

KALKINMA PLANLARI SÜRECİNDE SOSYAL GÜVENLİKTE GELİŞMELER¹

DEVELOPMENTS IN SOCIAL SECURITY IN THE PROCESS OF DEVELOPMENT PLANS

İbrahim ÖRNEK*

Mustafa BAYLAN**

Özet

Sosyal güvenlik temel amacı, sosyal risklerden dolayı geliri kesilenlere gelir temin etmektir. Türk sosyal güvenlik sistemi gelişmiş batı ülkelerine göre geç kurumsallaşmış ve kişisel ve maddi kapsamını genişletme çabaları devam etmiş ve etmektedir. Bu çabalar kalkınma planlarında da önemli yer tutmuştur. Türkiye iktisadi planlama ile 1930'lu yıllarda tanışmış ancak planlı kalkınma çabaları 1960'lı yıllarla başlamıştır. 1963'den günümüze on tane kalkınma planı hazırlanmış ve uygulanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan beri hazırlanan bütün kalkınma planlarında sosyal güvenlik sistemi hep önemini korumuş ve genel anlamda, gelir dağılım aracı olarak görülmüştür.

Abstract

The main purpose of social security is to protect individuals from financial hardships. Turkish social security system has been institutionalized late with respect to developed western countries. Also scope of the Turkish social security system has been extended. The

¹ Bu çalışma KSÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı'nda yapılan doktora tezinden türetilmiştir.

* Prof. Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, email: iornek@ksu.edu.tr

** Öğr. Gör., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Pazarcık MYO, email: m_baylan@ksu.edu.tr

extension of social security has an important place in all the national development planning. Although Turkey met planning in 1930's, Turkey's development strategy with planning started in 1960's. Until now, Turkey has prepared and applied ten development plans. In all the plans social security has been indicated as a tool of income distribution.

Giriş

Sosyal güvenlik insanlık tarihinin her döneminde var olmuştur. Sosyal risklere karşı sosyal güvenlik, önceleri geleneksel yöntemlerle sağlanmış, sanayi devrimi ile birlikte kurumsallaşmıştır. Sosyal güvenlik sistemleri, sosyal güvenlik yasalarında özetlenen kültürel geçmiş, gelişmişlik düzeyi, kurumsal alt yapı ve uygulanan ekonomi politikalarına göre şekillenmiştir. Geleneksel sosyal güvenlik sistemlerinin güçlü olduğu Türkiye'de, modern sosyal güvenlik sisteminin temelleri 1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumunun kurulmasıyla başlamıştır. 1950'de Emekli Sandığının ve 1972'de Bağ-Kur'un kurulmasıyla Tür sosyal güvenlik sistemi meslek farklılığına göre inşa edilmiştir. Yine Türkiye'de planlı ekonomi girişimleri 1930'lı yıllarda başlamış ve Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı 1934'de, İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı 1938'de uygulamaya konulmuştur. Bu planların ortak özellikleri her ikisi de kalkınma planı olarak değil, entegre yatırım projeleri demeti halinde şekillendirilmiş ve sosyal hizmet sektörleri projeler listesine alınmamıştır. Ancak 1960 sonrasındaki planlarda sosyo-ekonomik sorunlar ele alınmış ve planlama hem iktisadi hem sosyal sorunları içerecek şekilde yapılmıştır. Böylece daha iyi bir sosyal güvenlik sistemine sahip olma isteği ve çabaları 1963'ten beri bütün kalkınma planlarında yer almıştır.

Çalışmada, Türk sosyal güvenlik sisteminde meydana gelen gelişmeler kalkınma planları çerçevesinde incelenmiştir. Bunun için öncelikle sosyal güvenliğin tanımı ve sosyal güvenliğe konu olan riskler üzerinde durulduktan sonra Türkiye'de planlamanın kısa tarihçesi verilmiştir.

Sosyal Güvenliğin Tanımı, Amacı ve Sosyal Güvenliğe Konu Olan Riskler

Sosyal Güvenliğin Tanımı ve Amacı

Sosyal güvenlik, (a) hastalık, sakatlık, analık, iş kazası, işsizlik, yaşlılıktan veya ailenin bir üyesinin ölümünden dolayı gelir eksikliği (veya yetersiz gelir miktarı), (b) sağlık güvencesine erişim eksikliği veya imkânsızlığı, (c) özellikle çocuklar ve bağımlı yetişkinler için yetersiz aile desteği, (d) genel yoksulluk ve sosyal dışlanmadan kaynaklanan zararların giderilmesi için nakdî veya aynı fayda sağlama çabalarının tümüdür (ILO, 2010a: 13).

Sosyal güvenliğin amacı, fakir ve dükünleri korumak ve onlara kabul edilebilir yaşam standartları sunmaktır. Sosyal güvenlik ayrıca yaşam boyunca düzenli ve istikrarlı tüketim ve gelir düzeyinin temin edilmesidir (Ahmad, 1991: 105). Sosyal güvenlik, toplumun her üyesini kaçınılması imkânsız sosyal risklerin zararlarından koruyup, muhtaçlığın pençesinden kurtarma ve yarının endişesinden uzak tutma gayesi güder (TUSİAD,1997: 27).

Sosyal Güvenliğe Konu Olan Riskler

Risk, dilimizde "tehlike" kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Her tehlike sosyal güvenlik açısından bir risk sayılmaz (Arıcı ve Alper, 2013: 33). Herhangi bir riskin sosyal güvenliğin konusu içerisinde yer alması için sosyal nitelikte olması gerekir. Sosyal risk, ne zaman gerçekleşeceği bilinmemekle beraber ileride gerçekleşmesi muhtemel veya muhakkak olan ve buna maruz kalan kişinin mal varlığında eksilmeye neden olan tehlikelerdir (Gerek vd, 2013: 266). Bir başka deyişle sosyal risk, sosyal politika geleneğinin sosyal sorun olarak tanımlama eğiliminde olduğu konuyu oluşturmaktadır (Gladstone, 2011: 38). Bir tehlikenin sosyal güvenliğin konusu olabilmesi için bazı özelliklere sahip olması gerekir. Bu özellikler ise şöyle sıralanabilir (Arıcı ve Alper, 2013: 35):

a) Tehlikelerin hedefi insan olmalıdır: Tehlikenin insanın ya çalışma gücünde azalmaya ya da beden gücünü yok etmeye yönelik olması gerekir. Örneğin, hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi.

b) Tehlikelere bağlı olarak gelirden azalma veya kesilme gibi zararların meydana gelmesi gerekir: Tehlike bireyin gelir gider dengesinde negatif etkiler yaratması gerekir. Örneğin, hastalanan biri tam etkin olarak çalışmadığından dolayı gelirinde bir azalma meydana gelir. Buna ek olarak, iyileşme çabasıyla tedavi, ilaç ve bakım giderleri arttığından bireyin giderleri normal seyrinin üzerine çıkar. Ancak, doğum gibi gider arttırıcı tehlikeler ebeveyni üzmez bilakis sevindir.

c) Tehlikeler mutlak ve/veya muhtemel nitelikte olmalıdır: Herkesin kaçınılmaz olarak karşılaşacağı tehlikeler mutlak nitelikte olanlardır (ölüm gibi). Herkesin farklı olasılıkla karşılaşacağı tehlikeler ise muhtemel nitelikte olanlardır (hastalık gibi).

d) Tehlikenin gerçekleşme zamanında belirsizlik olmalıdır: Zaman belirsizliği, bireyi daima tehlikelere karşı temkinli olmaya zorlar. Tehlikenin yeri ve zamanı bilinseydi sadece o ana ve yere göre tedbirler alınır ve süreklilik olmazdı.

Sosyal güvenliğin konusu olan riskleri iktisatçılar tarafından farklı şekillerde sınıflandırılmıştır. Örneğin, Yazgan, fizyolojik riskleri ve sosyoekonomik riskleri

“niteliklerine göre riskler” altında; gelir azalmasına yol açan riskleri, gelir kesilmesine yol açan riskleri ve gider artışına yol açan tehlikeleri de “sonuçlarına göre riskler” altında toplayarak sosyal güvenliğin konusu olan riskleri iki ana grupta kategorize etmiştir (Yazgan, 2011: 50). Gladstone ise tarihçi Paul Johnson’dan esinlenerek söz konusu riskleri dört grupta incelemiştir. Bu gruplardan ilki “sağlıkla ilgili riskler”, ikincisi “yaşam döngüsüne ait riskler”, üçüncüsü “ekonomik ve mesleki riskler” ve son olarak da dördüncüsü ise “çevresel riskler”dir. Talas ise söz konusu riskleri “mesleki riskler”, “fizyolojik riskler” ve “sosyoekonomik riskler” olmak üzere üç ana grupta toplamıştır (Talas, 1976: 550).

Bu çalışmada ise sosyal güvenliğin konusu olan riskler söz konusu çalışmalardan yola çıkarak dört ana kategoride toplanmış ve incelenmiştir.

Mesleki Riskler

Meslek riskleri, sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal özürllülük hâlleridir (SGK, 4.2.2013, www.sgk.gov.tr). Mesleki riskler, iş kazaları ve meslek hastalıklarını kapsar. İş kazası, çalışanın iş yerinde bulunduğu sırada işveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle, birey kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıyorsa yürütmekte olduğu iş nedeniyle veya işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş geliş sırasında meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen özre uğratan olaydır (5510/13 md.). Kazanın sonucuna bağılı olarak işçinin muayene, tedavi ilaç, protez vb. masraflarının karşılanması yanında kaybettiği çalışma kabiliyetini tekrardan kazanmak üzere rehabilitasyon masraflarının da karşılanması esastır. Kaza sonunda işçi, geçici veya sürekli olarak çalışma kabiliyetini yitirebilir. Bu durumda çalışanın ve ailesinin mağdur edilmemesi ve geçimlerinin temin edilmesi gerekir (Talas, 1976: 555). Dünya genelinde çalışan nüfusun yaklaşık %30’u zorunlu sigortaya sahiptir. Kuzey Amerika’da bu oran %60 ile en yüksek düzeye ulaşmışken, Sahra-Altı Afrika ise yaklaşık %18 ile en düşük düzeye sahiptir (ILO, 2011: 69).

Meslek hastalıkları, sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğine göre değişen kısa veya uzun süreli hastalık hâlidir. Hastalık hâlinde geçici sürede tam iş görmezlik meydana gelir ve çalışanın yeni iş aramasına gerek kalmaz. İdeal sosyal güvenlik sistemleri herkese en geniş anlamıyla sürekli olarak bütün sağlık yardımlarının yapılması imkânı sağlamak ve aileyi tüm olarak ele alıp günlük ve aylık gelirin miktarını hesaplamak mecburiyetindedir (Talas, 1976: 661). Meslek hastalıkları sigortası genel anlamda iş kazası sigortasından sonra gelişmiştir. Bunun nedeni ise iş kazalarının daha sık vuku bulmasıdır (ILO, 2011: 70). 2006-

2007 döneminde Türkiye’de, istihdam edilenlerden % 3,7’si çalıştığı işe bağlı bir rahatsızlık geçirmiştir. Bu oran erkeklerde % 3,9 iken, kadınlarda % 3’tür. Çalışanlardan işe bağlı bir sağlık sorununa maruz kaldığını belirtenlerin % 63’ü 35 ve üzeri yaştadır. 15-24 yaş grubundaki fertlerde işe bağlı bir sağlık sorunu yaşayanların oranı % 1,6 iken, 35-54 yaş grubunda bu oran % 4,7, 55 ve üzeri yaştakilerde ise % 4,5’tir (TÜİK, 8.12.2013, www.tuik.gov.tr).

Fizyolojik Riskler

Fizyolojik riskler, sadece canlı varlıklara mahsus bir tehlike çeşididir. Bir canlı olarak bireyin karşılaşacağı fizyolojik riskler, beden ve ruh hâlinde bozulma yaratan, çalışma ve kazanma gücünü geçici ya da sürekli olarak kaybetmesine yol açan tehlikeleri içermektedir. Fizyolojik riskler gelir azalması ve/veya kesilmesi yaratabildiği gibi gider artışları da yaratabilir. Hastalanmadan ya da sakatlanmadan ömür süren insanlar olabildiği gibi, yaşlanmadan ömrünü tamamlayan kimseler de olabilir. Fizyolojik riskleri hastalık, sakatlık, yaşlılık ve doğum olarak sıralamak mümkündür (Arıcı ve Alper, 2013: 36).

Türkiye’de aktif sigortalılardan sürekli iş göremezlik durumunda olanların kümülatif olarak tüm iş göremezlik derecelerinde 2010 yılı itibariyle 56.985 erkek ve 1.511 kadın çalışan sürekli iş göremezlik gelirine hak kazanmıştır. 2011 yılında bu rakamlar 57.410 erkek ve 1.556 kadın olarak değişmiştir. Tablo 2.1’de vurgulan nokta, yukarıda belirtilen sayı kadar sakatlanan kişinin geçim endişesinin sigorta tarafından giderilmiş olmasıdır.

Tablo 2.1. 5510 Sayılı Kanununun 4-1/a Maddesi Kapsamındaki Aktif Sigortalılardan Sürekli İş Göremezlik Durumunda Olanların İş Göremezlik Derecelerine Göre Birikimli Dağılımı, 2010-2011

İŞ GÖREMEZLİK DERECELERİ	2010			2011		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
%10’ DAN AZ (*)	17	0	17	15	0	15
% 10-19	20.985	584	21.569	20.957	602	21.559
% 20-29	12.185	335	12.520	12.166	340	12.506
% 30-39	9.861	239	10.100	10.021	250	10.271

% 40-49	6.306	172	6.478	6.478	180	6.658
% 50-100	7.631	181	7.812	7.773	184	7.957
TOPLAM	56.985	1.511	58.496	57.410	1.556	58.966

Kaynak: SGK, 06.09.2013, www.sgk.gov.tr .

(*) Meslekte kazanıma gücünün en az %10 azaldığı Kurumca tespit edilen sigortalı, sürekli iş göremezlik gelirine hak kazanır (5510/19 md.).

Yaşlılık, 65 yaşını (gelişmemiş ülkeler için ise 50-55) tamamlama, sosyal statüde değişme ve fiziki yeteneklerinde kayıplar meydana gelme hâlidir (WHO, 22.12.2013, www.who.int). Tanımdan da anlaşılacağı üzere yaşlılığı üç ana unsur belirlemektedir. Ancak, Birleşmiş Milletler yaşlı nüfus popülasyonu için genelde 60 yaş ve üstüne bakar. Lindert, sosyal harcama limiti belirleyicilerini ortaya koyduğu çalışmasında 65 yaş ve üstü olanlara yaşlı demektedir (Lindert, 1996: 14). Yaşlanma süreci içerisinde kaçınılmaz olan bedenî ve ruhi kayıplar kişinin büyük ölçüde ücretli istihdama erişimine engel olmaktadır. Çalışma gücündeki zayıflık aynı zamanda kazanma gücünde de azalmalara neden olmaktadır. Yaşlanma süreci, kişinin sadece gelirini azaltmaz aynı zamanda kişisel giderlerini de arttırır. Bunun nedeni ise yaşlanan kişinin kendi başına karşılayamaz hâle gelmesidir (Arıcı ve Alper, 2013: 35). Önceleri, Türkiye’de olduğu gibi, İngiltere’de dâhil olmak üzere Hindistan, Afrika ve Çin’de yaşlıların en büyük dayanağı aileleriydi (Ahmad, 1991: 111). Ancak günümüzde ailenin küçülmesi, erkek evlat sahibi olamama veya evladın ebeveynlerine bakmayı ret etmesi yaşlıların sosyal güvenliği için büyük bir sorun olmaktadır. Bundan dolayıda OECD ülkelerinde olduğu gibi tüm yaşlıların sağlık ve emeklilik güvencelerine sahip olması gerekir.

Dünyada yaşlıların çoğu, özellikle düşük gelirli ülkelerde, bir emekli planına kayıtlı olmadıklarından ya da emekli maaşları çok düşük olduğundan genelde informel sektörde çalışmaya devam etme zorunda kalmaktadırlar. Ayrıca düşük gelirli ülkelerde sosyal yardımlardan veya üniversal emeklilikten faydalanamadıklarından yoksulluktan da kurtulamamaktadırlar. Sadece çok az bir kısmı yaşlıların formel sosyal güvenlik sistemlerine erişebilmektedirler. Dünya genelinde çalışan nüfusun %40’ı emekli maaşına sahiptir. Kuzey Afrika da ve Avrupa da çalışan nüfusun %75, kapsam dâhilindeyken bu oran Afrika’da %30’a düşmektedir. Eski komünist ülkeler Orta Asya ülkeleri de dâhil kendilerine miras kalan kapsamlı bir emeklilik planına sahip olduklarından bu oran %60’ları bulmaktadır (ILO, 2011: 51-59).

Doğum öncesi ve doğum sonrası gelir desteği aynı öneme sahiptir. Yasal analık koruma provizyonları yüksek gelirli ülkelerinin %90'ında, orta gelirli ülkelerin %80'inde ve düşük gelirli ülkelerin %50'sinde mevcuttur. Fakat provizyondan faydalanan kadınlar sadece formel sektörde çalışanlardır. Analık ödenekleri genç annelerin istihdamı önünde engelleri de kaldırmaktadır (ILO, 2011: 72).

Sosyo-Ekonomik Riskler

Toplumsal ve iktisadi nitelik taşıyan tüm riskler bu çatı altında toplanabilir. Sosyo-ekonomik riskler insanoğlunun sosyal bir varlık olarak yaratılmış olması ve toplum içinde yaşama ihtiyacından kaynaklanır. Sosyo-ekonomik riskler zaman içinde ekonomik ve sosyal gelişmelere bağlı olarak çeşitlenebilir. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişte bu riskler değişmiştir. Tarım toplumunda bu riskler daha çok olumsuz iklim şartlarına bağlı olarak meydana gelirken, sanayi toplumlarında ekonomik krizlerden kaynaklanan işsizlik ve aile gelirinin yetersizliği nedeniyle ortaya çıkarmaktadır. Sosyoekonomik gelişmeler dinamik olduğundan bugün bilinmeyen bazı riskler doğabilir veya risk sayılmayan bazı unsurlar sosyal güvenlik riski hâline gelebilir (Yazgan, 2011: 62; Arıcı ve Alper, 2013: 39).

İstihdam, geçmişte olduğu gibi günümüzde de önemini yitirmeyen iktisadi bir olgu olmaya devam etmektedir. Eksik istihdam dar anlamda işsizlik, cari çalışma şartlarında ve ücret düzeylerinde çalışmak isteyip de iş bulamama hâlidir. İşsizlik, toplumların ekonomik ve sosyal yapılarını bozacak ağır sorunlar doğurabilmektedir. İşsizliğin yarattığı olumsuzlukları gidermede kullanılan araçlardan biri işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası birkaç yönden sosyo-ekonomik risk giderme açısından mükemmel bir araçtır. Birincisi, işsizlik sigortası ekonomik etkinliği artırmaktadır. Anti-yoksulluk ve gelir temin aracı olan sigorta, işçilere riskten kaçınma ve işçiler arasında değişime direnç sağladığından friksiyonel işsizliği sigortalının hayatında tehlike olmaktan çıkarmaktadır. İkinci olarak, ailede ekmek kazananın sigortalı olması hâlinde, işsizlik sigortasının gelir temin etme fonksiyonu ile yoksulluğu azaltma fonksiyonu tam örtüşmektedir. Başka bir deyişle bu bir sosyal etkinliktir (socially efficient). Üçüncü olarak, sistem kendi desteğini oluşturmuştur. İşsizlik ödenekleri çalışma süresince kazanılır ve mevcut kazancın bir şümulüdür. Sistemin herhangi dayanağa ihtiyacı yoktur. İnsanların kendi çıkarlarını düşünmesi ve sistemin iyi anlaşılması sisteme katılmada en önemli motivasyondur (Marx, 2007: 125).

Tablo 2.2. Bölgelere Göre İşsizlik Sigortası Kapsamında Bulunan Aktif Nüfus, 2010

Bölge	Aktif Nüfusun Yüzdesi Olarak Yasal İşsizlik Kapsamı			
	Zorunlu Katkı Kapsamı	Katkısız Kapsamı	Gönüllü Katkı Kapsamı	Katkılı ve Katkısız Kapsamı
Batı Avrupa	79,4	39	1,0	85,0
Kuzey Amerika	81,4	00	00	81,4
Orta ve Doğu Avrupa	75,5	1,0	4,6	81,0
Orta Doğu	17,3	00	00	17,3
Sahra Altı Afrika	1,9	2,2	00	4,1
Toplam	25,7	3,8	0,9	30,6

Kaynak: ILO, 03.05.2012, www.ilo.org.

Tablo 2.2.'de görüldüğü gibi bölgeler arasında işsizlik sigortası düzeyi ülkeler farklılık göstermektedir. Kapsama alınan çalışan sayısındaki artış benzerlik göstermektedir. Küresel olarak, 2009 yılında aktif çalışanların %30'undan az kısmı kanuni gelir desteğine sahip iken bu rakam 2010 yılında %30'u geçmiştir. Yasal (zorunlu) kapsama oranı 2009 ve 2010 yılları için Batı Avrupa, Kuzey Amerika ülkelerinde %80 ve daha yüksektir. Aynı yıllarda, Orta ve Doğu Avrupa'da ise bu oran %70'den %75'in üstüne çıkmıştır. Küresel olarak rakamlarda iyileşme olmasına rağmen küçük bir azınlığın (%25-30) hâlen yasal koruma altında olduğunu söylenebilir (ILO, 2011: 62; ILO, 2010:47).

Çevresel Riskler

Fiziksel olarak tehlikeli bir dünyada yaşamının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden de bu kategori, her tür kazadan sanayi kirliliğine ve daha büyük ölçekteki çevresel tehlikelere, örneğin iklim değişiminin ortaya çıkardığı tehlikeye kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. İşyerindeki tehlikelere en açık olanların sosyal ölçeğin en altına yakın kesimler olduğuna dair bir gözlem var ki bu gözlem, 19. yy'ın tarihsel bulgularına bütünüyle

uymaktadır. Örneğin 1869 ve 1919 yılları arasında kömür madenlerinde yapılan bir inceleme, her altı saatte bir madencinin öldüğünü, her iki saatte bir madencinin ciddi bir biçimde yaralandığını ve her iki ya da üç dakikada kötü bir şekilde yaralandığını göstermektedir. (Gladstone, 2011: 39)

Türkiye’de Kalkınma Planlarında Sosyal Güvenlik

İktisat literatüründe ilk olarak 1917 Sovyet Devrimi ile birlikte kullanılmaya başlanılan iktisadi planlamanın ortak bir tanımı yoktur. En geniş tanımıyla iktisadi planlama, belirli bir dönemde belirli sosyo-ekonomik amaçlara ve sayısal olarak ifade edilebilen hedeflere ulaşabilmek için, bu işle görevlendirilmiş organlar tarafından ve daha önceden belirlenen araçları kullanarak belirli bir bölgede yürütülen faaliyetlerin tümü olarak ifade edilmektedir (Öney, 1980: 20). Bu bölümde Türkiye’de iktisadi planlamanın kısa tarihçesi verildikten sonra kalkınma planlarında sosyal güvenlik

İktisadi Planlamanın Kısa Tarihçesi

1929 yılında meydana gelen büyük buhran ve bundan çıkış arayışları diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de planlama özentsini artırmıştır. Hatta Türkiye, Sovyetler’den sonra planlama uygulayan ilk ülkedir. 1930’lu yıllar Türkiye için ilk planlama girişimlerinin yaşandığı yıllar olmuştur. 1934 yılında Birinci Bes Yıllık Sanayi Planı ile sanayide planlı yıllar başlamıştır. 1938’de yeni bir dört yıllık plan kabul edilmiş ancak ikinci Dünya Savaşı nedeniyle tam olarak uygulanamamıştır. Her iki planda nihai hedef sanayileşmek olduğundan bu planların sosyal yönü eksik idi. 1940’lı yıllarda hazırlanan planların hiçbirisi uygulanma imkanı bulamamıştır (Ekiz ve Somel, 2005: 174).

Demokrat Partinin özel girişime önem veren, devletçiliği ret eden ve planlamaya sıcak bakmayan bir iktisadi anlayışı sahip olması Türkiye’nin 1950-60 arasında plansız yıllar olarak geçmesine neden olmuştur (Soyak, 2003: 173). Türkiye’de planlama girişimleri 1930’lu yıllarda başlamış olsa da gerçek anlamda planlama, kalkınma planlarının ve DPT’nin 1961 Anayasasında yer almasıyla başlamıştır. Planlama görevini temel haklar ve ödevler bölümünde düzenleyen 1961 Anayasası bu yine görevi devlete yüklemiştir (Ekiz ve Somel, 2005: 16). Türkiye’de 1963’den beri on adet kalkınma planı hazırlanmış ve uygulanmıştır.

Liberal ekonomi anlayışının egemen olduğu günümüz dünyasında ve Türkiye’de planlı ekonomi anlayışı önemini yitirmiş olsa da hâlâ, kamu kesimi için emredici, özel sektör için yol gösterici karakteri ile planlı kalkınma anlayışı varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Türkiye’de 1960-80 döneminde dört adet kalkınma planı hazırlamıştır. Bu planlar, sosyo-

ekonomik yapıyı tüm yönleri ile kapsayan bütüncül planlar idi (Gönel, 2010: 223). Bütüncül plan şöyle tanımlanabilir: Ulusal kaynakları bir bütün olarak ele alıp, siyasal olarak önceden belirlenen sosyo-ekonomik hedeflere erişmek için mevcut kaynakları akılcı bir biçimde yönetmeyi esas alan ve teknik tutarlılık hesapları da bu çerçevede yapılarak hazırlanan plandır. Bütüncül planlama anlayışında planlar geleceği biçimlendirmektedir. Genel olarak 1960'larda "sosyal planlama" önem kazanırken, 1970'lerde "iktisadi büyüme" daha öncelikli bir hedef olarak tespit edilmiştir (Soyak, 2003: 172).

1980 sonrasında kalkınma planlamasında bir dönüşüm yaşanmıştır. Planları kalkınma misyonunu yüklenen değil, dünya ile mevcut sistemin öngördüğü nitelikleriyle bir entegrasyonu hedefleyen planlara dönüştürülmüştür. Dönüşümün ilk adımı 24 Ocak ekonomik kararlarıyla atılmış ve 1982 Anayasası'ndan kalkınma planlamasının devletin temel görevlerinin arasından çıkarılmasıyla da hukuksal temele oturtulmuştur. Bu dönüşümle kalkınma planları, serbest piyasa kurallarının hakim olduğu ekonomi politikaları içermiştir. Böylece planlar daha çok yol gösterici planlar olmuştur. 1980 sonrasında ilk iki planı olan 5. ve 6. Kalkınma Planları liberal iktisat politikalarının hakim olduğu planlar olması nedeniyle Türk iktisat tarihinde önemli bir yere sahiptirler. Son dört planın 5. ve 6. planlardan ayıran en belirgin özellikleri ise bu planların stratejik planlama doğrultusunda hukuki ve kurumsal değişimleri öngören yapısal değişim projelerini içeren planlar olmasıdır. Stratejik planlama anlayışı ile kalkınma planları artık geleceği şekillendiren değil geleceğe göre planlar olma özelliği kazanmıştır (Ekiz ve Somel, 2005: 180).

Kalkınma Planlarında Sosyal Güvenlik

Osmanlı'nın sanayileşmede geri kalması ve işçi sınıfının doğuşunun Batı toplumlarına nazaran geç olması bunlara bağlı sınıf çatışmasının olmaması modern anlamda Türk sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkmasını geciktirmiştir. Osmanlı'da sosyal güvenliğin temeli yardımlaşmaydı. Aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri ve dinsel hayır kurumları Osmanlı sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısını oluşturmaktaydı. Modern sosyal güvenlik sisteminin bu kurumsal yapıdan etkilenmediğini söylemek, kurumsal yapıların tesir ve devamlılık prensipleri açısından imkânsızdır. Bu bölümde, önce Türkiye'de planlı dönem öncesinde sosyal güvenlik sisteminde meydana gelen gelişmeler ele alındıktan sonra kalkınma planlarında sosyal güvenliğin alanında

Planlı Dönem Öncesinde Sosyal Güvenlik

1800-1920 Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu içinde devletçe yürütülen sosyal yardımlara ilişkin mevzuat önlemleri dışında sosyal güvenliğe dair geniş kapsamlı ve düzenli önlemler yapılmamıştır. Yalnız memur ve subaylarla kamu kesiminde çalışanların özellikle yaşlılık ve hastalık durumlarında korunmalarını öngören bazı sandıklar kurulmuştur. Bu sandıklar, Osmanlı döneminde sosyal güvenliğe ilk adımlar olarak kabul edilmektedir. 1806'da kurulan Askeri Tekaüt Sandığı bu sandıklardan ilki idi. Tanzimat sonrası, işçilerle ilgili sosyal güvenlik düzenlemesinden biri de 1865 yılındaki Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir. Kömür madeni işçileriyle sınırlı olan bu nizamname iş kazalarına karşı önlemlerden bahsetmekteydi. Ancak denetim mekanizmasının yokluğundan işçi lehine olan hükümleri tam olarak işletilememiştir. 1869 yılına gelindiğinde çalışanlar lehine nizamnamede iyileştirilmeler yapılmış ve yürürlüğe giren Maaddin Nizamnamesi ile iş kazalarına karşı gerekli önlemlerin alınması, madenlerde bir doktor ve acil durumlar için ilaç bulundurulması zorunluluğu getirilmiştir (Talas, 1992: 40). Nizamname, iş kazalarından dolayı gelir kesintisine uğrayan işçiye mahkemelerin belirlediği bir miktarda ödeme yapılması kararıyla işçiler için iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası sağlaması ve iş kazasında madencinin kusuruna göre işçinin cezalandırılması kuralıyla işçiye iş güvenliğinde sorumluluk yüklemesi açısından önem arz etmektedir. 1881 yılına gelindiğinde sivil memurlar için Tekaüt Sandığı kurulmuş ve 1890'da Seyr-i Sefain Tekaüt Sandığı ile 1909'da Askeri ve Mülki Sandığı hayata geçirilmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2012:76). Memurların sadece emeklilik hakları ile ilgili düzenlemelerin hayata geçirilmesi, o dönemde en önemli sosyal riskin emeklilik olduğunu göstermektedir. 1909 yılında Tersane-i Amire'nin işçi ve memurlar için emeklilik ve malullük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu memur ve müstahdemlerinin hastalık ve kazaları için bir yardım sandığı ve 1917'de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur (Talas, 1992:185). Bütün bu önlemlerin ortak özellikleri sınırlı, dar alanlı ve dağınık bir yapıda olmaları ve finansmanına çalışanların prim ödeyerek katılmasıdır.

Osmanlı Devleti son dönemlerinde bile yeni kurumlar oluşturarak korunmaya muhtaç kesimlere hizmet sunmuştur. 1869 yılında savaş alanında yaralanan ya da hastalanan askerlere hiçbir ayırım gözetmeksizin yardım etmek arzusuyla Kızılay kurulmuş, 1892 yılında Darü'l Aceze açılmıştır. 1915 yılında yetim ve öksüzler için Darü'l Eytam ve kapalı çarşı çıraklarını eğitmek için Darü's Şafaka oluşturulmuştur (Alper, 2011a: 177). Bu kurumlar Osmanlı'nın primsiz sosyal güvenlik hizmetleri sunan son kurumları olmuştur.

1920-1950 Dönemi

Milli savaşlar, yeni bir devletin kurulması, önceleri piyasa ekonomisi kurma girişimleri, sonraları ise devletçi planlı kalkınma çabaları bu dönemin en karakteristik yönlerini oluşturmaktadır. Bu dönemde Zonguldak ve Ereğli havzası kömür madeni işçilerinin hukukuna ilişkin yürürlüğe konan 1921 yılındaki 114 ve 151 sayılı yasalar yeni devletin çalışanlara karşı hakça ve dostça yaklaşımının ilk belgeleri ve belirli bir çalışan gruba yönelik ilk sosyal güvenlik düzenlemeleri olmalarıdır (Alper, 2011a: 178). 18 yaşından küçüklerin ocaklarda çalıştırılmaması ve zorla çalıştırılmanın önüne geçilmesi bu yasanın sosyal güvenlik açısından önemli bir yönüydü. İşverenlerin iş kazalarına karşı gerekli tedbirleri almalarını zorunlu tutması ve kaza geçiren işçilere gerekli maddi yardımların yapılmasını karara bağlaması yasanın diğer önemli yönleridir. Yasa dördüncü maddesi ile yardımlaşma sandıklarını ve altıncı maddesi ile de sağlık yardımlarını zorunlu tutmuştur. Yasaya göre işveren madenciler, kendi özel tüzüğüne göre işçiler tarafından kurulacak ihtiyat ve yardımlaşma sandıklarına her ay içinde çalıştıracakları işçilerin ücretlerinin toplamının %1'inden az olmamak üzere parasal yardımla bulunmak zorundaydı. Böylece sandıklar kendi üyelerine yaşlılık, hastalık, iş göremezlik durumlarında yardımda bulunacaklardı. Bundan dolayı bu yasa maden işçileri için sosyal sigortaya giden ilk adım olarak kabul edilmektedir. Yine yasaya göre maden işverenlerine hastalanan ve kazaya uğrayan işçileri için ücretsiz tedavi sunma zorunluluğu getirilmiştir. Diğer bir zorunluluk ise kaza ve kaza sonrası ölümden dolayı geriye kalanlara işverenlerin tazminat ödemesidir. (Güzel vd., 2012: 30). Kısaca 1921 yasası Türkiye'nin ilk sosyal politika yasası olması nedeniyle Türk sosyal güvenlik sisteminin gelişmesi sürecinde önemli bir yere sahiptir.

Bu döneminin bir diğer önemli gelişmesi de Şubat 1923'de İzmir'de toplanan Türkiye İktisat Kongresi'dir. İzmir İktisat Kongresi'nin sosyal politikalar ile ilgili kararları içerisinde sosyal güvenlik konusu önemli bir yere sahiptir. Bu önem öncelikle çalışanlara gelir garantisi düşüncesinin ilk ortaya atıldığı yer olmasından kaynaklanmaktadır. Kongrenin oy birliği ile kabul edilmiş olan 19.maddesine göre "Daimî büyük sanat müesseselerinde, gümrüklerde, şömendöfer, elektrik ve tramvay gibi şirketlerde, maden ocaklarında çalıştırılan işçilerin kaza ve ihtiyarlık dahil olduğu halde hayat sigortasına rabıtları ve sigorta ücretinin müessese sahipleriyle işçiler tarafından yarı yarıya verilmesi. Ve derneklerin koyacağı tekaüdiye hakkının müesseselerce tanınması" kabul edilmiştir (Koç, 2009: 6). Kısaca, söz konusu maddede iş kazası, meslek hastalıkları, yaşlılık ve ölüm sigortalarının kurulmasına yönelik tavsiye kararları alınmıştır. Ancak bu maddede dile getirilen talep, 1945 yılından itibaren

kademeli olarak kapsama alınarak hayata geçirilmiştir. Ne yazık ki kararların çoğunun yasallaşıp uygulamaya konulması için yaklaşık yirmi yıl beklenilmiştir (Talas, 1992: 95).

Bu dönem, 1936'da Türkiye'nin birinci İş Yasası'nın yasallaşmasından dolayı önem arz etmektedir. Bu yasada sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler sadece yedi madde ile sosyal yardımlar kısmında ele alınmıştır. Devlet, yasanın 100. maddesi gereğince iş hayatında iş kazaları ile meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, hastalık ve ölüm risklerine karşı yapılacak sosyal yardımların düzenlenmesi ve idare edilmesinde sorumluluğunu yüklenmiştir. Bu sorumluluğu yerine getirebilmesi için de İşçi Sigorta İdaresi'nin kurulması öngörülmüştür. İşçi Sigortası İdaresi'ne de öncelikle "iş kazası ile meslek hastalıkları" ve "analık" sigortalarını kurma sorumluluğunu vermiştir. Ancak yasa işsizlik ve aile yardımlarını karşılanması gereken sosyal riskler arasında görülmemiştir. Takip eden madde de işçiler için sigortalı olmayı bir hak olarak düzenlemiş ve zorunlu kılmıştır. Ancak sigortaların finansman şeklinin nasıl olacağı üzerinde durulmamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın patlaması öngörülen sistemin hayata geçişini engellemiştir. Sosyal sigorta kolları ile ilgili ilk kanun, 27.06.1945 tarihli ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'dur. Bu kanunun yürürlüğe girmesi ile İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası uygulanmaya başlamıştır. 16.07.1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmış ve kanunun yürürlüğe girmesiyle İşçi Sigortaları Kurumu kurularak 1945 yılına kadar kurulan çok sayıdaki sandığın da birleştirilmesi sağlanmıştır (SGK, 01.04.2013, www.sgk.gov.tr). Kamu görevlileri haricindeki emekçilerin sosyal güvenliğinin temininden İşçi Sigortaları Kurumu sorumlu tutulmuştur. Kurum, Cumhuriyet döneminin işçilerle ilgili olarak ilk sosyal güvenlik kuruluşudur. Türkiye'de işçi sigortalarından sosyal sigortalara giden yolun 1936 yılındaki İş Yasası ile başladığı kabul edilir ancak 1964'teki Sosyal Sigortalar Kanunu bu süreci hızlandırmıştır. İşçi Sigortaları Kurumu bu yasa ile "Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)" adını almıştır (Talas, 1992:126).

Görevi iş hayatı ile ilgili hususları düzenleme, yürütme ve denetleme, çalışanların hayat standartlarını yükseltme, işçi ve işveren ilişkisini uyumlaştırma, verimlilik artışını sağlama ve son olarak da sosyal güvenlik temin etme olan Çalışma Bakanlığı 1945 yılında bu dönemde kurulmuştur. Bakanlığın 1946 yılındaki kuruluş yasının birinci maddesinde görevleri arasında sosyal güvenlik de yer almıştır. Mevzuatımıza sosyal güvenlik kavramı ilk kez bu yasa ile girmiştir (Talas, 1992: 124). 1945 yılında iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortası kurulmuştur. 1949 yılında da yaşlılık sigortası kurulmuştur (Tuncay ve Ekmekçi, 2012: 78).

Bu dönemi önemli kılan diğer bir gelişme ise 1949 yılında Emekli Sandığı'nın kurulmasıdır. Böylece kamu çalışanları için hak ve uygulamada farklılıklar ortadan kaldırılmıştır. Kamu kesiminde daimi kadroda çalışan tüm devlet memur ve hizmetlilerinin sosyal güvenlik hakları T.C. Emekli Sandığı'na devredilmiştir. Emekli Sandığı'nın kurulması, kamu çalışanlarının sosyal güvenliği içinde bir reform niteliği taşımıştır. 1950 yılında yürürlüğe giren yasa zaman içerisinde değişikliğe uğramış ve genel anlamda emekli, dul ve yetim aylıklarında farklılığı azaltmıştır (Tuncay ve Elmekçi, 2012: 78). Emekli aylığı, sakatlık aylığı, dul ve yetim aylığı, ölüm yardımı ve sağlık yardımı gibi sosyal güvenlik uygulamaları Emekli Sandığı'nın giderlerini oluşturmaktaydı. Sandığın finansmanı ise kamu çalışanları ile kamu tarafından sağlanmaktaydı. Kamu işveren olarak prim ödemekteydi. Devletin devlet katkısı olarak bir katkı payı yoktu.

1950-1960 Dönemi

1950'de Türkiye'de ilk kez demokratik yoldan ve halkın özgür iradesiyle seçimi kazanmış olan Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi bu dönemi Türk tarihinde özel kılmaktadır. Parti her ne kadar iş hayatını, işçi işveren ilişkilerini sosyal adalet ilkelerine bağlı kalarak düzenlemek ve sosyal refahı ve güveni temin etmek amacıyla yola çıkmış olsa da bunu tam olarak başarabildiği söylenemez. Bu dönemde 1950'de İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 1951'de Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ve 1957'de Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortası Kanunu ile ihtiyarlık sigortası, malullük ve ölüm sigortaları birleştirilmiştir (SGK,01.04.2013, www.sgk.gov.tr). Sigorta finansmanı ise işçi ve işveren primlerinden oluşmaktaydı. Devletin bir katkısı yoktu. (Talas: 1992: 137). Hastalık sigortasının kurulması Türk sosyal güvenlik tarihi içinde sosyal sigortalara giden önemli bir adım olmuştur. 1936 yılında çıkarılan İş Yasası basın mensuplarını kapsam dışında tutuyordu. Bu eksiklik 1952 yılında çıkarılan ve 1961 yılında değiştirilen yasa ile giderildi. Böylece basın mensupları da iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, hastalık, ölüm, sakatlık ve yaşlılık sigortası kapsamına alınarak sosyal güvenliğe kavuşturulmuş oldular (Güzel vd., 2012: 35).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

Bu dönemi özel kılan gelişme 27 Mayıs 1960 ihtilali ve onun eseri olan 1961 Anayasası'nın hüküm sürmüş olmasıdır. 1961 Anayasası modern, demokratik sistemlerin anayasalarına girmiş olan sosyal adalet ilkesini benimsemiş ve bu ilkenin gereklerini yerine getirmiştir. Anayasa'nın sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler bölümündeki 48. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Yasa, bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmaktan devleti sorumlu

tutmuştur. Böylelikle sosyal güvenlik hakkı anayasal bir nitelik kazanmıştır (Güzel vd., 2012: 36). Oysa Türkiye, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ni 1949'da 7217 sayılı resmi gazetede yayınlamaya sosyal güvenliğin temel bir hak olduğunu kabul etmişti.

1961 Anayasası ile Türkiye'de planlı bir ekonomik kalkınma dönemi başlamıştır. Planlı ekonomik kalkınma modeli, liberal ekonomik politikalara karşı bir tepki olarak uygulamaya konmuştur. 1963-1967 yıllarını kapsayan birinci plana göre sosyal güvenlik, dengeli kalkınma ve sosyal adaletin sağlanmasındaki ana unsurlardan biridir. Dönemin sosyal güvenlik sisteminin çekirdeğini sosyal sigortalar oluşturduğundan, sosyal sigortalar, bu gelir dağılımının mekanizması olarak görülmüştür. Bundan dolayı da sosyal güvenlik faaliyetlerinin ülke ihtiyacını karşılayacak şekilde ve günün imkânlarına göre iktisadi kalkınmaya paralel olarak geliştirilmesi planın amaçlarından biri olarak belirlenmiştir. Plan, geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasını ve işletilmesini sosyal devletin en önemli sorumluluğu olarak gördüğünden sosyal güvenlik alanında on beş yıl içinde;

- a. Herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik sistemi kurulması,
- b. Bütün sosyal güvenlik hizmetlerinin bir elden yürütülmesi,
- c. Sigorta priminin tamamını ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik düzeni içine alınması,
- d. Sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulması,
- e. Sigorta fonlarının, iktisadi kalkınma hedeflerine, sigortacılığın niteliğine uygun bir şekilde ve bu fonlarla karşılanacak risklerin sürekli ve emin olarak yerine getirecek biçimde işletilmesi (DPT, 1963: 110) hedefler arasına konmuştur.

Günümüzde sosyal güvenlikte reform olarak nitelendirilen herkese sosyal güvenlik ve sosyal güvenlikte tek çatı uygulamasının temelleri bu planda atılmıştır. Hedeflere ulaşmak için plan döneminde sosyal güvenlik kapsamındaki işçi sayısının artırılması, işçi sigortalarının diğer yardım kurum ve sandıklarıyla birleştirilmesi, tarım sektöründe çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınması ve dağılık olan sosyal güvenlik sisteminden tek bir sosyal güvenlik düzenine geçilmesi öngörülmüştür (DPT, 1963: 112). Ancak belirlenen tarihler arasında bu hedeflere iktisadi ve siyasi nedenlerden dolayı ulaşılamamıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bir ekonomik ve siyasal bunalım dönemi sonrasında hazırlandığından planda benimsenmiş bulunan ve sosyal adaletle dayalı kalkınma arzusu,

sosyal güvenliğe ilişkin sosyal politikalarda da kendisini açıkça göstermiştir. Planda sosyal güvenlik, sosyal devletin en önemli sorumluluğu olarak değerlendirilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

Karma ekonomi düzeni içinde, kamunun bütün imkânlarını harekete geçirerek istikrarlı, devamlı, hızlı ve dengeli bir kalkınmayı amaçlayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1967-1972 yılları arasında uygulanmak üzere hazırlanmıştır. İkinci planda, tarım kesiminde çalışanlar da dâhil olmak üzere sosyal güvenliğin tüm toplum kesimlerine yaygınlaştırılması öngörülmüştür. Yine planda, ayrı ayrı örgütlenen sosyal sigorta kurumlarının tek bir sosyal güvenlik düzeni içinde birleştirilerek ve bunlar arasındaki eşgüdümü ve ortak politikaların ilkelerini hazırlayacak bir Sosyal Güvenlik Kurulu'nun kurulması gibi temel yapısal önlemler yer almıştır (DPT, 1967: 209-235).

Yine birinci planda olduğu gibi ikinci planda da sosyal güvenlik sistemine, çeşitli gelir grupları arasında var olan gelir dağıtımını adaletsizliğini giderici ve dengeli gelir dağılımı sağlayan bir araç olarak önem verilmiştir. Ayrıca sosyal risk ve sigortalı kişi sayısı bakımından sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesinden kaynaklanan finansman ihtiyacına devletin üçüncü taraf olarak katılması öngörülmüştür. Dolayısıyla hem birinci hem ikinci planda, öngörülen hedeflerin sosyal koruma sistemine yaklaştırdığı ortaya çıkmaktadır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

1965'ten sonra sosyal politikaya ilişkin yeni ve önemli bir iyileştirme yaşanmamıştır. Üçüncü Kalkınma Planı uygulamasından hemen önce 12 Mart 1971 Askeri Müdahalesi önemli bir anayasa değişikliği yapmış ve sıkıyönetimli yıllar yaşanmıştır. Çok kısa ömürlü hükümetler, koalisyonlar ve karışık bir dönem olmuştur. İşçi ve işverenler, özgürce örgütlenme haklarını sosyal güvenlik haklarında iyileştirmede kullanmak yerine kısır ve anlamsız çekişmelerle geçirmişlerdir (Talas, 1992: 223).

Serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenliğe kavuşturulması Birinci Kalkınma Planı'nda öngörülmüştür. 1971 yılında "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası" ile bağımsız çalışanların sosyal güvenliğe kavuşturulmasında önemli bir gelişme yaşanmıştır. Serbest meslek erbabı mevcut Sosyal Sigorta Kurumu kapsamına alınmamış, onlar için ayrı bir sosyal sigorta kurumu "Bağ-Kur" oluşturulmuştur (Alper, 2011b: 180). Ancak işçi, memur ve esnafın ayrı ayrı sosyal kurum kapsamında olmasıyla Sosyal Güvenlik Sistemi'nin tek çatı altında toplanması gerekliliği gerçeğinden uzaklaşmıştır. Sosyal güvenlik çalışmalarının tek elden yürütülmesinde

toplumun tüm katmanları arasında dayanışma ve eşitliğin temin edilmesi, riskin daha geniş kitlelere paylaştırılması, idari giderlerin minimize edilmesinde uzun ve orta vadeli kararlılığın sağlanması gibi çok sayıda avantaj vardır. Sosyal Sigortalar Kurumu'na olduğu gibi Bağ-Kur'a giriş de zorunluluk kuralına tabidir. Esnaf ve sanatkârlar sigortalı olmak mecburiyetindedir ve bundan vazgeçemezlerdi. Sigortalının beyan ettiği gelir basamağına göre alınan prim, Bağ-Kur'un ana gelirini oluşturmaktaydı. 1983 yılında çiftçilere Bağ-Kur'lu olma hakkı tanınmasıyla Bağ-Kur'un kapsamı genişletilmiştir (Talas, 1992: 200-2; Güzel vd., 2012: 37.)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977 yılları arasında geçerli olmuştur. Planda, önceki sosyal güvenlik uygulamalarının analizini ve eleştirisini yaptıktan sonra sosyal güvenliğin uzun dönem gelişme yönünü ortaya koymuştur. Plan, Türkiye'nin sanayileşmesini tamamlayamamış olmasını sosyal güvenliğin üniversal yapıya kavuşmasının önünde en büyük engel olarak görmüştür. Yine planda, uluslararası karşılaştırmalara dayanarak Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının çok düşük olduğunun altı çizilmiştir. Planda, devletin taraf olarak sosyal sigorta programlarının finansmanına katılmasının, sosyal sigorta kurumlarının ana faaliyetleri dışında kalan faaliyetlerinin ilgili kurumlara devredilmesinin ve fonların verimli kullanılmasının aktüeryal dengenin sağlanmasında önemli rol oynayacağı ileri sürülmüştür (DPT, 1973: 805). Plana göre sosyal yardım ve refah hizmetlerini tek elde toplayarak mali, idari, personel ve hizmet standardı yönünden bütünleşmeyi sağlayacak olan yasal düzenlemeler ve kurumsal düzenlemeler yapılamamış olması; yardım ve hizmetlerde koordinasyonsuzluğa, karışıklığa, boşluğa ve uyumsuzluğa neden olmaktadır. Bu sorunların çözümünü Sosyal Hizmetler Kurumu'nun kurulmasında görmüştür. Plan, sosyal yardım ve refah hizmetlerinin Sosyal Hizmetler Kurumu içinde programlı ve koordine bir şekilde ele alınmasını hizmet, tasarruf, personel, istihdam ve sosyal güvenlik politikalarının bütünlüğü bakımından zorunluluk olarak belirtmiştir (DPT, 1973. 807).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

1980'lı yıllarda siyasi ve ekonomik nedenlere dayandırılan 12 Eylül darbesi, darbe anayasası ve 24 Ocak ekonomik kararlarının yarattığı sosyal politikalar hüküm sürmüştür. Yeni Anayasa'nın 55. maddesinde ücretlerde adalet konu edilmiş ve çalışanların sosyal yardımlardan mahrum kalmamaları için devlete sorumluluk yüklenmiştir. Yine Anayasa'nın 57. maddesinde "konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" denilmek suretiyle devlete konut hususunda çok net bir sorumluluk ve görev yüklemiştir (Talas, 1992: 242-3). Anayasa'nın 60 ve 61. maddeleri sosyal güvenlik hakkıyla

ilgilidir. 1982 Anayasası'nın 60. maddesiyle 1961 Anayasası'nın 48. maddesi sosyal güvenliğe aynı önemi vermiştir. Maddelere göre, "herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir." Bu hakkın kullanılmasında devlete düşen görev ise gerekli tedbirleri alıp gerekli teşkilatları kurmaktır.

82 Anayasası'nda "sosyal yardım" ve "sosyal hizmetler" özel ve geniş yer tutmuştur. Anayasa'nın 61. maddesinde "devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirler alır. Yaşlılar, devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır" denilerek sosyal güvenlik açısından özel olarak korunması gereken toplum kesimleri daha net olarak belirlenmiştir (Güzel vd., 2012: 38). 62.maddesinde ise yurt dışında çalışan vatandaşların sosyal güvenliğinden de devlet sorumlu tutulmuştur.

Bir yıl gecikmeyle uygulamaya konulmak üzere hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)'nda hızlı bir sanayileşme ve buna kaynak sağlayacak kurumsal düzenlemeler öngörülmüştür. Öyle ki plan sonunda Türkiye'nin kendi ihtiyaçlarını kendi imkânlarıyla üretebilecek ve hatta üretim fazlasını ihraç edebilecek konuma geleceği ifade edilmiştir. Diğer bir ifadeyle karma ekonomik model ile büyüme hedeflenmiştir. Planın bu özelliği, planı önceki planlardan ayıran en önemli farkı olmuştur. Planda kavram değişikliğine başvurulmuş ve "sosyal güvenlik" yerine "toplumsal güvenlik" kavramı kullanılmıştır. Planın hedefler ve politikalar kısmında, sosyal güvenlik politikalarının temel hedefinin, kalkınmanın külfet ve nimetinin gelir grupları arasında adilane paylaşılması olduğu vurgulanmıştır. Dördüncü planda sosyal güvenlik politikalarıyla temelde, kalkınmada nimet ve külfetin sosyal adalet ilkelerine sadık kalınarak gelir grupları arasında adilane paylaşılacağı hedeflenmiştir. Planın diğer hedefleri şunlardır:

- a) Tarım sektörü çalışanlarını kooperatifleşme ile birlikte sosyal güvenliğe kavuşturmak,
- b) Sosyal güvenlik kurumlarında norm ve standart birliği sağlamak,
- c) Sosyal güvenlik kurumlarının daha etkin ve yaygın bir hizmet sunabilmesi için ana iştirakçilerin kurumların kararlarına katılmalarını sağlamak,
- d) Sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi ve yaşlı, engelli, kimsesiz, korunmaya muhtaçların ihtiyaçlarını karşılamak üzere huzur evi, kreş ve rehabilitasyon tesislerinin açılmasında kamu ve özel kesimi özendirmek.

Planda toplumsal amaçlara yönelik araçlar içinde sosyal güvenliğe önem verilmiştir. Kişisel gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla sosyal güvenliğin gelir dağılım aracı olarak kullanılacağı belirtilmiştir (DPT, 1979).

1983 yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile sosyal hizmetlerin yürütülmesinin ve muhtaç çocuk, yaşlı ve sakatların korunmasının sorumluluğu ilgili kuruma verilmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2012: 80). Aynı yıl içerisinde kabul edilen kanunlarla tarım kesiminde çalışanlar da sosyal güvenliğe kavuşturulmuştur. 1985 yılına gelindiğinde Bağ-Kur'lular sağlık sigortasına dâhil edilerek büyük bir eksiklik giderilmiştir. 1986 yılında kabul edilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu ile muhtaçlara yardım yapılması amaçlanmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

1985-1989 yılları arasında uygulanmak üzere hazırlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1984 yılında onaylanmıştır. Dışa dönük büyüme ile birlikte gelir dağılımını düşük gelirler lehine değiştirmek beşinci planın temel amaçları arasında yer almıştır. Planda sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması temel ilke olarak kabul edilmiştir. Erken emeklilik uygulamasının sosyal güvenlikte aktüeryal dengeyi bozacağı ileri sürülmüştür. Planın sosyal güvenlik ilke ve politikaları, sosyal devlet ilkelerinden oldukça uzak ve liberal serbest piyasa ilkelerinin egemen olduğu bir ekonomik düşünce ile belirlenmiştir. İlke ve politikalar arasında ilk olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengelerini sağlamak amacıyla sosyal transfer harcamalarına son verilmesine karar verilmiştir. Sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanmak için prim ödemenin esas olduğu üzerinde durulmuştur. Emekli aylıklarının, insan onuruna yakışır bir yaşam standardı sağlayan bir miktar olarak değil, sosyal güvenlik kuruluşlarının kendi imkânlarına göre tayin edilmesi esas getirilmiştir. Sosyal sigorta kuruluşlarına kamu desteğinin kaldırılması ilkesi benimsenmiştir. Sosyal sigorta normlarında eşitlik sağlamak amacıyla hem SSK'lılara hem de Bağ-Kur'lulara kademeli prim sisteminin getirilmesinin gerekli olduğu üzerinde durulmuştur. Diğer yandan sosyal hizmetler ve yardımlar hususunda kamunun yükünü azaltmak için halkın gönüllü katılımı ilkesi benimsenmiştir. Sosyal hizmet programlarının uygulanmasında korunmaya muhtaç çocuk, muhtaç engelli ve muhtaç yaşlıya öncelik verilmiştir. Kısaca beşinci plan sosyal sigortalarda kamu desteğinde azalma, sosyal hizmet ve yardımlarda ise halkın gönüllü katılımında artış öngörmüştür (DPT, 1984:153-6).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

1990'lı yıllar bütün ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin kamu maliyesi üzerindeki yükünün arttığı, sosyal haklara dokunmadan sosyal güvenlik hizmetlerinde etkinlik ve sosyal yarar arasında dengenin yeniden oluşturma çalışmalarının yoğunlaştığı yıllar olmuştur. Diğer bir ifadeyle, bu yıllar sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarının ortaya çıkmaya başladığı yıllar olmuştur. 1991 yılında sosyal güvenlik konularının finansman açıkları GSMH'ya oranı %0.2 iken; 1994 yılında %0,9'a yükselmiştir (DPT, 1995:3). Tablo 3.1.'de görüldüğü gibi sosyal güvenlik açığının bütçe açığına oranı 93-98 yılları arasında 2 kattan daha fazla artmıştır. 1993 yılında sosyal güvenlik açığının bütçe açığına oranı %17 iken; 1998'de bu oran %35'e çıkmıştır. Sosyal sigortaların finansman açıklarını kapatmak amacıyla yapılan hazine yardımları bütçe açıklarının en önemli kalemlerinden olunca o dönemde art arda yaşanan krizlerin nedenleri arasında görülmüştür.

90'lı yıllarda sektör ve statü farkı gözetmeksizin tüm çalışanları sosyal güvenlik kapsamına alınması çabaları sürmüştür. Sosyal güvenlik açısından bu dönemdeki en önemli gelişmelerden biri ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerinin yeşil kart verilerek devlet tarafından karşılanması uygulamasının başlamasıdır. Bir diğeri ise erken emeklilik uygulamasıdır.

Tablo 3.1. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı (Cari Fiyatlarla)

YILLAR	Bütçe Açığı (Milyon TL)	Sosyal Güvenlik Açığı (Milyon TL)	Sosyal Güvenlik Açığının Bütçe Açığına Oranı (%)
1993	134	23	17
1994	152	30	20
1995	316	113	36
1996	1238	326	26
1997	2180	740	34
1998	3393	1400	35

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 05.12.2012, www.kalkinma.gov.tr.

1990 ile 1994 yılları arasında uygulanmak üzere hazırlanan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel amacı, toplumun refah seviyesini açık toplum ve serbest ekonomik düzen içerisinde arttırmak ve istikrarlı kalkınma süreci içinde adil gelir dağılımını oluşturmak olarak vurgulanmıştır.

Sosyal güvenlik kapsamının nüfusun %75'ini kapsayacak kadar genişletilmesi, tarımda çalışanların sosyal sigorta kapsamına alınması, sigorta primlerinin arttırılması ve sosyal sigorta kuruluşlarında sigortalılar ile ilgili işlemler otomasyonla sağlanması, bu planın hedefleri arasında yerini almıştır. Belirtilen hedeflere ulaşmak gayesiyle sigortasız işçi çalıştırılmasını engellemek, sosyal sigorta kuruluşlarınca uygulanan değişik norm ve standartlarda birlik ve bütünlük sağlamak üzere rasyonel bir yapılanmaya gitmek, devletin sosyal sigorta sisteminin finansmanına katkıda bulunmasını sağlamak, karşılıksız sigorta hizmetlerini engellemek, sosyal transfer ödemelerinin aile yardımı ve sosyal sigorta programı esaslarına bağlı kalınarak düzenlemek ve işsizlik sigortası uygulamasına başlamak planın ilke ve politikaları olarak belirtilmiştir.

Planın sosyal hizmet ve yardımlarda ilke ve politikalar kısmında, toplumsal yapıya ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak değişmesi öngörülen sosyal hizmet yardımlarının ulaştırılmasında kişi değil, aile birimi esas alınacağı vurgulanmıştır. Yardıma muhtaç ailelerin ihtiyaçlarının karşılanmasına, toplum hayatına intibaklarına, istihdamlarına, yaşlıların korunmasına ve korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılmasına yönelik politikaların uygulanacağı belirtilmiştir. Böylece bir önceki planda olduğu gibi ailenin önemi bir kez daha vurgulanmıştır. Planda bakıma muhtaç insanların bakımının aile içinde yapılması gerekliliği üzerinde durularak bireyi aileden koparmadan sağlıklı bir nesil ve toplum oluşturma politikalarına önem verilmiştir. Kreş, bakımevi, çocuk bakım ve yetiştirme yurtları ve huzur evi gibi tesislerin inşasında vakıf ve özel kesim girişimleri teşvik edilerek kamunun bu konudaki yükünü hafifletmek ve sosyal sorumluluğu geniş kitlelere yaymak izlenecek politikalar arasında belirtilmiştir (DPT, 1989:304-6).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, dünyadaki hızlı yapısal değişimler ve bunların ortaya çıkardığı rekabet ve uluslararası bağımlılık sürecinde Türkiye'nin çağı yakalamak için köklü yapısal değişim ve toplumsal dönüşümlere zorlandığı bir ortamda hazırlanmıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarının temel hizmet alanları dışında hizmet üretmeleri, aktif sigortalı sayısındaki yetersizlik, prim tahsilat oranındaki düşüklük, 1992'de emeklilikte yaş sınırının kaldırılması ve kurumsal organizasyon eksikliği sosyal güvenlik sisteminin ana sorunları arasında zikredilmiştir. Kurumların aktif/pasif oranlarını yükseltmek amacıyla emekliliğe yönelik asgari prim ödeme süresinin arttırılacağı, işsizlik sigortasının oluşturacağı, aile yardım programlarının başlatılacağı, sosyal güvenlik kurumlarının sağlık hizmeti üretimine son verilmesine ve bunun yerine satın alma yoluyla temin edilmesi, özel sigortacılığın mevcut sosyal sigorta sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak destekleneceği ve bu kapsamda özel sağlık ve özel emeklilik sigortasının teşvik edileceği gibi reform niteliği taşıyan hedefler planın sosyal güvenlik ile ilgili amaçlar ilkeler ve sosyal politikalar bölümünde ele alınmıştır. Planda finansal çıkmaz içinde bulunan sosyal güvenlik kurumlarının kendi finansman imkânlarıyla kaliteyi düşürmeden hizmet üretebilmeleri için reform şart görülmüştür. Bundan dolayı da plan, sosyal güvenliğin ekonomide etkinliğin arttırılmasına yönelik yapısal değişim projeleri kapsamında sosyal güvenlik reformu başlığı altında ele alınmıştır. Gerçekleştirilecek reformlarla sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırmasına ve etkinleştirmesine ayrıca sistemin piyasa sinyallerine ve özel sektörün katılımına da etkili bir şekilde açarak, ekonomik açıdan yaşayabilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır (DPT, 1995:111).

Bu dönemin önemli gelişmelerinden biride, 1999 yılında sosyal sigorta sistemini aktüeryal olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak gayesiyle emeklilik yaşı, asgari prim ödeme süresi, emekli aylığı bağlama oranı gibi temel hususlarda düzenleme yapılmış olmasıdır. Aynı yasa işsizlik sigortası kurulmuştur ancak işsizlik sigortasına ilişkin hükümler 2000 yılında yürürlüğe girmiştir. Böylece, Türk sosyal güvenlik sistemi bir sosyal riski daha kapsamına almıştır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

2000 ve sonrası Türkiye için 2001 krizi gibi en büyük ve en ciddi iktisadi krizini yaşadığı ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı gibi en sıkı iktisat politikalarının uygulandığı bir dönem olmuştur. Diğer yandan özellikle iç borç faiz ödemelerinin büyük boyutlara ulaşması kamunun gelir dağılımında adaleti sağlayıp toplumsal refahı arttırıp yaygınlaştırmasını engellemiştir. Yine yıllar koalisyonların olmadığı ve seçimi yüksek oyla kazanan tek partili iktidarın yönettiği dönem olmuştur.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005 yıllarını kapsamaktadır. Sekizinci planın sosyal sigorta sistemleri ile ilgili amaçlar, ilkeler ve politikalar bölümünde ve sosyal

sigorta programlarının sosyal riskleri asgari düzeyde ancak tüm nüfusu kapsayacak şekilde genişletileceği, aktif sigortalı nüfusa oranının %50 den %65'e çıkarılacağı, aktüeryal dengeyi sağlayarak ve hatta finansal açıdan sosyal güvenlik sistemini daha iyi konuma getirecek daha önceki planlarda öngörülen politikalar bu planda bir kez daha vurgulanmıştır. Bu plan daha önceki planlardan farklı olarak bireysel emeklilik sigorta programlarının, uzun vadeli sosyal güvenlik politikası kapsamında, gönüllülük esasına dayanan, devletin denetiminde, özerk, mali sektör içinde örgütlenen teşvik sistemleri ile donatılan, kayıt dışı çalışmayı önleyici zorunlu sigorta sistemini destekleyen ve tamamlayan bir fonksiyonu olacak şekilde uygulanacağı belirtilmiştir. Sekizinci planda, sosyal güvenlik bir bütün olarak ele alındığında, sosyal güvenlik sisteminin problemleri için sunulan çözüm yollarından birisinin özelleştirme olduğu ancak yasa koyucunun bireysel emeklilik sisteminin birinci ayağın ikamesi olarak değil tamamlayıcı olarak düşündüğü görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde hukuki ve kurumsal düzenlemelerle ilgili olarak daha önceki planlarda zikredilenlerin aynısını dile getirilmiştir. Planın sosyal yardım ve hizmetlere yönelik amaçlar, ilkeler ve politikaları kısmında ise yoksulluğun azaltılacağı ve muhtaç durumda bulunan kişi ve gruplara etkin sosyal koruma sağlanacağı, sosyal hizmetlerin muhtaçlara yaygın, etkili ve daimi olarak götürüleceği, sosyal koruma bilgi sistemi oluşturulacağı ve aile yardımlarının bir sosyal yardım programı olarak düzenleneceği belirtilmiştir (DPT, 2000: 104-12).

Bu dönemde sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması ile ilgili çalışmalar hız kesmeden devam etmiştir. 15 Ocak 2003'e gelindiğinde 58. hükümet yeni Sosyal Güvenlik sisteminin esaslarını Acil Eylem Planı'nda Sosyal Politikalar başlığında "Herkes Sosyal Güvenlik" alt başlığında ortaya koymuştur. Söz konusu planda sistemin yeniden yapılandırılması için yapılacak faaliyetler şöyle sıralanmıştır (AEP, 2003: 102):

- Sosyal Güvenlik kuruluşlarında norm ve standart birliği sağlamak,
- Bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağı kurmak,
- Uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta programını birbirinden ayırmak
- Prim karşılığı olmayan ödemeleri kaldırmak
- Bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağı ve kurumsal yapı oluşturmak.

Sosyal güvenlikte reform, bu dönemin en önemli konusunu oluşturmuştur. Başlangıçtan günümüze kadar geçen süreçte sosyal güvenlikte reform hiç kolay olmamıştır. 2004. yılında Sosyal Güvenlikte Reform amacıyla Hükümet tarafından 4 yasa taslağı hazırlanmıştır: 1. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı, 2. Emeklilik Sigortaları Kanun

Tasarı Taslağı, 3. Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, 4. Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı. (Okur ve Laçiner, 2006: 66). Kurumlar arasında koordinasyonun ve uygulama birliğinin temini bakımından yararlı olacağı beklentisiyle kurumsal yapılanmaya yönelik 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 16.5.2006 tarihinde kabul edilerek 20.05.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5502 sayılı Yasa üç temel sosyal güvenlik kurumunun (SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı) hukuksal varlığına son vererek, farklı kesimde çalışanları kapsamak üzere devasa tek bir kurumun oluşumunu düzenlemiştir (Makas, 2006: 60). Böylece, sosyal güvenlik reformun birinci ayağı olan kurumsal yapıda tek çatı esaslı olan Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun yürürlüğe girmesiyle tamamlanmıştır.

Emeklilik Sigortaları Kanun Tasarı Taslağı ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı ile birleştirilerek 5489 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” olarak 19.04.2006’da TBMM’nde kabul edilmiştir. Kanunun birçok maddesi veto edilmesiyle “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” olarak 31.05.2006 yasalasmış ve 1.1.2007’de yürürlüğe girmiştir (Okur ve Laçiner, 2006: 66). Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle reformun ikinci ayağı olan sosyal sigorta hakları açısından tek yasa esaslı tamamlanmıştır. Bu yeni düzenleme ile uygulamadaki eşitsizliklerin ve aksaklıkların giderilmesi amaçlanmıştır.

Sosyal yardım ve hizmetler ile ilgili yasal düzenleme hâlen tamamlanmamış ancak 2011 yılında “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı” kurulmuş ve sosyal yardım ve hizmet faaliyetleri bu bakanlığın sorumluluğuna bırakılmıştır. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kapatılmış ve kurumun görev ve yetkileri ve de teşkilatı bakanlığa bağlanmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde olan primsiz ödemeler genel müdürlüğü kaldırılmıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlanmasından yaklaşık bir yıl sonra ilan edilen güçlü ekonomiye geçiş programında sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamalarının kontrol altına alınacağı vurgulanmıştır.

Dokuz Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

İki yıl gecikmeyle ve 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı hızlı değişim, yoğun rekabet ve küreselleşmenin her alanda yaşandığı döneme denk gelmiştir. Plan, “İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır. Plana göre, sosyal sigorta kurumlarının en önemli sorunu aktüeryal dengesizliktir. Sosyal sigortalara bütçeden yapılan transferler yaklaşık iki kat artmıştır. Hâlen kapsam dışında kalanların varlığı, kuruluşlarca

sağlanan hak ve yükümlülüklerin farklı olması, bilgi-işlem alt yapı eksikliği ve yeterli denetimin sağlanamaması diğer sorunlar olarak planda zikredilmiştir. Yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun'undan sosyal güvenlikte istikrar anlamında büyük beklentiler oluşmuştur.

Planda sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin artırılmasına yönelik politikalar şöyle sıralanmıştır (DPT, 2006a: 90):

- a) Sürdürülebilir, kaliteli hizmet sunan ve nüfusun tümünü kapsayan bir yapı oluşturmak,
- b) Sosyal güvenlik programlarının verimli ve uyumlu yürütülmesi için kuruluşlar arası iletişim ve işbirliği sağlamak,
- c) Sosyal yardım ve hizmet sisteminde eşitlik, sosyal adalet, etkinlik ve verimlilik ilkeleri esas almak ve
- d) Sistemden faydalanabilecekler için ortak veri tabanı oluşturmak ve objektif ölçütler belirlemek.

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018 yılları arasında uygulanmak üzere hazırlanmış son plandır. Planın temel amaçları ve ilkeleri arasında sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelerde nesiller arası hakkaniyet ve sürdürülebilirliğin esas alınması öne çıkmaktadır. Plan uygulanmaya başlanmadan reform çalışmaları çerçevesinde Genel Sağlık Sigortası sistemi oluşturulmuş ve nüfusun yüzde yüzüne yakını kapsam için alınmıştır. Gerçekleştirilen düzenlemelerin etkisiyle 2006 yılında yüzde 77,9 olan sigortalı nüfus oranı 2012 yılı sonu itibarıyla yüzde 82,8'e ulaşmış, yüzde 47 olan kayıt dışı istihdam oranı ise 2012 yılında yüzde 39'a gerilemiştir. Bireysel emeklilik sisteminde devlet katkısı uygulamasına geçilmiştir. Bu planda sosyal güvenlikle ilgili amaç ve hedefler sadece bir maddede ve öz hâlde kaleme alınmıştır. Nüfusun tamamını kapsayan adil, kaliteli ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik yapısı oluşturmak için plan ;

- a) Kayıt dışılık başta olmak üzere prim kayıplarının nedenleri ortadan kaldırmayı,
- b) Sosyal güvenlik mevzuatı sadeleştirmeyi,
- c) Kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin hak ve yükümlülüklerinden haberdar olmalarını, iş ve işlemlerini yürütürken kullanacakları erişim kanallarını tanımalarını ve bu kanalların erişilebilirliklerini artırmayı,

- d) Tamamlayıcı sağlık sigortasını teşvik etmeyi,
- e) Aktif-pasif oranını ve aktüeryal dengeyi iyileştirmek amacıyla emekli aylığı hesaplarında kullanılan parametreler, kişilerin daha geç emekli olmalarını teşvik edecek şekilde düzenlemeyi amaç edinmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 52-3).

Türk sosyal güvenlik sisteminin mevcut kurumsal yapısı, iki ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi özelliği göstermektedir. Sistemin birinci ayağını zorunlu sosyal güvenlik sistemi oluşturmaktadır. Zorunlu sosyal güvenlik sistemi, primli rejim ve primsiz rejim üzerine inşa edilmiştir. Primli rejimin yani sosyal sigortaların kurumsal yapısını Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Türkiye İş Bulma Kurumu (İŞKUR) oluşturmaktadır. Sistemin primsiz rejiminin kurumsal yapısını ise 2011 yılında oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bünyesinde yer alan kuruluşlar oluşturmaktadır.

Daha öncede belirtildiği gibi Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un yanı sıra bankalar ve sigorta şirketlerinin vakıf statüsündeki sandıklarını bünyesinde birleştiren "tek çatı kurumu" olarak kurulmuştur. SGK işlevi ve finansal yapısı anlamında özerk bir kamu kuruluşu olarak hizmet vermektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı ve bugün sosyal sigortaların, genel sağlık sigortalarının ve (bazı) primsiz ödemelerin yönetimiyle yetkilendirilmiş bir kurumdur. Sosyal sigortacılık prensiplerine bağlı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik hizmetleri sunmak kurumun temel amacını oluşturmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin primsiz rejiminin kurumsal yapısını Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) oluşturmaktadır. Daha önce çeşitli bakanlıklara bağlı olarak faaliyet gösteren sosyal yardım ve hizmet kuruluşları ASPB'nin bünyesinde toplanmıştır. Bakanlık, sosyal yardım ve hizmetleri Aile ve Toplum Hizmetleri, Çocuk Hizmetleri, Kadın Statüsü, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlükleri ve Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı hizmet birimleriyle yürütmektedir. Türkiye'de zorunlu kamu sosyal güvenlik rejimlerinin yanı sıra tamamlayıcı sosyal güvenlik rejimleri de mevcuttur. Tamamlayıcı sosyal güvenlik rejimleri sistemin ikinci ayağını oluşturmaktadır. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) ve bireysel emeklilik sistemi ikinci ayakta önemli yere sahiptirler. OYAK, tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarının en başarılı örneğidir. OYAK, elli yıldan fazla süredir Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları ile bazı memur ve ücretlilere ilave sosyal güvenlik hizmeti vermektedir. OYAK, Milli Savunma Bakanlığına bağlı olan ancak mali ve idari özerkliği bulunan tüzel kişiliktir. OYAK'ın hizmetleri iki ana gruba

ayrılmaktadır. Üyelerine yapılan emeklilik, ölüm ve maluliyet yardımları ile emekli maaşı ödemeleri zorunlu yardım hizmetlerini oluşturmaktadır. Daimi üyelerin çeşitli ihtiyaçlarını gidermek amacıyla 205 sayılı yasa kapsamında sunulan hizmetlerde sosyal hizmetleri oluşturmaktadır (OYAK, 05.09.2013, www.oyak.com.tr).

Diğer tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu ise bireysel emekliliktir. Kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulması amacıyla 2001 yılında bireysel emeklilik sistemi oluşturulmuştur. Sistem, gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasına dayanmaktadır. Sistemin cazibesini ve başarısını artırmak için katılımcıların hesaplarına ödedikleri katkı payının %25 oranında ve yıllık asgari brüt ücretin %25'ine kadar "devlet katkısı" ödenmektedir. 2012 yılı sonu itibariyle sistem, 3128130 katılımcı sayısına ve 20,346 milyar TL'ye ulaşmıştır (TSB, 01.04.2014, www.tsb.org.tr).

Sonuç

Sosyal-refah devletleri, gelir dağılımını düzenlemek için sosyal politika araçlarını kullanırlar. Bu araçların başında da sosyal güvenlik sistemi gelmektedir. Sosyal güvenlik, insanların karşılaşmış oldukları sosyal riskler sonucunda yaşadıkları gelir kaybı veya kesintisi nedeniyle hayat standartlarının telafi edilmesini, ekonomik eşitsizliklerin azaltılmasını, bireysel ve toplumsal refahın artırılmasını ve yaygınlaştırılmasını sağlayan bir sosyal politika aracıdır. Sosyal güvenliği Türk toplumu, diğer milletler gibi, önce geleneksel yöntemle sonrada modern yöntemle sağlamıştır. Örneğin, Osmanlı'da sosyal güvenliğin temeli geleneksel yöntem olan yardımlaşmaydı. Aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri ve dinsel hayır kurumları Osmanlı sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısını oluşturmaktaydı. Sosyal güvenlikte modern yöntemle Cumhuriyetle geçilmiştir. 1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumunun kurulması bunun ilk adımı olmuştur. Sonradan Emekli Sandığı'nın ve Bağ-Kur'un kurulması Türk sosyal güvenlik sisteminin sosyal devlet anlayışı içinde sigortacılık esaslarına göre işleyen bir sistem olmasını sağlamıştır. Ancak bu durum çok kanunlu ve çok kurumlu olmasını da sağlamıştır. Türk sosyal güvenlik sistemi daima yenilenme ve iyileşme çabası içinde olmuştur. Bu çabalar kalkınma planları içinde net olarak görülmektedir. Türkiye, 1930'lu yıllarda iktisadi planlamaya sanayi plancılığı ile başlamış, 1963'den sonrada kalkınma plancılığı ile devam etmiştir. 1996'dan sonra kalkınma plancılığına stratejik planlama ile devam etmiştir. Stratejik planlama anlayışı çerçevesinde kalkınma planları

geleceği şekillendiren plan olma özelliğini kaybetmiş, geleceğe göre şekillenen planlar olma özelliği kazanmıştır.

1963'den günümüze dokuz plan uygulanmış ve onuncusu uygulanmaktadır. Hemen hemen bütün planlarda sosyal güvenliğe gelir dağıtım aracı olma görevi verilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin daha iyi hizmet verebilmesi için çok başlılığın giderilmesi ve norm ve standart birliğinin sağlanması yine bütün planlarda öne çıkmıştır. 5502 ve 5510 sayılı kanunlarla Türk sosyal güvenlik sistemi tek çatı ve norm ve standart birliğine kavuşmuştur.

Ancak yapılan çalışmalarda Türk sosyal güvenlik sisteminin gelir dağılımını iyileştirmediği görülmüştür. Bu durumun temel nedeni 1980'li yıllarla başlayan liberal politikalaradır. Özellikle, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla ilave sosyal güvenlik hizmetlerinin özel sigortalara bırakılması sistemin liberalleşmesine ve de sosyal yönünün zayıflamasına neden olmuştur. Türk sosyal güvenlik sisteminin gelir dağılımını iyileştirmesi için sosyal güvenlik modelinde değişiklik yapmak, sistemin kapsamını genişletmek, işgücü piyasasında kayıt dışılığı azaltmak, sistemde suiistimalleri azaltacak denetim mekanizması güçlendirmek ve kamu gelirleri yapısında değişiklikler yapmak gerekebilir.

Kaynakça

Aep (Acil Eylem Planı) (2003). T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı.

Ahmad, E. (1991). "Social Security and the Poor Choices for Developing Countries", The World Bank Research Observer, 6(1),ss. 105-127.

Alper, Y. (2011a). "Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", SGD Sosyal Güvenlik Dergisi, ISSN: 2146 – 4839, 1(1), ss. 7-47.

Alper, Y. (2011b). "Sosyal Güvenlik", Sosyal Politika, Ed.: TOKOL, A. ve ALPER Y., Dora Yayıncılık, Bursa. ss.161-194.

Arıcı, K. ve Alper, Y. (2013). Sosyal Güvenlik, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, s.258.

Devlet Planlama Teşkilatı (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) Ankara, 535s,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>, Erişim Tarihi: 20.08.2013.

Devlet Planlama Teşkilatı (1967). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) Ankara, 665s.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> , Erişim Tarihi: 20.08.2013.

Devlet Planlama Teşkilatı (1973). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) Ankara, 1077s.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> , Erişim Tarihi: 20.08.2013.

Devlet Planlama Teşkilatı (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) Ankara, 699s.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> , Erişim Tarihi: 20.08.2013.

Devlet Planlama Teşkilatı (1984). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) Ankara, 221s.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> , Erişim Tarihi: 20.08.2013.

Devlet Planlama Teşkilatı (1989). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) Ankara, 375s.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> , Erişim Tarihi: 20.08.2013.

Devlet Planlama Teşkilatı (1995). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) Ankara, 319s.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> , Erişim Tarihi: 20.08.2013.

Devlet Planlama Teşkilatı (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Ankara, 254s.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> , Erişim Tarihi: 20.08.2013.

Devlet Planlama Teşkilatı (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Ankara, 109s.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>, Erişim Tarihi: 20.08.2013.

Devlet Planlama Teşkilatı (2006a). Dokuzuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s109.

Ekiz, C. ve Somel, A. (2005). "Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi", A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri, No.81, ss. 1-36.

Gerek,N., Karaca,N.G., Baybora, D. ve Kocabaş,F. (2013). İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, s.268.

- Gladstone, D. (2011). "Tarih ve Sosyal Politika", Sosyal Politika Kuramlar ve Uygulamalar, Ed.: Pete Alcock, Margaret May ve Karen Rowlingson, Siyasal Kitapevi, ss. 35-43.
- Gönel, F.D. (2010). Kalkınma Ekonomisi, 1. Basım, Eflatun Basım Dağıtım Yayıncılık, Ankara, 357s.
- Güzel, A. Okur, A.R. ve Caniklioğlun, N. (2012). Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1076s.
- Ilo (2010a). Extending Social Security To All: A Guide Through Challenges and Options, Social Security Department. Geneva, 141s.
- Ilo (2010). World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, International Labour Office, Geneva, 280s.
- Ilo (2011). Social Security for Social Justice and A Fair Globalization, International Labour Office, Geneva, 184s.
- Ilo (2012). <http://www.ilo.org> , Erişim Tarihi: 03.05.2012.
- Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara, 222s.
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>, Erişim Tarihi: 20.08.2013.
- Kalkınma Bakanlığı (2012). www.kalkinma.gov.tr, Erişim Tarihi: 05.12.2012.
- Koç, Y. (2009). "İzmir İktisat Kongresi (1923) ve İşçiler", Egiad Yarın Dergisi, 8(1), ss.1-8.
- Lindert, P.H. (1996). "What Limits Social Spending?", Explorations In Economic History, 33, ss.1-34.
- Makas, R. (2006). "Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu", TES-İŞ Dergisi, ISSN:1301-4714 ,2006(3), ss.60-65.
- Marx, I. (2007). A New Social Question? On Minimum Income Protection in the Postindustrial Era, Amsterdam University Press, Amsterdam , 283s.
- Okur, A. ve Laçiner, H. (2006). "Reform Sonrasında Yaşlılık Aylığı Koşulları", TES-İŞ Dergisi, ISSN:1301-4714, 2006(3), ss.66-76.
- Oyak, www.oyak.com.tr.(05.09.2013).
- Öney, E. (1987). *İktisadi Planlama*, 5. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 308s.

Sosyal Güvenlik Kurumu, <http://www.sgk.gov.tr> , Erişim Tarihi: 04.02.2013.

Sosyal Güvenlik Kurumu (2013). <http://www.sgk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 01.04.2013.

Soyak, A. (2003). “Türkiye’de İktisadi Planlama : DPT’ye İhtiyaç Var Mı?”, Doğu Üniversitesi Dergisi, 4 (2), ss.167-182.

Talas, C. (1976). Sosyal Ekonomi, İmge Kitabevi, Ankara, 727s.

Talas, C (1992). Türkiye’nin Açıklamalı, Sosyal Politika Tarihi, Bilgi Yayınevi, Ankara, 730s.

Türkiye Sigorta Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği, <http://www.tsb.org.tr>,

Erişim Tarihi: 11.03.2014.

Türkiye İstatistik Kurumu (2013). Hane halkı İşgücü İstatistikleri Haber Bülteni, Haziran 2013 (13590), Ankara, 3s.

Tuncay,C. ve Ekmekçi, Ö.(2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 670s.

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (1997). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri*, İstanbul, 189s.

World Health Organization (2013). <http://www.who.int/entity/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en> (07.03.2013).

Yazgan, T. (2011). *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, s.502.