

GÖZLEM VE GÖRÜŞ

SOSYAL GÜVENLİĞİMİZ : NEREYE?*

Özcan KESGEÇ**

1. SOSYAL GÜVENLİK: TANIMI VE GELİŞİMİ

Sosyal Güvenliğin tanımı ve kapsamında, tüm sosyal kesimlerin birleştiği görülmektedir. Bunda bir sorun yoktur. Sorun, sosyal güvenliğin nasıl sağlanacağına ve / veya sağlanmasının gerekip gerekmediğinde ortaya çıkmaktadır.

Çağdaş anlamda sosyal güvenlik; herkesin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılayacak tarzda bugünlerinin ve yarınlarının güvence altına alınmasıdır.

Sosyal güvenliği, ülkede yaşayanlar arasında hiçbir ayırım gözetmeksizin toplumun bütün fertlerinin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak tarzda, kişilerin bugünlerini ve yarınlarını güven altına almayı hedef tayin eden bir sistemler bütünü olarak tanımlamak olanaklıdır.

Nitekim sosyal güvenlik kavramı, çağımızda sadece çalışanlar için değil, tüm fertleri kapsayan biçimde algılanmıştır.

Bu tanım ve kapsama göre sosyal güvenlik :

- Bir toplumu oluşturan bütün fertleri, doğumlarından ölümlerine kadar tüm yaşamları boyunca ilgilendiren sosyal politikaların ve refah devleti anlayışının ulaştığı en önemli üst nokta,

- Yurttaşları başkalarına muhtaç ve ihtiyaçların esiri olmaktan kurtarma,

- Bir bireysel tasarruf sistemi değil, tam tersi, bireyi ve

* DİSK Sosyal-İş Sendikası 10. Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu 29-30 Nisan 2000 Sy: 65-71'de yayınlanmıştır.

** Sosyal-İş Sendikası Genel Başkanı

ailesini, sağlık, işsizlik, yaşlılık, emeklilik, ölüm v.b. nedenlerle uğradığı kayıplardan korumayı hedefleyen bir koruma programı,

- Refahı artırmanın, geliri zenginden yoksula bölüştürmenin en etkin alanlarından biri, olma özelliği ve niteliklerini taşıyan bir içeriğe ulaşmıştır.

Onun için de ülkelerin kalkınma göstergesi, sosyal güvenliğe verilen önem ile ölçülmektedir.

"Sosyal güvenlik" teriminin çok uzun bir geçmişi yoktur. İlk olarak 1936 yılında Amerika'da bu isimle anılan bir yasada kullanılmıştır. Buna karşın hızla yayılan ve gelişen bir süreç izlemiştir. Bunda da merkezinde insanın baş aktör olması yatmaktadır. Bu ise sosyal güvenliğin, bir sosyal politika alanı olduğunun anlaşılmasını zorunlu kılmaktadır. Yani sosyal güvenlik, salt "teknik" bir sorun değildir.

Sosyal politika, kendi kaderine terk edilmiş gruplara yönelik bir politika olmaktan öte, kapsamındaki topluluğun ve giderek tüm toplumun sosyal gelişimini sağlama politikası olarak görülmektedir. Sosyal politika; özü bakımından, insana, yaşamın tüm güçlüklerine karşı bir koruma sunması ile kendini gösteren, bu anlamda ortaya çıkan sosyal sorunlara yetkili kamu makamlarının "müdahale" bütününe anlatan bir alandır. Sosyal güvenlik, kapsadığı hastalık, yaşlılık, işgöremezlik, işsizlik, bakım analık, dul ve yetimlik, iş kazaları, meslek hastalıkları v.b. alanlar ile sosyal politikanın en somut ve insana yönelik çerçevesini oluşturmaktadır.

Böyle olduğu için de ticari bir alanın konusu olamaz. Bunun için sosyal güvenlik, İnsan Hakları Evrensel Bildirisinde yer alan temel insan haklarından biridir.

Sosyal güvenlik bir yönü ile de Ekonomik Haklar'

dandır. Ekonomik haklar ise "birey" i "toplum" dan alacaklı kılan ve "devlet" e pozitif edimlerde bulunma zorunluluğu getiren haklardır.

Ekonomik hakları, ekonomik özgürlüklerle karıştırmamak gerekir. Ekonomik özgürlükler, ekonomik hakların aksine, iktidarların negatif edinimini, yani bu alana hiç karışmamasını gerektirir.

Sosyal Güvenlik, işte bu kapsam ve içerik çerçevesinde değerlendirilmelidir. Nitekim T.C. Anayasası herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu hükme bağlamıştır.

2. TÜRKİYEDE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

Sosyal güvenlik,

- 1- Sosyal Sigortalar,
- 2- Sosyal Yardım,
- 3- Sosyal Hizmet programlarından oluşmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumları da bu programa uygun olarak ve ülkelere göre çeşitlilik göstererek oluşmaktadır. Örneğin, kimi ülkelerde tüm sosyal programları doğrudan devlet bütçesinden karşılanmakta, kimilerinde primli sisteme dayalı uygulamalar yapılmakta, kimilerinde de her ikisinin birlikte uygulandığı karma modeller yer almakta, kurumlaşmalar da buna göre olmaktadır.

Türkiye sosyal güvenlik sistemi, devletin finanse ettiği sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan primsiz sistem ile ilgililerin finanse ettiği primli sistemden oluşan karma bir sistemdir.

2.1. Primsiz Sistemin Temel Uygulamaları

- 1005 sayılı İstiklal Madalyası Almış Olanlara Yardım Yasası
- 4109 sayılı Muhtaç Asker Ailelerini Desteklemek İçin Yasa
- 2150 (3292) sayılı Vatani Hizmet Tertibinden Kişilere ve Ailelerine Yardım Yasası
- 2330 sayılı Güven ve Asayiş Sağlarken Ölen ve Sakatlananlara Yardım Yasası
- 2022 sayılı 65 Yaş ve Üstündekilere Maaş Bağlanmasına İlişkin Yasa
- 3713 sayılı Terörle Mücadele Edenleri Korumaya Yönelik Yasa
- 168 sayılı Yabancı Ülkelerde Türk Kültürüne Hizmeti Geçenlere İlişkin Yasa
- 2629 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde Görevli Bazı Personele Yardımı Amaçlayan Yasa
- 3294 sayılı Fakir Yurttaşlara Yardım Yasası
- 3320 sayılı Konut Edindirmeye Yönelik Yasa

-2022 sayılı Muhtaç Çocuk, Sakat ve Yaşlılara Sosyal Hizmet Vermeyi Amaçlayan Yasa

-3359 sayılı Sağlık Hizmetlerine İlişkin Yasa

-3816 sayılı (Yeşil Kart) Ödeme Gücü Olmayanlara Sağlık Hizmeti Vermeyi Amaçlayan Yasa

Ülkemizde bu yasal düzenlemelerin gereklerini çok çeşitli kuruluşlar yerine getirmektedir. Bu kuruluşların yurttaşlarca yeterince bilindiği de söylenemez. Ayrıca bunlar arasındaki eşgüdümsüzlük, hem hizmetlerin yeterince sağlanamamasını hem de yararlanma konumunda olanların yararlanamamasını doğurmaktadır. Tüm bunların güvenlik harcamalarımız içindeki payı ise % 2 civarındadır.

2.2. Primli Sistem ile Hizmet Veren Sosyal Güvenlik Kurumları

Genel olarak bu kurumlar, sosyal sigorta'lardan oluşmaktadır. Bir sosyal güvenlik kuruluşu olmasına karşın, bir sosyal sigorta kuruluşu sayılamıyacak olan T.C. Emekli Sandığı da, ülkemizde bu kategoride sayılmaktadır. Biz de burada belirtmekle yetinecek ve esas olarak " sosyal sigorta" kategorisinde Sosyal Sigortalar Kurumu (S.S.K.) nu geniş olarak ele alacağız.

Bugün var olan sosyal sigorta kuruluşlarımız ve çerçevesini belirleyen yasalar şunlardır.

-5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı

-4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası

-1479 sayılı Bağ - Kur

-2926 sayılı Tarımda Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigorta Yasası

-506 sayılı yasanın 20. maddesi uyarınca Banka, Sigorta ve reasürans şirketleri, Ticaret ve Sanayi odaları, borsalar ve bunların birlikleri bünyesinde Vakıf tarzında kurulan ve Bakanlıkça onanmış bulunan 22 sosyal sigorta sandığı. Bu sandıklar üyelerine en az S.S.K. kadar uygulama yapmakla hükümlü bulunmaktadır.

3. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU

Türkiye " sosyal sigorta " sisteminin belkemiğini Sosyal Sigortalar Kurumu ve uygulamakla yükümlü olduğu 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası oluşturmaktadır.

Kapsadığı sigorta dallarının çeşitliliği, sağlık sigortasını tüm kolları ile doğrudan uyguluyor olması ve kurumsal yapısı ile S.S.K. ülkemizin başat sosyal sigorta kuruluşu durumundadır.

Ülkemiz sosyal güvenliğinin ve sosyal sigorta sistemimizin çağdaş bir niteliğe kavuşmasının önündeki

engelleri belirlemek, bu alanda ileri sürülenleri değerlendirmek açısından S.S.K. özelinde düşüncelerimiz ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Yineleyelim. Ülkemizde sosyal güvenliğin esas olarak " sosyal sigorta " sistemi içinde kurumsallaşarak sağlanması esas alınmıştır. 1945 yılında 4792 sayılı yasa ile İşçi Sigortaları Kurumu, oluşturularak bu yeğleme temel politika olarak yasalaştırılmıştır. 1961 ve 1982 Anayasaları ile de " anayasal " hak ve güvence haline getirilmiştir.

3.1. Sigorta-Sosyal Sigorta Nedir?

Sigorta, ayrıcalıklı yada özel grupları kavrayan, önceden belirlenmiş risklere karşı , önceden belirlenmiş ödeme koşulları ile alınan primlerle yürütülen özel bir hizmet biçimidir. Ticaridir. İsteğe bağlıdır. Bireyseldir. Sosyal sigorta, sigortadan sigorta tekniğini kullanma dışında, hemen hemen tamamen ayrılır.

Sosyal Sigorta ; zorunludur, eş ve çocukları anne ve babaları da kapsar, kamu hizmetidir, devletin katkısını gerektirir, amacı tüm toplumu kapsamaktır. Primli bir sistemdir. Ancak toplum geneline yaygınlaştırıldığı zaman Dr.Nusret H. Fişek ' in çok yerinde ifadesi ile, prim kavramı anlamını yitirir.

Sosyal Sigorta, salt bir finansman kurumu olarak düşünülemez. Hizmet Kurumu olma özelliği de vazgeçilmez niteliğindedir. Sosyal sigortalarda işletme iki sistemden birisine göre yapılır.

1) KAPİTALİZASYON SİSTEMİ :Fon sistemi de denir. Toplanan primlerin işletilip nemalandırılması yolu ile sigortalının geleceğini finanse etmesi esasına dayanır.

2) REPERTİSYON SİSTEMİ: Dağıtım sistemi de denir. Bu sistem aktif sigortalılardan toplanan primin, pasif sigortalılara aktarılması esasına dayanır.

Bütün bunlardan sonra şu saptama belleklere yerleşmelidir. Sosyal Sigortalar Kurumunu, özel sigorta kuruluşlarından ayıran en temel özelliği Onun "sosyal" niteliğidir. Nitekim 1964 yılında 506 sayılı yasa ile, İşçi Sigortaları Kurumu olarak adlandırılırken, " sosyal ", sözcüğü kurumun hem yayılım emellerini ve hem de içeriğini daha iyi anlatması bakımından yeğlenmiştir. Bu nedenle, sosyal sigortaların yürüttüğü tüm sigorta kollarına ilişkin hizmetlerin de " sosyal " bir karakterde olması, kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Bunun diğer somut bir göstergesi de sosyal sigortanın yürüttüğü sağlık sigortasının - sağlık hizmetlerinin - sosyal niteliğini ortaya koyan 506 sayılı yasanın 124. maddesidir. Bugün de yürürlükte olan bu madde " kurum, sigortalıları sağlık durumlarını kontrol amacıyla, istediği zaman, sağlık muayenesine tabi tutabileceği gibi, koruyucu hekimlik bakımından koruyucu her türlü tedbiri alabilir." demektedir.

3.2. S.S.K'nin Bugünkü Durumu

1945 yılında S.S.K., kurulurken, mali ve idari bakımdan özerk, özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu kuruluşu olarak yapılandırılmıştır. 4792 sayılı kuruluş Yasasının 1. maddesi bu düzenlemeyi taşır.

Kuruluşundan sonraki süreçte Kurum, adım adım, özerk ve özel hukuk hükümlerine tabi yapısından uzaklaştırılmış, siyasal iktidarların egemen olduğu bir "Devlet dairesi " yapısına büründürülmüştür. Kuruma, görevi olmayan yükler yüklenmiş,kaynakları iktidarlarca ucuz kredi olarak kullanılmış, bütçeden hiçbir katkı yapılmamıştır.Kurum 1996 yılına kadar bütçeden hiçbir pay almadan, kaynakları kendi dışından talan edilmesine rağmen kendi yağı ile kavrulagelmıştır.Bugün 45 milyon yurttışa çeşitli sosyal sigorta hizmeti vermektedir.

1980 sonrası, dünyada esen rüzgarlara koşut olarak, ülkemizde de özelleştirme, devleti küçültme, sağlık eğitim gibi alanları dahi kamu hizmet alanı olmaktan çıkarma " sosyal devlet" i tüm kazanımları ile birlikte yok etme politikaları uygulamaya konulmaya çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik de, özelleştirilmeye çalışılan kamu hizmeti olmaktan çıkarılmaya çalışılan alanların başında seçilmiştir. S.S.K.' nın alacakları ödenmezken kaynaklarının sıfır faizle, tutulması zorla dayatılmıştır.

1996 yılından sonra kendi bütçesinden açık vermeye başlayan S.S.K.ve diğer sosyal güvenlik kurumlarına, bütçeden aktarılan paralar, "açım, kara delik" gibi sunulmaya başlanmıştır.

Bu söylemin gerçek anlamını belirtmeden önce şu sorunun yanıtına bakmak, gerçeği daha iyi anlamaya yardımcı olacaktır. Bütçeden S.S.K.ya ayrılan aktarılan, katılan pay ne olmalıdır ?

1999 yılı Mali Yılı Bütçe Kanununa göre (1996 dan sonraki en son bütçeyi esas alıyoruz.) gelir bütçesi 17.950 katrilyon gider bütçesi ise, 27.186 katrilyon TL.dir.Sosyal transferlerin tutarı 1.425 katrilyon TL., sosyal güvenlik ile ilgili ödemelerin tutarı ise 1.380 katrilyon TL.olup, S.S.K.ye yapılacak transfer ise 793 Trilyon TL. olacaktır. Görüleceği üzere bütçe giderlerinin %5'i sosyal güvenlik harcamalarına ayrılmış olup, SSK'nın payı ise %2.9'dur. Aynı yıl bütçesinde borç ödemelerine 10.300 katrilyon TL ayrılmış olup, bu ise bütçenin %37.8'ini oluşturmaktadır. İç borçların giderlere oranı ise %34.9'dur.

Devlet bütçesinden %2.9 pay alarak.. ki, bütçe katkısının 1996'dan başladığını yineleyelim-ülke nüfusunun %48.2'sine sosyal güvenlik hizmeti veren SSK'ya yapılan katkıyı, açık ve/veya kara delik diye nitelendirilen adı; sosyal devlete reddiyeden başka birşey değildir ve olamaz,

Kamu haznedarlığı denilen, yani SSK gelirlerin 0 faiz ile banka hesabına yatırılmasını zorunlu kılan uygulama ile SSK'nın 1998 yılı kaybı 18 Trilyon TL'dir. Bunun adı SSK kaynağını aktarmaktan başka birşey değildir.

Bugün Türkiye'de, sosyal güvenliğe bütçeden yok denecek kadar az olan katkıyı bile çok görenlere, aşağıdaki tabloyu bir kez daha hatırlatmakta fayda var.

Ülkeler	Bütçeden Sosyal Güvenliğe Katkı Oranları (%)
ABD	29.0
Almanya	25.0
Avustralya	79.0
Danimarka	85.0
Finlandiya	44.0
İngiltere	55.0
İrlanda	61.0
İsveç	49.0
Japonya	22.0
Kanada	61.0

3.3. Sözde Sosyal Güvenlik Reformu Yasası: Asıl Amaç

Kendilerini "küreselleşen dünya" masalını yineleyerek, onun çarkının bir dişlisi olarak görenler, özelleştirme virüsünü ülkemizde yaygın ve salgın haline getirmeye çalışmaktadırlar.

Sağlığın da bu anlayışın bir alanı haline getirilmesinde, 1982 Anayasası ile anayasal çerçevenin oluşturulduğunun vurgulanması önem taşımaktadır. 1961 Anayasasında yurttaşlar için bir hak olan sağlık, 1982 Anayasası ile bir hizmet haline getirilmiş, böylece sağlık, toplumca, -Devletçe- karşılanması zorunlu bir gereksinim olmaktan çıkarılmıştır.

Çıkarılan sözde sosyal güvenlik yasası ile de, bu alanda daha somut adımlar atılmış, sosyal güvenlik kapsamında önemli bir yer tutan S.S.K." sağlık sigortası " uygulamasının, özelleştirilmesinin önünün açılması amaçlanmıştır.

Emeklilik yaşı yükseltilerek, prim ödeme gün sayısı dünya normlarının üstüne çıkartılarak, zaten yetersiz olan

emekli maaşı oranı daha da düşürülerek, insanların S.S.K.dan kaçışı özendirilmiş ve bu alanın da " özel sigortaya", kaydırılması amaçlanmıştır.

Bugünün parası ile ortada 2 katrilyon düzeyinde emeklilik sigortası primi gelirleri vardır. Buna 5.2 katrilyon TL tutarındaki S.S.K.bütçesinin büyüklüğü açısından bakıldığında ise, sosyal güvenliğin özelleştirilme iştahasının daha iyi anlamak kolaylaşmaktadır.

Yine bu sözde reform yasası ile getirilen ve 01.06.2000 den geçerli olacak olan " işsizlik sigortası" ile oluşacak olan " fon " un ilk eldeki birikiminin 4-5 katrilyon TL. olacağı, fonun yönetiminin ve nasıl kullanılacağı belirsizliği, gözden kaçırılmaması gereken bir önemli noktayı oluşturmaktadır.

Kısaca, S.S.K.'nin dünü ve bugün yapılmak istenenler, " Türkiye kapitalizminin " sermaye birikimini sağlama ve birikime el değiştirtilmesi serüveninin de adı olmaktadır.

Bütün bunlardan şu sonuçları çıkarmak olanaklıdır ; Sosyal güvenliği, bir kamu alanı görenler, bu alanın devletin görevi olduğunu savunanlar yani sosyal devleti gerekli ve zorunlu görenler saf tutmak zorundadır. Karşı safı ise bu alanı da, " bırakınız yapınlar, bırakınız geçsinler " anlayışının sahibi olarak piyasanın vahşi ellerine bırakmak isteyenler oluşturmaktadır.

Sorun ; salt bir " teknik " sorun değildir. Olayı böyle göstermek isteyenlerin tuzağına düşmemek gereklidir. Sosyal güvenliğin, bir hak olduğu, ticarileştirilemeyeceği temel yaklaşımı içinde sosyal devletin, sosyal güvenliğin tümden yok edilmeye çalışıldığı bu günlerde, artık ayrıntı haline gelen her türlü yeniden yapılanma önerileri tartışılabilir. Kaldı ki bu alanda yapılması gerekenler artık bilinmektedir. Pek çok çözüm üretilmiştir.

Bu nedenle, sözde sosyal güvenlik reformuna karşı gösterilen sendikal ve sınıfsal tepki aslında tarihsel bir öneme sahiptir.

Deprem; bir kez daha, sosyal devletin özenle korunması gereken bir kazanım olduğunu acı bir biçimde göstermiştir. Ama ne acıdır ki, deprem içinde " sosyal güvenlik yasa tasarısı " sosyal devleti yok edici bir biçimin ayaklarından biri anlayışı ile yasalaştırılmıştır.