, Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul.

YILMAZ, Binnaz Elif (2006), “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansmanı”, **İFMC İktisat Dergisi**, Ekim: 478, 63.

## DİĞERLERİ

“Aziz Çelik’le SSGSS ve sendikaların hal-i pür melali üzerine, Şimdilik geçmiş olsun!”, **Express**, 23 Nisan-15 Mayıs 2008.

57. HÜKÜMET PROGRAMI, [www.belgenet.com](http://www.belgenet.com)

ALMANYA FEDERAL EKONOMİ VE ÇALIŞMA BAKANLIĞI (2003), **Federal Hükümetin, Küreselleşmenin Sosyal Boyutuna İlişkin Dünya Komisyonu Raporu’na İlişkin Görüşü.**

ANADOLU HAYAT EMEKLİLİK (2006), **Geleceğin Emeklilik Planı Tanıtım Kılavuzu.**

**Anayasa** (1976), Yasa Yayınları, İstanbul.

AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU (2000), **Komisyonun Avrupa Parlamentosu’na, Avrupa Birliği Konseyi’ne, Ekonomik ve Sosyal Konsey’e ve Bölgeler Konseyi’ne Deklarasyonu-Stratejik Hedefler 2000-2005-Yeni Avrupa’nın Şekillenmesi**, Brüksel.

- AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU (2000), **Komisyunun Avrupa Parlamentosu'na, Avrupa Birliği Konseyi'ne, Ekonomik ve Sosyal Konsey'e ve Bölgeler Konseyi'ne Deklarasyonu-Sosyopolitik Gündem**, Brüksel.
- AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU (2005), **Komisyunun Avrupa Parlamentosu'na, Birliği Konseyi'ne, Ekonomik ve Sosyal Konsey'e ve Bölgeler Konseyi'ne Deklarasyonu-Sosyopolitik Gündem**, Brüksel.
- AVRUPA KOMİSYONU (2006), **Türkiye 2006 İlerleme Raporu**, Gayri Resmi Tercüme
- AVRUPA KOMİSYONU (2007), **Türkiye 2007 İlerleme Raporu**, Gayri Resmi Tercüme
- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2005), **2005 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler**, Ankara.
- BELEDİYE-İŞ SENDİKASI, **Temel ve Vazgeçilmez Bir Hak: Kıdem Tazminatı**, [www.belediyeis.org.tr](http://www.belediyeis.org.tr).
- BRIE, Andre (2004), **Europäische Sozialpolitik: Der Abriss des Sozialstaats**, Brüksel.
- BUĞRA, A.-KEYDER, Ç. (2003), **Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi**, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İçin Hazırlanan Proje Raporu.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBET UND SOZIALORDNUNG (1998), **Wegweiser durch das neue Arbeitsförderungsrecht Sozialgesetzbuch III**, Weinmann, Filderstadt, Bonn.
- ÇALIŞMA BAKANLIĞI (1946), **Çalışma Mevzuatı**, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇALIŞMA BAKANLIĞI (1948), "İş ve İşçi bulma Kurumu'nun İşçi Ailelerinde Yaptığı Anket", **Çalışma**, 25, Ocak, Şubat, Mart: 85.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI (1948), “İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu”, **Çalışma**, 25, Ocak, Şubat, Mart: 121.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI (1948), İş Kazalarıyla, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu, **Çalışma**, 25, Ocak, Şubat, Mart: 110.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI (1949), **Çalışma Mevzuatı Cilt: II**, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara.

ÇELİK, Aziz, “Pinochet, Piyasa ve Sosyal Güvenlik”, **Birgün**, 14 Aralık 2006.

ÇELİK, Aziz, **Birgün**, 17 Ocak 2007.

DAĞLI, N.-AKTÜRK, B. (1988), **Hükümetler ve Programları**, I. CİLT 1920-1960, Ankara.

**DasErste**, Pierre Bourdieu röportaj, 1998.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (1997), **SSK'nın Finansal Sorunları ve Bunlara İlişkin Çözüm Önerileri**, Yayın No: DPT: 2480, Ankara.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, AVRUPA BİRLİĞİ İLE İLİŞKİLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2003), **Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu**.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, AVRUPA BİRLİĞİ İLE İLİŞKİLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2004), **Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni**

DİSK (1976), **DİSK Ajansı** , Sayı 976/140.

DİSK (2006), **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu; İMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008 Farklı Hükümetler, Tek Siyaset**, DİSK Yayınları No: 53, İstanbul.

DİSK, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (1997), **10. Genel Kurul Çalışma Raporu**, İstanbul.

DİSK, KESK, TMMOB, TTB (2006), **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'na İlişkin Görüşlerimiz**, İstanbul.

DSF, **Dünya Sendikalar Federasyonu 1945-1985** (1988), Çev. Muhsin Selem, Amaç Yayıncılık, İstanbul.

DÜNYA BANKASI (2003), **Uluslar arası İmar ve Kalkınma Bankası ve Uluslar arası Finans Teşkilatı Başkanının İcra Direktörlerine Dünya Bankası Grubunun Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelik Ülke Destek Stratejisi ile İlgili Memorandumu**, Rapor No. 26756 TU.

DÜNYA SENDİKALAR FEDERASYONU 1945-1985, **11. Dünya Sendikalar Kongresinde Kabul Edilen Ana Belge**, Çev. Muhsin Selem, Amaç Yayıncılık, İstanbul.

Ferda GÖÇENER, **Referandum 2006**, Çağdaş Eczacılar Derneği, [www.ced.org.tr](http://www.ced.org.tr).

HANÇERLİOĞLU, Orhan, **Felsefe Ansiklopedisi**, Cilt 5, Remzi Kitabevi, Ankara.

İSTANBUL BAROSU-GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ (2001), **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul.

İŞÇİ SİGORTALARI KURUMU (1953), 8nci Genel Kurul Toplantısı 1953, İşçi Sigortaları Kurumu Yayın Müdürlüğü Yayın No. 20, Ankara.

**İşsizlik Sigortası Kanunu No 4447**, Kabul Tarihi: 25.8.1999, Yürürlük Tarihi: 8.9.1999.

MÜFTÜOĞLU, Özgür (2007), GATS ve Türkiye'de çalışma yaşamının dönüşümü, [www.emekdunyasi.net](http://www.emekdunyasi.net)

PETROL-İŞ SENDİKASI (1992), **İnsan Hakları ve Özgürlükleri**, Petrol-İş Yayınları, İstanbul.

PETROL-İŞ SENDİKASI (1995), **Petrol-İş 1995-96 Yıllığı**, Petrol-İş yayın-44, İstanbul.

PETROL-İŞ SENDİKASI (2008), **2008 Dünya Krizi ve Türkiye**, Mustafa Sönmez tarafından hazırlanan araştırma, Petrol-İş Sendikası Yayınları 110, İstanbul.

PETROL-İŞ SENDİKASI, **İMF Tahribatı, Türkiye: 2000-2004** (2004), Mustafa Sönmez koordinatörlüğünde hazırlanan araştırma, Petrol-İş Sendikası Yayınları, İstanbul.

SAĞLIK VE SOSYAL HİZMET EMEKÇİLERİ SENDİKASI (1997), **Merkez Yönetim Kurulu Çalışma Raporu (1 Ağustos 1996-7 Haziran 1997)**, SES Yayını, Ankara.

SAĞLIK VE SOSYAL HİZMET EMEKÇİLERİ SENDİKASI (2003), **Kamu Yönetimi Reformu**, SES Eğitim Dizisi 4, Ankara.

**SGK KANUNU**, Kanun No: 5502, Kabul Tarihi: 16/5/2006.

SOSYAL SİGORTALAR KURUMU (1980), **SSK 1979 Yılı Genelge ve Genel Yazıları Cilt II**, SSK Genel Müdürlüğü Yayınları No: 335, Ankara.

**Sosyalizm ve Toplumsal Mücadeleler Ansiklopedisi**, Cilt 6.

SSK (1996), **1996 İstatistik Yıllığı**, SSK Genel Müdürlüğü Yayını No: 593, Ankara.

SSK Başkanlığı, Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü Tahsisler Daire Başkanlığı (2004), **Tahsis Mevzuatı ve İşlemleri**, SSK Yayın No: 679, Ankara.

**SSK KANUNU**, Kanun No: 4958, Kabul Tarihi: 29.7.2003.

SSK, **1983 İstatistik Yıllığı**, SSK Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

SSK, **1987 İstatistik Yıllığı**, SSK Genel Müdürlüğü Yayın No: 483, Ankara.

SSK, **1996 Faaliyet Raporu**, SSK Genel Müdürlüğü Yayını No: 594, Ankara.

SSK, **2006 Yılı İstatistikleri**, [www.ssk.gov.tr](http://www.ssk.gov.tr).

SSK, **39. Genel Kurulu, 14-16 Mayıs 1984**, SSK Genel Müdürlüğü Yayını No: 411, Ankara.

SSK, **SSK 1979 YILI GENELGE VE GENEL YAZILARI**, SSK Genel Müdürlüğü Yayınları No: 335, Ankara.

T.C. Çalışma Bakanlığı (1948), **Çalışma Bakanlığının İki Yılı**, Çalışma Bakanlığı Yayınları Sayı: 13, Ankara.

Tankut CENTEL (1998), **İş Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve İlgili Mevzuat**, Beta Basım yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul

Tarih Vakfı, [www.tarivakfi.org.tr](http://www.tarivakfi.org.tr).

TBMM KAVANİN MECMUASI (1942), Cilt 2, Ankara.

TBMM, **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurum ile İlgili Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Tedbirlerin Tespit Edilmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu (10/1, 14) Raporu**, 18.10.1996.

TC Çalışma Bakanlığı (2005), “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform”, [http://www.calisma.gov.tr/sgk/sosyal\\_guvenlik\\_bevaz\\_kitap\\_2005.pdf](http://www.calisma.gov.tr/sgk/sosyal_guvenlik_bevaz_kitap_2005.pdf).

TEMELLİ, Sezai (2004), “Büyüyen Ekonomide Artan Yoksulluk”, **Halkın Gazetesi Birgün**.

TİSK (2004), Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi, TİSK Yayını No: 244

TİSK (2006), **Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi, 7-8 Aralık 2006**, Ankara..

TİSK (2006), **Yaşlılık Sigortası**, Yayın No: 275, İstanbul.

TİSK (2007), **Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri, 14 Aralık 2006**, Yayın No: 280, İstanbul.

**TKP Programları ve Mustafa Suphi Tezleri** (1997), Ürün Yayınları, İstanbul.

TTB (1995), **SSK Raporu (1994-1995)**.

Tüm Emekliler Sendikası-Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu-Sosyal Demokrasi Vakfı (1997), **Araştırma-Emeklilerin Sosyo-Ekonomik Durumu**, Birleşik Metal-İş Sendikası Yayını, İstanbul.

Tüm Sağlık Çalışanları Sendikası, **Türkiye’de Sağlık Politikaları, Sağlıkta Özelleştirme** (1995), Tüm Sağlık Çalışanları Sendikası Genel Eğitim Yayını-II, İstanbul.

Türk Tabipler Birliği, **Genel Sağlık Sigortası, Türk Tabipleri Birliği Görüşleri** (2005), Türk Tabipleri Birliği Yayınları, Ankara.

Türk-İş (1979), **Sosyal Sigortalar Kanunu**, Türk-İş Yayınları No: 120, Ankara.

**Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi** (1996), Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul.

TÜSAM, **1. Sınıf Çalışmaları Sempozyumu: İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar Deneyimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sosyal Araştırmalar Vakfı SAV-Türkiye Sınıf Araştırmaları Merkezi TÜSAM, İstanbul.

[www.antimai.org](http://www.antimai.org)

[www.das-erste.de/kultur/bourdieu.asp](http://www.das-erste.de/kultur/bourdieu.asp).

[www.disk.org.tr](http://www.disk.org.tr)

[www.hsggplatformu.org](http://www.hsggplatformu.org).

[www.oib.gov.tr](http://www.oib.gov.tr)

[www.ssk.gov.tr](http://www.ssk.gov.tr)

[www.tisk.org.tr](http://www.tisk.org.tr)

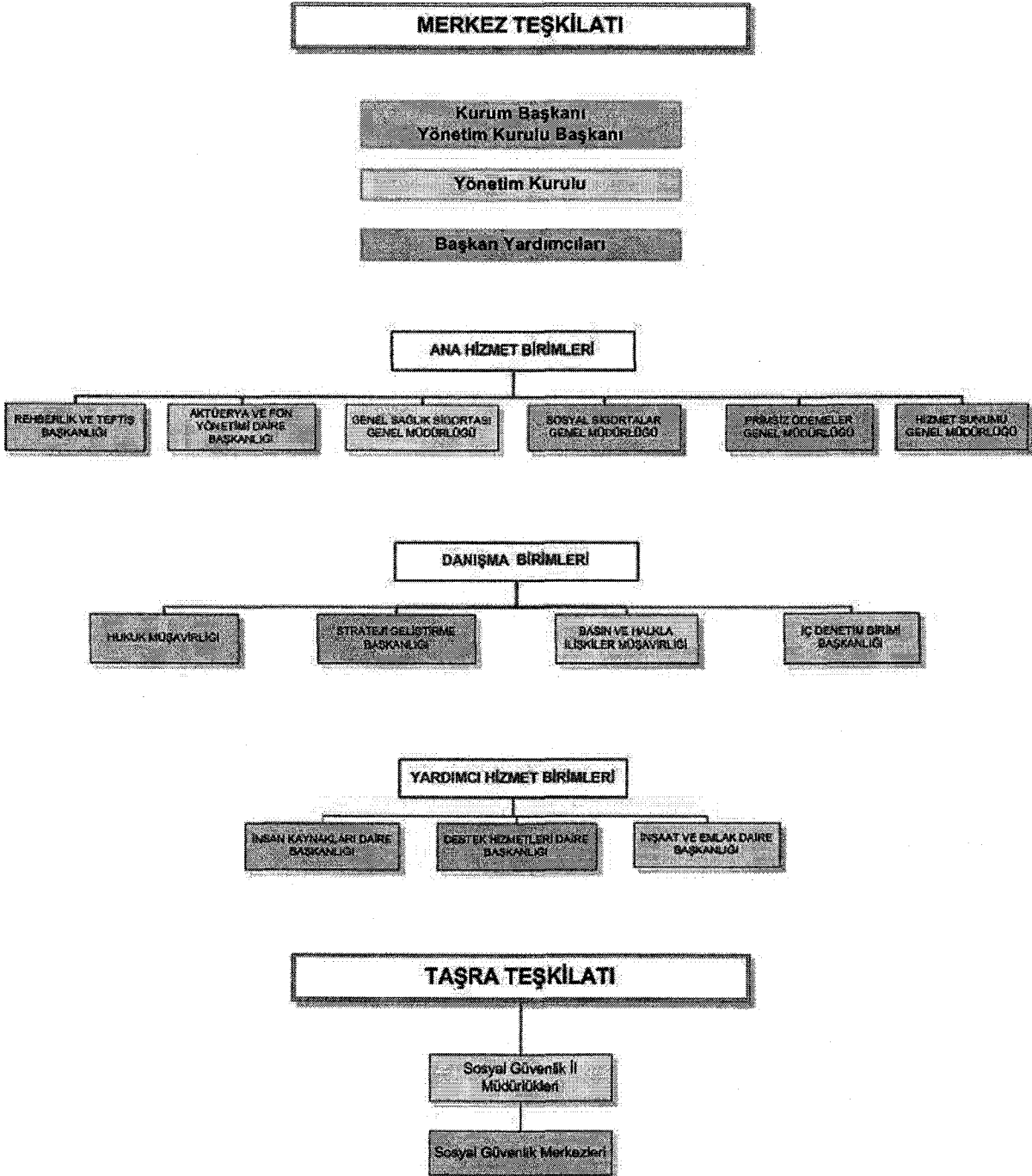
[www.ttb.org.tr](http://www.ttb.org.tr)

[www.worldbank.org.tr](http://www.worldbank.org.tr)



TABLO 2

## SOSYAL GÜVENLİK KURUMU ORGANİZASYON YAPISI



TABLO 3

**2006 YILI İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA BULUNAN NÜFUS GRUPLARININ  
SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARINA GÖRE DAĞILIMI**

Tablo No: 3

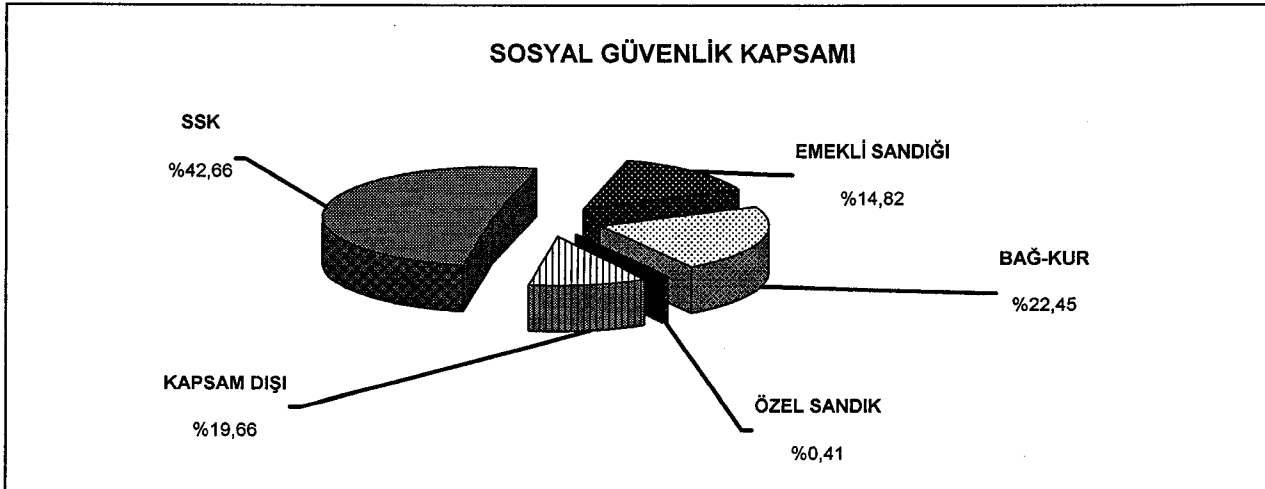
SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI	SİGORTALI SAYISI	AYLIK VE GELİR ALANLAR	AİLE FERDİ (**)	TOPLAM	GENEL NÜFUSA ORANI %
<b>SSK TOPLAM</b>	<b>8.582.395</b>	<b>4.510.701</b>	<b>18.040.101</b>	<b>31.133.197</b>	<b>42,66</b>
A) 506 S.K.'NA TABİ					
a) ZORUNLU SİGORTALILAR	7.818.642	4.485.268	17.288.297	29.592.207	40,55
b) İSTEĞE BAĞLI SİGORTA (*)	271.369	-	-	271.369	0,37
c) TOPLULUK SİGORTASI	56.093	-	-	56.093	0,08
B) ÇIRAK SAYISI(3308 Sayılı Kanuna Tabi)	248.340	-	-	248.340	0,34
C) TARIM SİGORTALISI(2925 Sayılı Kanuna Tabi)	187.951	25.433	751.804	965.188	1,32
<b>T.C. EMEKLİ SANDIĞI</b>	<b>2.420.897</b>	<b>2.945.421</b>	<b>5.446.158</b>	<b>10.812.476</b>	<b>14,82</b>
A) Memur	2.420.897	1.649.998	5.446.158	9.517.053	13,04
B) MADALYA AYL.VAT.HİZ. TER.AYL.ALANLAR		51.545	-	51.545	0,07
C) 2022 S.K.'NA GÖRE AYL. AL.(65 YAŞ KANUNU)		1.243.878	-	1.243.878	1,70
<b>BAĞ-KUR TOPLAMI</b>	<b>3.375.629</b>	<b>1.753.025</b>	<b>11.254.936</b>	<b>16.383.590</b>	<b>22,45</b>
a) 1479 S.K.'NA TABİ OLANLAR	2.312.256	1.477.905	8.017.369	11.807.530	16,18
b) 2926 S.K.'NA TABİ (Tarım Sigortalısı)	1.063.373	275.120	3.237.567	4.576.060	6,27
<b>506 S.K. GEÇ.20 MD.KAPSAMINDAKİ SANDIKLAR</b>	<b>85.352</b>	<b>77.979</b>	<b>134.935</b>	<b>298.266</b>	<b>0,41</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>14.464.273</b>	<b>9.287.126</b>	<b>34.876.130</b>	<b>58.627.529</b>	<b>80,34</b>

(\*) İsteğe bağlı sigorta kapsamında tescil sayısı ile prim ödeyenler için Tablo 10 ' a bakınız.

(\*\*) SSK'da eş - çocuk , ana-babanın (aile ferdi) sayısı hakkında sağlıklı bilgi olmadığından yapılan anketler sonucu tespit edilen katsayılarla dayanarak bulunmaktaydı. Fakat bu yıl SSK sağlık karnesi sayıları verilmiştir.

Emeklî Sandığı aile ferdi sayısı önceki yıllarda katsayılarla göre hesaplanmakta iken, 2003 yılından itibaren sağlık karnesi verilen kişi sayısı olarak Kurumumuza bildirilmektedir.

Grafik No:1



TABLO 4

## AĞIRLIKLI ÖLÜM YAŞININ 1978-2006 YILLARI ARASINDA DAĞILIMI

YILLAR	AĞIRLIKLI ORT. ÖLÜM YAŞI	
	KADIN	ERKEK
1978	66	65
1979	67	65
1980	68	65
1981	68	64
1982	68	64
1983	68	65
1984	67	61
1985	67	62
1986	67	64
1987	67	64
1988	61	61
1989	61	61
1990	61	61
1991	61	61
1992	61	61
1993	62	61
1994	62	61
1995	67	65
1996	68	65
1997	68	65
1998	67	65
1999	68	66
2000	67	66
2001	68	66
2002	68	66
2003	68	67
2004	69	67
2005	70	68
2006	70	68

TABLE 47-SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDAKİ KİŞİ SAYISI VE TÜRKİYE NÜFUSUNA ORANI (Aktif Çalışan, Aylık Alan, Bakımlı Yükümlü Olunan) 2008 ARALIK

Önceki Yılın Kalitesi Gözlemlenmiştir	Min. İstihdam (TÜİK ADKRSK Göz Nüfus)	Toplam Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Kişi Sayısı (Aktif-Faali + Yaşlılar)	Toplam Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Kişi Sayısı (Faali + Yaşlılar)	Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Kişi Sayısı (Yeni Kart Harici)		Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Kişi Sayısı (Kalan Aktif)	Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Aktif Çalışanların Toplamı II Nüfusuna Oranı (%)				Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Aylık Alan Kişi Sayısı (%)				Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Bakımlı Yükümlü Tütümlerini (Yararlanıcıları) Sayısı				Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Bakımlı Yükümlü Tütümlerinin Oranı (%)	2022 sayılı yasanın yararlanımları sayısı	2022 sayılı yasanın yararlanımları oranı (%)	YEŞİL KARTLI SAYISI	
				Toplam			Emekli		Emekli		Emekli		Emekli										
				Emekli (A)	Bağ-Kur (B)		Emekli (A)	Bağ-Kur (B)	Emekli (A)	Bağ-Kur (B)	Emekli (A)	Bağ-Kur (B)	Emekli (A)	Bağ-Kur (B)									
Adana	2.008.650	1.942.100	1.619.958	90,72	44.640	62.669	82.841	209.810	355.620	17,72	40,263	47.903	149.532	237.468	11,84	147.060	284.154	596.465	1.028.730	51,17	30,849	1,99	322.248
Adıyaman	582.762	543.603	290.916	49,92	30.156	9.118	18.104	33.965	59.787	10,18	5,425	11.144	11.212	27.781	4,77	27.308	61.825	114.615	203.949	35,00	24.426	4,19	252.687
Afyonkarahisar	701.572	660.825	595.112	84,83	40.967	25.900	38.469	66.830	131.208	18,70	16,849	27.485	37.264	81.618	11,63	62.148	118.628	201.512	382.286	54,49	13.763	1,96	65.493
Ağrı	530.879	494.721	190.558	35,89	36.159	10.721	11.907	12.647	35.275	6,64	2,777	5.577	3.988	12.142	2,29	24.128	64.306	54.709	143.141	28,96	1.297	0,24	304.183
Amasya	328.674	324.209	283.841	86,36	4.462	19.730	18.804	31.922	70.456	21,44	10,482	19.731	21.596	51.799	15,76	49.143	62.625	49.818	161.586	49,16	12.997	0,39	40.368
Ankara	4.466.756	4.066.772	3.913.529	87,51	396.064	372.404	191.430	801.178	1.365.013	30,56	266.599	114.456	337.446	718.501	16,09	508.525	419.915	901.576	1.830.015	40,77	3.785	0,76	133.243
Antalya	1.789.295	1.804.350	1.486.731	83,09	144.344	52.752	140.942	330.455	524.148	28,29	52,002	50.262	92.684	194.958	10,90	120.447	294.374	362.803	767.624	42,90	22.162	1,24	117.619
Artvin	168.062	164.787	145.076	86,31	3.222	14.178	7.799	17.256	39.234	23,24	5,240	6.321	16.832	30.393	18,08	28.970	19.806	26.751	75.449	44,89	6.501	3,87	19.691
Aydın	946.971	923.710	831.844	87,84	23.291	40.907	65.474	104.796	211.177	22,30	30.322	42.970	77.900	151.192	16,57	84.732	182.425	202.318	469.475	49,58	17.941	1,89	61.606
Balıkesir	1.118.313	1.108.632	1.013.284	90,61	9.589	51.851	79.941	119.252	251.045	22,45	45,164	48.064	102.748	195.996	17,53	117.400	226.367	220.478	566.243	50,63	22.724	2,03	65.348
Bilecik	203.777	193.176	184.190	90,39	10.601	12.296	7.429	35.510	55.234	27,11	5,442	7.966	19.294	32.732	16,06	18.713	20.944	57.017	96.225	47,22	3.267	1,60	8.596
Bingöl	251.552	247.287	113.719	45,21	4.265	8.947	5.121	10.857	24.925	9,81	2,782	4.351	3.886	11.019	4,38	23.464	30.112	20.120	77.775	30,92	11.137	4,43	133.568
Bitlis	327.866	314.615	146.329	44,83	13.271	10.286	14.160	12.247	36.673	11,18	1,159	5.250	4.047	12.456	3,80	26.221	49.592	51.887	97.200	28,84	10.842	3,31	188.286
Bolu	270.417	267.656	257.522	95,23	2.791	26.022	15.015	41.856	82.893	30,65	9,871	11.321	22.140	43.132	16,95	37.811	39.798	53.888	131.497	48,63	6.200	2,29	10.134
Burdur	251.181	239.912	220.120	87,53	11.299	20.041	18.294	25.465	63.770	25,39	8.479	15.695	17.139	41.313	16,45	41.392	41.989	31.656	115.037	45,80	7.848	3,12	18.782
Bursa	2.439.676	2.367.693	2.284.903	93,65	71.983	58.902	119.881	486.405	664.988	27,25	55.518	71.432	234.472	361.422	14,81	149.277	317.173	792.043	1.258.493	51,58	24.303	1,00	62.890
Çankırı	476.128	461.303	435.968	91,57	4.202	26.483	37.722	56.066	120.271	25,28	17.967	27.396	37.154	82.517	17,33	52.742	76.645	103.793	233.180	48,87	9.052	1,30	25.335
Çanakkale	174.012	169.715	156.650	90,02	4.297	19.448	10.117	16.235	45.809	26,32	7,725	11.607	10.660	29.392	16,89	31.046	29.510	20.902	81.458	46,81	5.755	3,31	13.065
Çorum	549.829	534.224	441.496	80,30	16.403	21.560	29.822	50.623	102.006	18,56	12.281	18.708	39.379	70.366	12,60	53.343	72.346	143.394	289.124	48,96	27.554	5,01	92.726
Denizli	907.325	867.708	823.777	90,79	39.617	33.181	63.962	158.059	255.191	28,15	23.289	44.619	68.734	136.622	15,89	56.269	188.081	260.616	431.964	47,61	13.850	1,49	43.929
Dişarbakır	1.460.714	1.296.538	741.945	50,78	194.176	31.439	21.046	63.857	138.343	9,33	13.985	15.280	39.065	67.350	4,61	82.636	123.196	332.422	538.253	36,85	36.885	2,51	604.853
Edirne	396.462	388.995	343.223	86,57	7.467	23.477	29.507	42.180	95.144	24,00	13.073	24.563	25.634	63.270	16,96	39.745	62.682	62.382	184.809	46,61	8.168	2,06	45.742
Elazığ	541.258	530.024	428.618	79,19	11.222	22.763	18.711	46.478	87.972	16,25	12.821	9.680	39.315	62.116	11,40	59.602	63.199	158.726	278.529	51,46	14.740	2,72	101.408
Erzincan	213.538	211.684	185.044	86,86	1.854	16.267	14.923	19.581	50.771	23,78	4.766	8.483	13.224	26.473	12,40	24.478	45.862	37.460	107.800	50,46	7.604	3,56	26.640
Erzurum	784.841	773.248	518.256	66,82	1.593	33.503	27.589	53.286	114.380	14,97	13.430	17.890	32.456	63.776	8,12	78.381	72.246	169.473	340.100	43,33	26.633	3,39	254.992
Eskişehir	724.846	710.995	674.785	93,09	13.851	42.197	29.304	121.096	192.198	26,52	29.987	31.517	82.202	143.706	19,93	69.961	66.209	202.692	338.882	46,75	7.242	1,00	36.190
Gaüzantep	1.560.023	1.461.934	1.226.234	78,60	98.089	27.776	53.818	145.695	227.084	14,96	16.844	34.858	58.326	108.028	6,92	74.905	229.439	598.774	891.119	57,12	25.054	1,61	239.700
Giresun	417.508	414.888	345.676	82,77	2.620	22.900	23.362	38.413	87.285	20,90	12.030	18.526	39.827	67.383	16,14	53.346	64.816	72.967	190.922	46,73	16.094	3,85	66.280
Gümüşhane	130.825	128.329	98.529	76,53	2.296	10.459	8.220	8.818	27.496	21,02	2.648	5.642	7.238	16.529	11,87	24.558	21.915	9.442	55.915	42,74	5.696	3,52	25.990
Hakkari	246.468	201.888	98.323	39,88	144.140	30.990	3.521	7.588	17.069	6,92	3.932	1.663	1.703	7.288	2,96	19.767	19.698	25.241	64.986	28,26	5.753	1,23	112.696
Hatay	1.398.224	1.294.570	1.004.136	72,44	91.653	61.656	99.103	213.966	364.576	15,37	36.450	38.450	61.863	118.807	8,57	79.712	310.116	282.416	672.242	48,49	34.420	2,48	265.334
İsparta	419.845	399.833	363.862	86,67	20.012	30.965	23.891	44.594	98.060	23,49	16.368	15.970	38.055	90.393	14,39	68.259	48.328	30.324	200.909	48,81	9.808	2,34	35.773
İzmir	1.595.938	1.478.730	1.238.241	77,59	117.208	47.008	94.324	157.048	298.390	18,70	41.057	36.732	97.392	175.181	10,89	114.377	328.110	323.183	784.670	47,91	33.191	2,09	240.498
İstanbul	12.573.836	11.747.958	11.421.237	90,83	826.878	244.224	440.652	2.891.465	5.378.342	26,44	282.655	240.744	1.162.655	1.686.064	13,41	578.181	1.252.280	4.338.369	6.159.831	48,98	69.019	0,55	325.721
İzmit	3.739.363	3.569.427	3.404.714	91,06	169.936	148.823	168.280	662.683	979.758	26,20	150.667	106.228	410.255	675.560	18,07	361.647	363.203	1.024.559	1.749.409	46,79	43.195	1,15	164.713
Kars	312.205	270.499	167.406	53,62	41.706	12.128	12.175	12.254	36.588	11,71	3.150	8.911	6.425	16.496	5,28	22.840	43.686	47.925	114.352	36,63	11.855	3,89	103.053
Kastamonu	390.366	395.402	317.240	80,03	4.166	26.706	25.666	32.034	94.406	23,42	12.903	16.530	30.189	59.622	16,54	58.914	61.695	52.703	173.212	48,07	17.662	4,98	36.163
Kayseri	1.165.068	1.068.689	978.903	83,85	96.469	30.380	56.654	150.910	237.953	20,42	22.725	32.904	92.709	147.839	12,89	80.844	185.301	324.967	591.113	50,74	16.465	1,41	91.765
Kırklareli	333.256	327.197	305.159	91,67	6.057	15.730	19.355	47.783	82.988	24,87	11.731	12.131	23.188	57.523	17,26	30.406	57.195	77.168	164.878	48,44	5.353	1,61	22.036
Kırşehir	223.170	214.724	181.313	81,24	3.446	12.651	14.250	17.651	44.562	20,92	11.837	12.606	13.987	31.887	14,29	29.671	37.7						

## 10. ÖZGEÇMİŞ

Fatma Şenden Zırlı, 1969 yılında Mersin’de doğdu. İlk ve orta okulu Almanya’da tamamladı. 1991 yılında Ankara Hacettepe Üniversite Eğitim Fakültesi Alman Dili ve Eğitimi bölümünden mezun oldu. 1998 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’ne bağlı Kadın Çalışmaları Anabilim Dalı’nda “Sosyal Güvenlik ve Kadın” başlıklı tezini tamamlayarak Yüksek Lisans derecesini aldı.