T.C

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNDA KADIN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Saffet TEMEL

Ankara-2019

T.C

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNDA KADIN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Saffet TEMEL

Tez Danışmanı:

Doç. Dr. Barış ÖVGÜN

Ankara-2019

T.C

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNDA KADIN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Barış ÖVGÜN

Tez Jürisi:

Adı Soyadı	İmzası
Doç. Dr. Barış Övgün	
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Altuntaş	
Dr. Öğr. Üyesi Özgür Zengin	

Sınav Tarihi: 19.08.2019

Tez Doğruluk Beyanı Belgesidir.

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç.Dr. Barış ÖVGÜN danışmanlığında hazırladığım "Sosyal Güvenlik Reformunda Kadın (Ankara.20.13.)" adlı yüksek lisans ☐ - doktora/bütünleşik doktora ☐ tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 13/09/2019
Adı-Soyadı ve İmza
Saffet TEMEL
Temel

İÇİNDEKİLER

GRAFİK VE TABLOLAR viii

KISALTMALAR ix

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

REFORM VE POLİTİKA TRANSFERİ

1.1 Reform Kavramı 9

1.2 Reform ve Politika Transferi İlişkisi 17

1.3 Reform Neden Yapılır ve Reforma Neden İhtiyaç Duyulur? 20

1.4 Reformu Kimler Talep Eder? 22

1.4.1 Her Ülkenin Kendi Dinamikleri 23

1.4.2 Uluslararası Kuruluşlar 24

1.4.2.1 Dünya Bankası 26

1.4.2.2 Uluslararası Para Fonu 29

1.4.2.3 Avrupa Birliği 32

1.4.2.4 Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü 33

1.5 Reformları ve Politika Transferini Şekillendiren Düşünsel Yapı 35

1.6 Sosyal Güvenlik Reformunu Gerçekleştiren Anlayış 42

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

2.1 Sosyal Güvenlik Kavramı, Kapsamı ve Önemi 47

2.2. Sosyal Güvenliğin Tarihi Gelişimi 52

2.2.1 Sanayi Devrimi 55

2.2.2 1929 Dünya Ekonomik Krizi 57
2.2.3 New Deal Programı 58
2.2.4 Beveridge Raporu 60
2.2.5 İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 62
2.2.6 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi 62
2.3 Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Gelişimi 63
2.4 Sosyal Güvenlik Reformunun Nedenleri 70
2.4.1 İçsel Nedenler 71
2.4.1.1 Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Kurumlarının Durumu 71
2.4.1.2 Nüfus Yapısı 73
2.4.1.3 Finansmanla İlgili Sorunlar 76
2.4.1.4 Fonların Etkin Değerlendirilememesi 79
2.4.1.5 Örgütleme, Yönetim, Mevzuat ve Altyapıyla İlgili Sorunlar 80
2.4.2 Dışsal Nedenler 82
2.4.2.1 Dünya Bankası'nın Etkisi 83
2.4.2.2 Uluslararası Para Fonu'nun Etkisi 89
2.4.2.3 Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün Etkisi 90
2.4.2.4 Avrupa Birliği'nin Etkisi 91
2.5 Sosyal Güvenlik Reformlarının Amacı 93
2.6 Sosyal Güvenlik Reformunun Kapsamı 98
2.7 Reformun Getirdiği Temel Yenilikler 99

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNDA KADIN

3.1 Kadınların Sosyal Güvenlikten Yararlanma Şekli 1043
3.2 Kadınların İstihdama Katılımı ve Çalışma Hayatında Kadın 107

3.3 Yeni Sosyal Güvenlik Yasasında Kadın 111
3.3.1 Analık Sigortasından Sağlanan Haklar 116
3.3.2 Doğum Borçlanması Hakkı 119
3.3.3 Kadınlara Evlenme Ödeneği Verilmesi.....122
3.4 Emeklilikle İlgili Düzenlemelerde Kadın 124
3.4.1 Kendi Çalışmasından Dolayı Emekli Olan Kadın.....124
3.4.2 Dul ve Yetim Aylığı Bağlanan Kadın 129
3.5 Genel Sağlık Sigortasında Kadın 134
SONUÇ 138
KAYNAKÇA..... 144
ÖZET 157
ABSTRACT 159

GRAFİK VE TABLOLAR

Tablo 1: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Yaşlanma Hızı.....75

Tablo 2: Çalışma Statüsü, Cinsiyet ve Yıllara Göre Çalışan Sayısı.....109

Grafik 1: Kayıtlı Çalışan Kadın ve Erkek Oranı (2012-2015).....110

Tablo 3: Kendi Çalışmasından Dolayı Aylık Bağlanan Kadın ve Erkek Sayısı 128

Tablo 4: Gelir ve Aylık Bağlanan Hak Sahiplerinin Dağılımı (2011-2015).....132

Tablo 5: Hak Sahipliği Nedeniyle Aylık Alan Kadın Erkek Sayısı ve Kadın Oranı.....133

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
BAĞ-KUR	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
CEDAW	Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi
Çev.	Çeviren
DB	Dünya Bankası
Der.	Derleyen
ES	Emekli Sandığı
IBRD	Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma bankası
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
KEİG	Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi
m	Madde
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
PAYG	Dağıtım Modeli- Pay as you go
PFPSAL	Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarlama Kredisi
PPDPL	Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi
PPSAL	Program Amaçlı Kamu Sektörü ve Sosyal Güvenlik Uyum Kredisi
PUMA	Kamu Yönetimi ve Yönetişimi Departmanı
s	Sayfa

SB	Sağlık Bakanlığı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SİGMA	Yönetişim ve Yönetimde İlerlemenin Desteklenmesi Programı
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
WHO	Dünya Sağlık Örgütü

GİRİŞ

İnsanoğlu varoluşundan yerleşik yaşama geçinceye kadar toplayıcılık ve avcılıkla yaşamını devam ettirmiştir. Doğanın kendisine sunduğu yaşam kaynaklarını değiştirmeden olduğu gibi kullanarak hayatta kalmıştır. Bu dönemde insanın ve içinde bulunduğu topluluğun devamı için gerekli olan emeğin kadına veya erkeğe ait olmasının katkı bağlamında bir önemi olmadığından emek, cinsiyet temelli olarak farklılaşmamıştır. Çünkü avcılık ve toplayıcılıkta avlayan veya toplayan emeğin erkeğe ya da kadına ait olması elde edilenlerin değerinde bir farklılık oluşturmuyordu. Yerleşik yaşam ve tarımsal üretimin gerçekleştiği ilk dönemlerde de aynı şekilde kadın ve erkek emeği katkı ve değer bakımından farklı değerlendirilmiyordu. Sanayi devrimine kadar üretim, az miktarda basit ve tekdüze yöntemlerle yapıldığından kadın ve erkek emeği arasında farklılık oluşturacak koşullar gelişmemiştir. Üretim tarımsal alanda yapılmakta, bu üretim tarzında aile içerisinde kadın ile erkek aynı işi yapmakta ve üretime aynı oranda katma değer sağlamaktaydı. Bu üretim döneminde farklı nitelikteki ihtiyaçlar ürün değişimi ile karşılandığından, emeğin ürün veya ücret karşılığında kiralanması koşulları oluşmamıştır. Dolayısıyla kadın emeği ile erkek emeği arasında değer ve üretime katkı bağlamında fark oluşmamıştır.

Tarımsal üretime dayalı sınırlı ve çeşitliliği az olan üretim modeli sanayi devrimi ile birlikte köklü bir şekilde değişmiştir. Sanayi devrimi ile birlikte çok miktarda ve çeşitlilikte ürün hızlı bir şekilde üretilebilir hale gelmiştir. Bu yeni üretim biçiminde emek, sermaye, girişimci ve hammadde bileşenleri arasında emeğin payı büyük olduğundan ve emek olmadan üretim yapılamadığından emeğe duyulan ihtiyaç artmıştır. Üretimde emeğe duyulan ihtiyaç emeğin ücretlendirilmesine yol açmıştır. Ücretle çalıştırma ilk zamanlarda sadece erkek emeği üzerinden gerçekleşmiş daha sonra erkek emeğinin yetersiz kalmasıyla kadın emeğinin de iş gücüne dahil edilmesi gerekmiştir.

Başka bir anlatımla sanayileşme süreciyle beraber erkek emeğinin yetersiz kalması ve giderek fiyatının yükselmesi ile kapitalist işgücü piyasasına ucuz iş gücü kaynağı olarak kadın emeği dahil edilmiştir.[1] Endüstriyel kapitalist üretim, kadın işgücünü de evin dışına çekerek kadının ücretliler sınıfına geçmesine yol açmıştır. "Bir yandan ekonominin işgücü gereksinimi, öte yandan kadının çalışma yaşamına katılma isteğiyle" [2] giderek artan sayıda kadın iş gücü piyasasına katılmıştır.

Kadının iş yaşamına katılması süreci yavaş seyirde ve sınırlı sayıda gelişmiştir. Kadın emeği iş yaşamına ya yarı zamanlı çalışma ya da eve gönderilen işlerin evde yapılması şeklinde dahil olmuştur. Kadının aile içerisindeki geleneksel rolleri, kadına yüklenen sorumluluk ve zorunluluklar kadının iş gücü piyasasına ancak kısmi zamanlı ve evde çalışma şeklinde katılabilmesine neden olmaktadır. İş gücü piyasasına kadının bu şekilde katılması daha başlangıçta kadın emeğinin erkek emeğine göre daha ucuz ve korumasız olması sonucunu doğurmuştur. Günümüzde hakim olan çalışma biçimi, emek karşılığında belirlenmiş olan bir tutarın alındığı ücretli çalışma şeklidir. Ücretli çalışma, bir işverene/iş sahibine bağımlı olarak onun adına onun yürüttüğü/istediği işin ücret karşılığı yapılmasıdır. Bu bağlamda beden ya da fikir işçisi olarak özel sektör veya kamu sektöründe çalışanlar, ücretli çalışan kavramı altında toplanmaktadır. Bugünün endüstri toplumlarında, toplam istihdamın yaklaşık % 80'ni ücretli çalışanlar oluşturmaktadır. Bu nedenle günümüzün endüstri toplumları aynı zamanda "ücretliler toplumu"[3] olarak tanımlanmaktadır.

Emek, doğası gereği kişiye bağlı olduğundan kişinin sağlık durumuna ve yaşam süresine bağlı olarak sınırlıdır. İnsanın yaşlandığında hem fikri hem de bedeni emeğini sunamaması, kazaya veya hastalığa maruz kaldığında emeğin değerinin azalması ve genç

[1] Serpil Sancar, *Türk Modernleşmesinin Cinsiyeti Erkekler Devlet Kadınlar Aile Kurar,* İletişim Yayınları, 2012, s.29.
[2] Meryem Koray, *Çalışma Yaşamında Kadın Gerçekleri,* Banka ve Sigorta İşçileri Sendikası Eğitim ve Kültür Yayınları 23, 1993, s.12.
[3] Koray, a.g.e., s.12.

kuşağın kendisinden önceki kuşağın emeğini değersizleştirmesi gibi nedenlerle insan emeği bir zamandan sonra ücretli çalışmanın konusu ol(a)mamaktadır. Emeğin açıklanan özellikleri ve sınırlılığından dolayı insan yaşamını devam ettirebilmek için emeğini sunarak gelir elde edememekte ve sosyal yaşamın dışına itilmektedir.

İnsanların hayatlarını sürdürecek gelirin azalması ya da hiç elde edemediği durumlarda yaşamlarını sürdürebilmeleri için destek arayışları her dönemde olagelmiştir. İkinci Dünya Savaş'ından sonra gelişen sosyal devlet anlayışıyla toplumsal denge ve sürekliliğin sağlanması amacıyla kişilerin bu gelir kayıplarının devlet tarafından giderilmesi yaklaşımları ortaya çıkmaya başlamıştır. Başka bir anlatımla bu durumda olan kişilerin hayatlarını sürdürebilmeleri için kurumsal niteliği ve sürekliliği olan toplumsal dayanışma sistemi arayışları başlamıştır. Bu arayışlar, sosyal güvenlik sistemlerinin kurularak geliştirilmesi ile sonuçlanmıştır. Sosyal güvenlik sistemleri ile hem gelirin yeniden dağıtılması açısından sosyal denge gözetilmekte hem de gelir elde edemeyen veya geliri az olanlara sağlanan yardımlarla bu durumda olanların da toplumla birlikte yaşamlarını devam ettirebilmeleri sağlanmaktadır.

Türkiye'de ilk sosyal güvenlik kurumu, hizmet akdi ile çalışan işçiler için İşçi Sigortaları Kurumu adlıyla 1946 yılında kurulmuştur. Bunu önce kamuda çalışan/memurlar için daha sonra ise kendi namına bağımsız çalışanlar için sosyal güvenlik kurumlarının kurulması izlemiştir. Kurulmuş olan bu sosyal güvenlik kurumlarının zamanla yetersiz kalması, oluşan sosyal güvenlik açıklarının hazineden karşılanması, bu kurumların kötü yönetilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin; bütçe açığı, iç borç yükü ve enflasyon gibi makroekonomik sorunlar üretmesinden dolayı bu sistemin yeniden düzenlenmesi arayışları başlamıştır. Bu arayışların başlaması ve hızlanmasında sayılan içsel nedenlerin yanı sıra uluslararası kuruluşların baskı, yönlendirme ve sosyal güvenlik alanında reform yapılması şartına bağlı kredi vermelerinin de çok etkili olduğunu belirtmek gerekir. Sosyal güvenlik alanında reform yapılması arayışlarında ilk

somut adım, 1999 yılında emeklilik yaşının kademeli olarak ileri alınması için yapılan kamuoyunda "emeklilik için yaş bekliyorum, bana yaş vurdu" şeklinde dile getirilen 4447 sayılı yasanın kabul edilmesinde görülmektedir.[4]

Sosyal güvenlik alanında reform yapılması gereklilik ve talepleri, 2002 yılında iktidara gelen ve halen bu iktidarını devam ettiren Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetleri döneminde karşılığını bulmuştur. 2006 yılında yapılan ancak büyük kısmı 2008 yılında yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve bu yasal düzenlemelerden kaynaklı kurumsal yapılanmalarla sosyal güvenlik sisteminde radikal nitelikte reform yapılmıştır. Sosyal güvenlik reformu, hem ülke nüfusunun tamamını kapsaması hem de yapılan kurumsal ve yasal düzenlemelerin radikal ve geniş kapsamlı olmasından dolayı ülkemizde son zamanlarda yapılmış olan en kapsamlı reformdur. Öte yandan, sosyal güvenlik yasasında sürekli yapılmakta olan değişiklikler ve eklemeler nedeniyle başlatılan reform sürecinin dinamik bir özellikte halen devam ettiği söylenebilir.

Sosyal güvenlik reformunu gerçekleştirenler, reforma yönelik toplumsal desteği sağlamak için hem reformun kamuoyuna açıklanmasında hem de reform kapsamında sosyal güvenlik yasasında zaman zaman yapılan değişiklikler ve eklemeler sırasında özellikle kadına sağlanan haklara ve kadın sigortalığına vurgu yapmaktadırlar. Reform sürecinde kadınların sosyal güvenlik sistemine girme ve bu sistemden yararlanma koşullarının genişletilerek kolaylaştırıldığı söylemleri hep ön planda olmuştur. Bu çerçevede, yapılan sosyal güvenlik reformunun karakterini ve ruhunu temsil eden yeni sosyal güvenlik yasası ve sonrasında bu yasada yapılan değişiklikler, sosyal güvenlik sistemi içinde kadın emeğine bakış açısını, kadının toplumda nasıl ve nerede konumlandırıldığını anlamak ve yorumlamak açısından oldukça önemlidir.

[4] www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4447 (21.05.2018)

Bir toplumdaki kadın ve erkeğin, yasalarda ve kurumsal düzenlemelerde ele alınış tarzı ve amacı o toplumun özgür, eşitlikçi, cinsiyetçi, demokratik ve gelişmiş olup olmadığını açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Yeni sosyal güvenlik sisteminde kadının ve kadın emeğinin konumlandırıldığı yer, ülkemizde kadına bakış açısını açık bir şekilde yansıtmaktadır. Öte yandan, gelişmiş veya gelişmekte olan ülke farkı gözetilmeksizin tüm dünyada, bir toplumun gelişmiş olup olmadığını değerlendirmek için esas alınan temel kriterler arasında kadının o toplumdaki konumu ve önemi yer almaktadır. Başka bir deyişle bir toplumun karakterini ve refah düzeyini değerlendirirken kullanılan en temel öğelerden biri kadındır. Bu değerlendirmede, kadınların birey olma ve ekonomik özgürlük bağlamında kendine yetip yetmediği, devlet tarafından sağlanan sosyal haklardan yararlanabilmek için bir erkeğe bağımlı olmasının gerekip gerekmediği, kadının çalışma hayatına katılmasında cinsel kimliğinin önemli olup olmadığı, toplam istihdamda kadın çalışan oranı gibi ölçütler esas alınmaktadır. Çalışma yaşamında ve dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminde kadına verilen önem ve yaklaşım, o toplumun ruhunu, yaşam tarzını ve reflekslerini göstermektedir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda, yapılan reformla sosyal güvenlik alanının politika transferiyle neoliberal politikalara göre dönüştürüldüğü, birçok alanda kadın emeğinin sosyal güvenlik kapsamına alınmadığı ve emekliler arasında kendi çalışmasından dolayı emekli olacak kadın oranının düşeceği bu çalışmanın tezini oluşturmaktadır. Bu çerçevede sosyal güvenlik reformu kapsamında yapılan yasal ve kurumsal düzenlemelerde, kadına ve kadın emeğine nasıl bakıldığı, bu düzenlemelerin kadını ve emeğini nasıl ve hangi yönde etkilediği/etkileyeceği konuları ele alınmıştır. Kadının, reformla getirilen yeni sosyal güvenlik sistemi özelinde ve toplum genelinde nasıl konumlandırıldığı ile kadınların toplumda özgür birey mi yoksa bağımlı kişileri mi olması istendiği analiz edilecektir.

Bu amaç doğrultusunda, kadın, kadın istihdamı ve kadın emeği alan yazınında yer alan kaynaklar, kamu yönetim alanında yapılan reformları ve bu reformların kaynaklandığı düşünsel yapıya ilişkin literatür ile sosyal güvenlik reformu kapsamında yapılan yasal ve kurumsal düzenlemelere ilişkin yasal metinler taranmıştır. Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından yapılan somut uygulamaların sonuçları da bu çalışmada yer almaktadır. Sosyal güvenlik reformu kapsamında yapılan kurumsal ve yasal düzenlemelerin, kadını nasıl ve hangi yönde etkileyeceği ile ilgili az sayıda çalışmanın olması, tez konusunun önemine işaret etmektedir.

Belirtilen açıklamalar ve hedefler ışığında; birinci bölümde, kamu yönetimi alanında reform ve reform yapma aracı olarak politika transferine ilişkin kavramsal tanımlamalar yapılarak reformun kim tarafından, neden, hangi amaçla istendiği ve uluslararası kuruluşların reformları nasıl tasarlayıp yönlendirdikleri açıklanmaktadır. Ayrıca bu bölümde son yıllarda gerçekleştirilen reformları ve sosyal güvenlik reformunu derinden etkileyen yeni sağ ve yeni muhafazakarlık kavramları ele alınmaktadır. Bu kavramlar eşliğinde bu reformu gerçekleştiren AKP hükümetlerinin iktisadı ve sosyal yaşamda izledikleri politik anlayış ele alınmıştır. Sosyal güvenlik reformunda yeni sağ politikaların ve yeni muhafazakarlık düşüncesinin ağır bastığının tespit edilmesi AKP dönemine de bu bakış açısıyla yaklaşılmasına neden olmaktadır.

Bu çalışmanın ikinci bölümünde, sosyal güvenlik kavramı, sosyal güvenliğin önemi, tarihsel süreçte dünyada ve Türkiye'de sosyal güvenliğin gelişimi, tüm yön ve gereklilikleri ile sosyal güvenlik alanında reform yapılmasının tartışmaya açılmaktadır. Ayrıca, sosyal güvenlik reformunda önemli bir politika aktörü olduğunu iddia ettiğimiz uluslararası kuruluşların nasıl ve hangi yöntem ve araçlarla ülkemizde yapılan sosyal güvenlik reformunu etkiledikleri konusu ele alınmıştır. Bunun yanı sıra son yıllarda yapılan reformlarla sosyal güvenlikte sağlanan hakların azaltıldığı ve bu haklara ulaşabilme koşullarının zorlaştırıldığı, özel sektörün sosyal güvenlik alanına dahil

edildiği homojen bir yapının oluşturulduğu konusunu vurgulamak için ülke örnekleri anlatılmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, sosyal güvenlik reformunda kadının nasıl ele alındığı, sosyal güvenlik reformuyla getirilen yasal ve kurumsal yeniliklerin kadına etkileri ele alınmıştır. Ayrıca, kadının yeni sosyal güvenlik sistemi içinde nasıl konumlandırıldığı, çalışma yaşamında ve toplumda kadının yeni düzenlemeler karşısında nasıl ve hangi yönde etkilen(eceği)diği açıklanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

REFORM VE POLİTİKA TRANSFERİ

Kamu yönetimi ve reform kavramları her zaman yan yana gelmekle beraber son yıllarda daha çok birlikte kullanılmaya başlanmıştır. Bu durumun nedeni ise kamu yönetimi alanında her zaman bir alternatif veya daha iyi arayışının var olması ya da değişen koşul ve anlayışa göre kamu yönetiminin dönüştürülmesi taleplerinin varlığı ve bu arayış ve taleplerin reformlarla cevap bulmasıdır. Bilgi üretim ve paylaşım sürecinin hızlanması, teknoloji, üretim modellerinin değişmesi ve küreselleşme gibi faktörler, ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal koşul ve uygulamaların değişmesine neden olmaktadır. Kamu yönetiminin değişen bu yeni yapı, durum ve koşullara uygun dönüşmesi gerekliliği kamusal alanda reformu zorunlu hale getirmektedir.[5] Bu anlamı itibariyle reform, eskinin daha iyi bir alternatifi olduğu düşüncesi ile değişimi ve yeniliği ifade etmektedir. Ancak değişim ve yenilik her zaman olumlu ya da iyi yönde olmaz. Başka bir ifadeyle reformla getirilen yeninin sonucu, olumlu da olabilir olumsuz da. Bu değerlendirme, politikayı belirleyerek reformu yapanlara, toplumsal unsurlara, siyasi partilere ve toplumu oluşturan diğer gruplara ve reform yapma yöntemine göre değişmektedir. Reform sonucunun bu şekilde değerlendiriliyor olması reformun sübjektif ve politik bir kavram olduğunu vurgulamaktadır. Reform sonucunu değerlendirmede esas alınan temel kriterlerden biri de reformun yapılma yöntemidir. Çok sayıda reform yapma yöntemi olmasına rağmen yaygın olarak karşımıza çıkan reform yapma yönteminin politika transferi olduğunu görmekteyiz.

Politika transferi, hem reformun nedeni hem de reformun aracı olarak literatürde yerini alan kavramdır. Gelişmiş kapitalist devletlerin piyasa ekonomisinin işlemesi için

[5] Orhan Gökçe, Erol Turan, "Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları", *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi,* Yıl: 8, Sayı:15, s.176.

geliştirdikleri politikaları gelişmekte olan ülkelere transfer etme talepleri, gelişmekte olan ülkeler açısından bir reform nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki siyasi otoritelerin sorunları gidermek ya da sermaye ve güç dağıtımını yeniden düzenlemek için başka ülke uygulama ve politikalarını transfer etme istekleri politika transferini reformun aracı haline getirmektedir. Reform nedeni ve aracı olarak tanımlanan politika transferine ilişkin bu tanımlamalar, politika transferinin zorunlu veya gönüllü olarak yapıldığına işaret etmektedir.[6]

İşte bu bölümün konusu da reform ve politika transferi kavramlarıdır. Çünkü sosyal güvenlik alanında gerçekleşen köklü bir reform uygulaması olmakla beraber aslında bu reformun, politika transferi şeklinde gerçekleştiği ileri sürülmektedir. Politika transferi, sosyal güvenlik reformunda bir reform yönetimi olarak mı kullanıldı yoksa reformun amacı mıydı? Reformla sosyal güvenlik alanına transfer edilerek takip edilen yeni politika nedir? Sosyal güvenlik reformuna ilişkin bir diğer tartışma ise yeni sosyal güvenlik sistemini belirleyen politikanın, reformu yapanlar tarafından zorunlu transfer edilip edilmediği konusudur. Reform ve politika transferi kavramları açıklanırken, sosyal güvenlik reformuna ilişkin bu soruların cevabı aranacaktır.

1.1 Reform Kavramı

Reformun tanımı ve ifade ettiği anlam reformun yapıldığı zamana, yere ve amaca göre farklılık göstermektedir. Bu bağlamda reformun sabit bir tanımı olmadığını ve yukarıda belirtilen değişkenlere bağlı olarak farklı anlamları içerecek şekilde yorumlandığını görmekteyiz. Reformla ilgili literatürdeki kaynaklarda, reformun farklı tanımlarının olması reformun, zamana, yere ve amaca göre şekillenen dinamik anlam yapısından kaynaklanmaktadır. Reformun farklı yorum ve tanımlarının olmasının yanı

[6] David Dolowitz, David Marsh, *Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature*, Political Studies, 1996, s.346.

sıra, reformla yapılan her zaman değişim ve dönüşümdür. Bu değişim ve dönüşüme kurumlar, ekonomik politikalar, devlet hatta toplum bile konu olabilmektedir. Reformla bu yapılar değiştirilerek toplumsal düzen ve işleyiş yeniden kurulmaktadır. Bu anlamda reformla yapılan aslında toplumsal yaşamın değiştirilmesi ve dönüştürülmesidir. Değiştirme, modernleştirme, "gelişme/ilerleme, evrim, dönüşüm, geçiş, yeniden kurma gibi farklı terim ve kavramlar" [7] reformla benzer olarak kullanılmaktadır. Bu kavramlarla açıklanmaya çalışılan reform, aynı zamanda toplumdaki otoritenin güçlendirilmesi, el değiştirilmesi, ekonomik kaynakların ve geliri yeniden dağıtılması gibi amaçlarla da yapılmaktadır. Bu amaçlara ulaşmanın en etkili yolu ise devlette reform yapılmasıdır.

Yerleşik yaşamla birlikte insanlar aynı toprak parçası üzerinde işbirliği yaparak ortak temel çıkarları adına topluluk halinde yaşamaya başlamıştır. Topluluk halinde yaşayabilmek ve bu yaşam biçimini sürdürebilmek için o toplum adına karar alıp uygulayan bir üst yapıya ihtiyaç vardır. Toplum adına karar alıp uygulayan üst siyasi organizasyon devlettir. Toplumun yaşam reflekslerini, yaşayışında kullandığı her şeyi ve yaşam biçimini değiştirip dönüştürmenin en etkili ve kestirme yolu bu üst yapıda yani devlette reform yapmaktır. Bu nedenle reform politik bir eylemdir ve bu eylemde devlet ya da benzer bir içerikle kullandığımız kamu yönetimi reformun hem aracı hem de amacıdır. Başka bir deyişle kamu yönetim alanının, reformun aracı, amacı ve nesnesi haline getirilmesidir. Çünkü kamu yönetimi hem yapısal hem de işlevsel yönleriyle toplumun tümünü kapsamakta ve diğer reform alanlarını da şekillendirmektedir.[8] Bu nedenle günümüzde reform denildiğinde akla ilk gelen toplumun ve devletin şeklini belirleyen idari reformdur. Literatürde reform, genellikle idari reform olarak ele alınmakta ve reformun yapıldığı dönemdeki anlamına göre farklı şekillerde tanımlanmaktadır.

[7] Erol Turan, *Kamu Yönetiminde Reform,* Palet Yayınları, 2015, s.13.
[8] Barış Övgün, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü,* Nika Yayınevi, 2013, s.9.

Reform sadece çağdaş dünyaya ait bir kavram değildir. Reform tarihi klasik dönemleri de kapsayacak şekilde uzun ve kapsamlı bir geçmişe sahiptir. Ancak çağdaş dönemde reformla ilgili sistematik ve bilimsel araştırma yapanlar, Ortaçağ Avrupa'sında 15-17. yüzyıllar arasında Katolik kilisesine karşı yapılan ve Martin Luther ile sembolleşen reformları ilk başlangıç noktası olarak esas almaktadırlar. Bu dönemde reform, kilisenin toplum ve siyaset üzerindeki hakimiyet ve etkisinin azaltılması, dinin toplum yaşamından ve siyasi karar alma süreçlerinde soyutlanarak sadece kilise ile sınırlandırılması olarak kullanılmaktadır.[9] Değişen toplum taleplerinin karşılanması bağlamında reform, toplumun yapısında ve beklentilerindeki değişime bağlı olarak üst toplumsal sistem ve kurumda ortaya çıkan alternatif durum olarak tanımlanmaktadır. "Toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan"[10] değişim gereksinmeleri reformun nedenleri olarak ele alınmaktadırlar.

Reform her zaman eskinin veya mevcudun olumsuzluklarına vurgu yaparak, daha iyiye değişimle, dönüşümle, uyarlamayla ya da yeniden kurmayla ulaşılabileceği vaadi üzerinde yükselir. Toplumun ve toplumsal yaşama ait ekonomi, üretim, devlet anlayışı ve teknoloji gibi tüm unsurların değişken yapısından dolayı reform ve reformla gelen yenilikler zamanla kendi statükosunu oluşturabilmektedir. Hatta reform ve reformla gelen yenilikler başka bir reformun nedeni de olabilmektedirler. Bazen de getirilen yenilikler, eskinin/öncekinin önemini ve olumlu taraflarını belirginleştirmektedir. Reformun bu yönleri reformun her zaman ilerlemeyi değil ama değişimi vurguladığını göstermektedir. Reformla getirilen değişim, ilerlemeye neden sağlayacağı gibi gerilemeye de neden olabilir.

Teknolojideki gelişmeler üretim ilişkilerini ve üretim biçimini değiştirmektedir.

[9] Carter Lindberg, *Avrupa'da Reform Tarihi,* İnkılap Kitabevi, 2014, s.-10.
[10] Hüseyin Yayman, *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi,* Turhan Kitabevi Yayınları, 2008, s.33.

Üretim biçiminde meydana gelen değişiklikler reformun asıl kaynağı olarak, toplum yaşamında ve üretimde kullanılan enstrümanları değişmesine neden olmaktadır. James Waat tarafından geliştirilen buhar makinasıyla birlikte, insan ya da hayvan gücüne dayalı organik enerji yerine buhar ve makine gücüne dayalı inorganik enerji kaynakları ortaya çıkmıştır. Enerji kaynağının insan veya hayvan yerine buhar ve makine şeklinde değişmesi öncelikle üretim biçimini değiştirmiştir. Tarımsal üretim modu, endüstriyel ve kitlesel üretim şekline dönüşmüştür. 19. yüzyılın sonlarında elektrik enerjisinin kullanılmaya başlanması, 1970'li ve 1980'li yıllarda entegre devreler ve yarı iletken çiplerin icadı ve mikroelektronikteki gelişmelerle başlayan dijitalleşme çağıyla birlikte üretim ve toplumsal yaşayış biçimi radikal şekilde değişmiştir.[11] Enerji kaynaklarının değişmesi ve teknolojik gelişmeler, üretim, dağıtım, ulaşım, yönetim süreçlerinin yeniden belirlenmesini zorunlu hale gelirmiştir. Bu yeni üretim ve yaşayış biçimine uyum, başta devlet idaresinde yapılan idari reformlar olmak üzere toplumsal alanda yapılan diğer reformlarla sağlanmıştır

İdari reformun hangi anlamı taşıdığı ve hangi amaçla yapıldığını anlayabilmek için reformla ulaşılacak hedefin, değiştirilip dönüştürülmek istenen nesnenin ne olduğunu bakmak gerekir. Reformun hedefi özellikle nesnesi zaman içinde değiştiğinden alan yazınında reformun yapıldığı zaman ve nesnesi esas alınarak bir dönemlendirme yapılmaktadır. Bu dönemlendirme çalışmaları idari reformun, alanının ve amacının zaman içinde sürekli değiştiğine işaret etmektedir. İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerinin giderilmesi, özellikle Avrupa'da ekonomik istikrarın sağlanması ve az gelişmiş ülkelerin kalkındırılması için hakim olan düşünce "ulusal kalkınmanın" sağlanmasıydı. 1945-1980 yılları arasında esas olan bu düşünceye göre ulusal kalkınma gerçekleşince kültürel, kurumsal ve siyasal gelişme kendiliğinden gelecektir.[12] Bu ulusal

[11] Gencay Şaylan, Değişim ve Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Yayınevi, 1995, s.159-172.
[12] Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi,* İmge Kitabevi, 2005, s.25.

kalkınmayı gerçekleştirecek ekonomik gelişmenin itici gücü olacak ilk ve önemli aktör olarak devlet seçilmiştir. Ulusal kalkınma hedefine ulaşabilmek için devlete; "öncü devlet", "lokomotif bürokrasi", "iktisadi-toplumsal-kültürel yaşamı geliştiren devlet"[13] rolleri verilmiştir. Dolayısıyla devletin işleyişinde reform yapılması aynı zamanda kalkınmanın önünün açılması demektir.

Reformun devlet idaresinin işleyişinin modernize edilmesine odaklandığı bu dönemde reform tanımları da zamanın ruhuna uygun şekilde yapılmıştır. İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda, idarede değişim gereksinimini en açık şekilde ortaya koyan bir reform tanımı yapıldığı görülmektedir. Bu raporda idari reform; "Kamu örgütlerinin amaçlarında, görevlerinde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanış biçimlerinde, mevzuatında, halkla ilişkiler sisteminde, mevcut aksaklıkları, bozuklukları, eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli veya geçici sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü"[14] şeklinde tanımlamıştır.

İdari reformla tanımı ile ilgili literatürde en çok karşılaşılan ve kullanılan tanım ise Kenan Sürgit'e aittir. Sürgit idari reformu; "İdarenin ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulması ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü" [15] olarak tanımlamıştır.

1945-1980 döneminde yapılan reformlar devletin işleyişine odaklanmıştır. Bu zaman diliminde yapılan reform çalışmaları daha çok personel konularına, teşkilat yapılarına, idarenin yeniden düzenlenmesine, bürokratik iş ve işlemlerin sadeleştirip hızlandırılmasına yöneliktir.[16] Ekonomik kalkınmanın öncüsü olan devletin etkinliğini artırmak için modern bir kamu yönetimi oluşturmak ve idari az gelişmişliği aşmak

[13] Ayman Güler, a.g.e.,s.29.
[14] TODAİE, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*,1972, s.7.
[15] Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform,* TODAİE, 1972, S.128.
[16] Övgün, a.g.e., s.14.

reformun temel amacıdır.

1980 yılından sonra uygulanan reformlarda temel hedef idari az gelişmişliği aşmak değildir. Reformun hedefi ve nesnesi değişmiştir. Çünkü ulusal kalkınma için devlete biçilen "öncü devlet" anlayışı değişmiştir. Devlet artık kalkınmanın öncüsü değil, aksine kalkınmanın önündeki en büyük engel olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemde devlet algısı, aşırı ve gereksiz büyümüş, hantal, kaynakların verimli kullanılmasına engel olan ve gelişme kanallarını tıkayan şeklinde değişmiştir. Bu yeni anlayışın kalkınma hedefinde artık devletin rolü üreten değil, düzenleyici devlet şeklinde değişmiştir. Azgelişmişlikten kurtulmanın yolu bürokrasinin tasfiyesinde, devletin küçültülerek ekonomik ve sosyal yaşamdan uzaklaştırılmasında görülmektedir. Kalkınma için yeni rota, gelişmiş dış dünyaya açılmaktır.[17] İşte bu noktada politika transferi önem kazanmaktadır. Ama bu daha önceki dönemlerde politika transferi olmadığı anlamına gelmemektedir. İdari reform da bir politika transferdir. Ancak aradaki temel fark transferin daha yoğun bir şekilde gerçekleşmesi devletin bir bütün olarak transferin nesnesi olmasıdır.

1980 öncesi reformlar devletin yürütme erkine odaklanarak idariyi geliştirerek devleti güçlendirme amacındayken, 1980 yılından sonra yapılan reformlar gelişmenin reçetesine küreselleşme yazarak, özelleştirmelerle devletin üretimdeki gücünü ve fonksiyonu azaltma amacındadır. 1980-1990 yılları arasında yapılan reformlarda, devletin işleyişi ve/veya idarenin geliştirilmesi temel amaç değildir. Temel amaç devletin ekonomik kalkınmadaki rolünün azaltılması ve devletin ürettiği mal ve hizmetlerin özelleştirilerek bu alanın uluslararası sermayeye açılmasıdır. Bu dönemde yapılan reformlar, bazı sektörlere odaklanmış sektör bazında yapısal ve işlevsel değişim ve dönüşümü sağlayan ekonomik nitelikli reformlardır.

[17] Ayman Güler, a.g.e., s.29.

1990 yılından sonra yapılan reformlarda, devlet idaresi, devletin ekonomik faaliyetlerdeki fonksiyonunu aşarak direkt devletin kendisine odaklanılmıştır. 1990 yılından önceki reformlarda kalkınmanın sağlanması için çağdaş kamu yönetimi oluşturulması hedefinde kamu yönetimi araç olarak ele alınmıştır. 1990'dan sonraki reformlarda amaç sermayenin rahat işleyebilmesi için kamu yönetiminin sermayeye uygun olarak yapılandırılmasıdır. Bu dönemde devlet idaresinin geliştirilmesi, modernize edilmesi ve güçlendirilmesi hedef değildir. Hedef devletin tüm fonksiyonlarının yeniden düzenlenmesi ve devletin yeniden tanımlanmasıdır. Özellikle devletin yürütme erkinin, kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliği anlayışına dönüştürülmesidir. Bu yeni dönemde yapılan reformlar, idari reform olarak değil kamu yönetiminin özel işletmecilik kurallarına ve anlayışına dönüştürülmesini sağlayan yapısal uyarlama adıyla ele alınmaktadır.

Bu çalışmada reform, idari reform anlamında değil devletin hizmet görme biçimi ve anlayışını değiştiren, kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliği anlayışına geçişi temsil eden ve 1990'li yıllardan sonra yapılan reformlar çerçevesinde yapısal uyarlama çalışmalarını anlatmak için kullanılmaktadır. 1990 sonrasında küresel finans hareketleriyle kapitalist sisteme dahil olabilmenin yolu olarak devletin bu yeni sürece uygun olacak şekilde dönüştürülmesi arayışları artmıştır. Bu finansal hareketlerin önünü açan anlayış ise neoliberal politikalardır. Neoliberal dönemin temel çabası özelleştirmeler, serbest meta ticareti ve serbest sermaye hareketleri için devletin bu yeni koşullara uygun hale getirilmesidir.[18]

Reform tanımlarından ve reform amaç ve sonuçlarından hareketle reformların ortak karakteristik özellikleri olduğunu görmekteyiz. Her şeyden önce reform planlı, organize çabalar sonucunda kökten değişiklikleri anlatır. Reform toplumsal

[18] Selime Güzelsarı, *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü, Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma,* Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.22.

değişimlerden bağımsız değildir. Aksine bu değişimlerin hem sebebi hem de sonucudur. Reformun temel mantığı mevcut durumun daha iyi bir alternatifi olduğu inancıdır. Bu nedenle reform mevcut sistemin daha etkili ve verimli hale getirilmesi amacı taşımaktadır.[19]

Reform, yönetsel olduğu kadar politika belirleme bağlamında aynı zamanda politiktir. Çünkü reform, reformu gerçekleştirenlerin ideolojik dünyasına göre gerçekleşir ve sonuçlanır. Bu bağlamda reform bir politik güç kullanma yöntemidir. Caiden, reformu, ideolojik rasyonalizasyon, alanların, hizmetlerin ve insanların kontrolü, siyasi katılımcılar, kurumlar, güç kaynakları, karşılaştırma stratejiler, engelleyici taktikler, ödünler ve tavizleri içeren politik bir güç olarak tanımlamaktadır.[20] Reformun bu yönü reformu isteyen ve onu gerçekleştiren iktidarın bakış açısını, düşünme kodlarını ve elindeki politik gücü hangi amaç için kullandığını yansıtmaktadır. Bu anlamda reformun sübjektif bir tarafı olduğu söylenebilir.

Reformlar her zaman iç siyasetin ve iktidarın planı ve isteğiyle gerçekleşmez. Neoliberal politikaların hakim olduğunu günümüz dünyasının önemli özelliklerinden biri de uluslararası kuruluşların devletler üzerinde çok etkili olmalarıdır. IMF ve Dünya Bankası gibi kapitalizmin küresel kuruluşları neoliberalizmi ve onun yapısal uyarlamalarını tüm dünyaya dayatmaktadırlar. Küresel sermaye sistemine tutunarak, var olmak ya da olmamak tercihine bağlı olarak özellikle gelişmekte olan ülkeler bu sisteme uyum için reform yapmaktadırlar. Uluslararası kuruluşların yapısal uyarlamalar amacıyla reforma yapılması yönündeki baskı ve yönlendirmeleri, 1980 öncesi kalkınma için devletin güçlendirilmesi amacıyla yapılan idari reformlar döneminde de olmuştur. Bu yönüyle reform iç siyasi gücü aşarak dışsal kaynaklı bir özellik göstermektedir.

[19] Yayman, a.g.e., s.36.
[20] Gerald E. Caiden, *Administrative Reform,* Allen Lane The Penguin Press, 1970, s.9.

1.2 Reform ve Politika Transferi İlişkisi

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde politika geliştirme ve uygulama araçlarından biri olan politika transferi, başka ülke/ülkelerin teknik bilgi, deneyim ve uygulamalarını transfer ederek bir soruna çözüm bulma sürecidir. Politika transferi, Dolowitz ve Mars tarafından "belirli bir zaman veya mekandaki kurumlara, yönetsel düzenlemelere ve politikalara ilişkin bilginin, başka bir zaman veya mekandaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılması süreci" şeklinde tanımlanmaktadır.[21] Sobacı, politika transferinde hükümetlerin "yabancı" modelleri araştırma ve onlardan yararlanma durumunun ön planda olduğuna vurgu yapmaktadır.[22] Farklı zaman ve mekandaki politika, program, uygulama ve kurumlara ait bilginin ülkeler arasında transfer edilmesi olan politika transferi, eski zamanlara dayanmakla birlikte İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen ulaşım ve iletişim sistemleri ve küreselleşmeyle beraber yayınlaşmıştır.

Yaygınlaşması son zamanlara denk gelmesine rağmen politika transferi yeni bir olgu ve araç değildir. Toplumlar etkileşimde bulundukları sürece birbirlerinden bir şeyler öğrenirler. Toplumdan topluma kurumsal yapı, uygulama, teknik, bilgi, gelenek ve görenek tarihin her döneminde transfer edilegelmiştir. Antik Yunandan ve Romalılardan günümüze kadar aktarılmış olan yönetim şekli, felsefe ve hukuk halen kullanılmaktadır. Amerikalılar iç savaş sırasında birlik ordusunun ihtiyaçlarını finanse etmek için İngilizlerden milli gelir vergisi kavramını transfer etmişlerdir.[23] Kendi tarihimizde Türk kamu yönetimi gibi birçok alanda Osmanlılardan başlayarak Cumhuriyet döneminde de devam edecek şekilde başka ülkelerden yönetim biçimi, hukuk, eğitim, teknoloji ve hatta giyim kuşama kadar pek çok alanda uygulama ve politika transfer edilmiştir.

[21] Dolowitz ve Marsh, a.,g.,e., s.343.
[22] Mehmet Zahid Sobacı, *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı,* Dora Yayıncılık, 2014, s.68.
[23] Sobacı, a.g.e., s.69.

Küreselleşmeye birlikte ülkeler arasında başlayan sermaye ve emek hareketleri ülke ekonomilerinin sermayenin homojen bir dünya talep etmesi nedeniyle birbiriyle uyumlu hale gelmesini zorlamaktadır. Bu uyumlaştırma ekonomik açıdan üstün, güçlü ve belirleyici olan ülkenin kurum ve kurallarının diğer ülkeler tarafından benimsenmesiyle başlamaktadır. Hakim küresel kapitalist sistem içinde yer alabilmek ve iktisadi büyümeyi sağlamak için güçlü ülke modelinin kabulü ve uygulanmasının ana yöntemi olarak politika transferi kullanılmaktadır. Son yıllarda iletişim ve ulaşım teknolojilerinin gelişerek kolayca elde edilebilir hale gelmesiyle ülkeler arasında politika transferi yaygınlaşmıştır.[24] Günümüzde ülkeler arasında politika transferi, ekonomik ve idari boyutları aşarak çevre, teknoloji, hukuk, toplumsal düzenlemeler, eğitim, yaşam biçimleri, çalışma ilişkilerini kapsayacak şekilde geniş bir uygulama alanına ulaşmıştır. Bir ülkede toplum ve dolayısıyla idare edilenlerin yararına gelişen iyi uygulama örnekleri diğer ülkeler tarafından transfer edilmektedir. Bu çalışmanın da odak noktasını oluşturan sosyal güvenlik sisteminin, Almanya tarafından geliştirilmesini ve geliştirilen bu sistemin, diğer ülkelerce de uygulanması örnek olarak verilebilir.

Ülkeler ve politika yapıcıları neden politika transferi yöntemine başvurmaktadırlar? Bu sorunun cevabı, politika transferi türlerinin açıklanmasıyla verilebilmektedir. Bir ülke ve politika yapıcısı politika transferini, gönüllü olarak mı yoksa çeşitli aktör ve faktörlerin etkisiyle zorunlu olarak mı gerçekleştirmektedir? Bu sorulara cevap arayışları neticesinde politika transferinin, "gönüllü transfer ve zorlayıcı transfer olmak üzere"[25] iki ana başlık altında ele alındığı görülmektedir. Sobacı, gönüllü ve zorlayıcı politika transferini bir düzlemde ele almakta ve bu düzlemin bir tarafında "tam gönüllü politika transferi" yer alırken karşı tarafında "doğrudan zorlayıcı politika

[24] Fevzi Koçer, Veysel Erat, "Küreselleşme ve Bir Politika transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği", *Pamukkale Journal Of Eurasian Socioeconomic Studies,* Vol.1, No.2, 2014, s.28-29.
[25] Mehmet Zahid Sobacı, "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Noe-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsü Rolü", Sosyo-Ekonomi, 2011-2, s.195.

transferi" bulunduğunu belirtmektedir. Ayrıca "farklı transfer nedenlerinin, bu düzlem üzerinde bir noktaya düştüğünü böylece politika transferinin farklı alt türlerinin ortaya çıktığını" [26] vurgulamaktadır.

Gönüllü politika transferinde, belirli bir politika alanında karşılaşılan memnuniyetsizlik veya sorunlar karşısında ülkenin ve politika yapıcılarının kendi istek ve iradeleri ile sorunu çözmek için bir politika, program veya uygulama transfer edilmektedir. Bu bağlamda gönüllü politika transferinin nedenleri olarak; mevcut durumdan duyulan tatminsizlik, politikacıların seçim rekabeti, rakip görülen devletlerin gerisinde kalma kaygısı, uluslararası ölçekte saygınlık ve itibar kazanma arzusu ile toplumdan gelen talep ve baskıları sayabiliriz. Gönüllü transferi gerçekleştiren ülke ve politika yapıcıları, karşılaştıkları sorunlara rasyonel yaklaşmakta sorunun çözümünde gönüllü ve aktif bir şekilde transferi gerçekleştirmektedirler.

Zorlayıcı politika transferi, literatürde doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki ana başlık altında ele alınmaktadır. Bir ülkenin belirli bir politikayı uygulaması için başka bir ülkeyi zorlaması ve baskı yapması doğrudan zorlayıcı transferin en bariz halidir. Dolaylı zorlayıcı politika transferinde karşımıza, çok uluslu şirketler, uluslararası yardım kuruluşları ve uluslararası örgütler çıkmaktadır. Bu uluslararası aktörlerin, üyelik, mevcut ilişkilerin devamı, koşullu yardım ve kredilerle belirli politika ve programları kabul etmeleri için ülkeleri zorladıkları görülmektedir. Bu yöntem ve araçlar, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri neoliberal politikaları benimsemeleri konusunda Dünya Bankası ile beraber Uluslararası Para Fonu tarafından kullanılmaktadır. Bu duruma Türkiye ile DB ve IMF arasında imzalanmış olan kredi ve yardım sözleşmelerinde yer alan, neoliberal politikaların benimsenmesi, piyasa ekonomisinin önündeki engellerin kaldırılması, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilerek bu alanın reform edilmesi,

[26] Sobacı, a.g.m., s.195.

sağlıkta dönüşüm için yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması koşullarını örnek olarak göstermek mümkündür.

Politika transferinin konusunu; ideolojiler, kurumlar, fikir ve davranışlar, olumsuz dersler, politika hedefleri, politika içerikleri, politika araçları ve programları oluşturmaktadır.[27] Politika transferinin bu konuları, günümüzde sadece iki devlet arasında gündeme gelmemekte, bu konular aynı zamanda uluslararası örgütler ile bir devlet arasında da gündeme gelmektedir. Bu nedenle politika transferinin aktörlerini, devletler düzeyinde; seçilmiş politikacılar, bürokratlar, uzmanlar, danışmanlar, siyası partiler, baskı grupları oluştururken, uluslararası aktörler ve devlet ilişkisi düzeyinde; uluslararası örgütler, çok uluslu şirketler, düşünce kuruluşları ve araştırma şirketleri gibi devlet dışı kurum ve kuruluşlar oluşturmaktadır.[28] Kamu yönetimi reformu ve politika transferini birlikte ele aldığımızda, politika transferinin, reformun bir amacı değil aracı olduğunu ve neticede bir reform yöntemi olduğu görülmektedir.

1.3 Reform Neden Yapılır ve Reforma Neden İhtiyaç Duyulur?

Kamu yönetiminde reform ihtiyacı reformun yapıldığı döneme, ülkeye, amaca ve reformu isteyen kesime göre farklılaşarak şekillenmektedir. Başka bir bakış açısına göre ise reform ihtiyacı, reformla elde edilmesi planlanan sonuçla birebir ilişkilidir. Aslında reform ihtiyacı ve reform hedefi karşılıklı etkileşim halinde birbirini belirlemektedir. Her ne sebepten kaynaklanırsa kaynaklansın reform ihtiyacı özünde kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışmasını sağlayarak ekonomik üretim ve refahı artırmak ve siyasal iktidarı sürekli kılmakla ilişkilidir. Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal ve idari az gelişmişlikten kurtulmak, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirerek ve modern gelişmiş dünyayı yakalamak şeklinde belirlenen ulusal hedeflere varmanın aracı olarak kamu yönetimi

[27] Koçer ve Erat, a.g.m., s.31.
[28] Sobacı, a.g.e., s.87.

görülmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminin belirlenen bu ulusal hedefe uygun yapıya, niteliğe ve fonksiyona göre düzenlenmesi ve dönüştürülmesi bir reform ihtiyacıdır. Gelişmiş ülkelerde ise reform ekonomik gelişmişliği ve refahı artırarak sürekli hale getirmek amacıyla kamusal alanın hızlı, etkili ve verimli çalışması için iş ve işlemlerin basitleştirilmesi, hizmetlere ulaşımın kolaylaştırılması ve hizmet kalitesinin artırılması ve hizmetten yararlananın konforunun artırılması ihtiyaçlarına göre yapılmaktadır.

Reformların yapılmasında ortaya çıkan bir başka görüş, devletin içine girdiği ekonomik, siyasi ve toplumsal krizlerden çıkışın yolu olarak kamu yönetimi reformunun görülmesidir.[29] Özellikle ekonomik krizler en önemli reform ihtiyacı olarak kendisini göstermektedir. Bu zamanlarda ekonomik krizin nedeni olarak, hantallaşarak ağır işlediği iddia edilen devlet idaresi gösterilmekte ve bu idarede reform yapılması krizi aşmanın en iyi yolu olarak gösterilmektedir. Türkiye'de 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında, kamu yönetim alanında yapılan reformlar bu duruma iyi bir örnek oluşturmaktadır.

Ekonomik ve siyasal krizlerin kronikleşerek uzun dönemlere yayıldığı zamanlarda, o toplumda devlete duyulan güven yok olmakta ve devlete karşı bir güvensizlik ortamı oluşmaktadır. Bu güvensizlik ortamını aşarak devlete güveni yeniden inşa etme zorunluluğu kamuda reform ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede devlete güveni yeniden inşa etme, siyaset kurumuna ve yöneticilere güven duygusunu yeniden oluşturma zorunluluğu kamu yönetiminde reformun nedeni olarak kendisini göstermektedir.[30]

Neoliberal politikalarla şekillenen günümüz kapitalist ekonomik sisteminde, devlet halen sermayenin oluşturulmasında ve dağıtılmasında çok etkindir. Birçok ülkede

[29] Övgün, a.g.e., s.29.
[30] Osman Balaban, "Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Ekim 2004, C:13, s.4.

sermayenin bölüşülmesinde ve/veya yeniden dağıtılmasında yetki ve güç sadece devlettedir. Devlet yönetimini elde elden yeni iktidar sahiplerinin bu gücü kullanarak sermaye dağıtımını yeniden belirleme arzuları, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ile sonuçlanmaktadır. İktidarın yeni sahipleri gelirlerin toplanması anlamında vergilendirme sisteminde, gelirin yeniden dağıtılması bağlamında sosyal güvenlik alanında reform yapmaktadırlar. Bunun yanı sıra iktisadi hayatta bazı önemli ve kârlı sektörlere belirli kesimlerin girebilmesi için özel düzenlemeler yapılmaktadır.

Neoliberal politikalarla küreselleşen dünyada kamu yönetim alanını etkileyen aktörler artmıştır. Uluslararası ticaret ve sermayenin istikrarı için çalışan; DB, IMF, OECD ve AB gibi uluslararası kuruluşların koşullu yardım, kredi ve üyelik şartları, kamu yönetimini, bu kuruluş ve örgütlerin istek ve tasarımlarına göre dönüştürdüğü görülmektedir. Kamu yönetim alanındaki bu dönüşüm sadece teşkilat yapısında değil aynı zamanda hizmetleri, kamunun fonksiyonu ve diğer tüm alanları kapsamaktadır. Ülkemizde şartlı IMF ve DB kredileri ile Avrupa Birliği'ne üyelik şartları sonucunda kamu yönetim alanında yapılan düzenlemeler kamu yönetiminde reform ihtiyacının ortaya çıkmasında uluslararası örgütlerin etkisini göstermektedir. Bu uluslararası etki, aynı zamanda süreç içinde yeni sağ politikalarla şekillenen piyasa sistemin taleplerini tam olarak karşılayamayan devletin, reformlarla bu talepleri karşılar hale getirilmesidir.

1.4 Reformu Kimler Talep Eder?

Reformla ulaşılmak istenen amaç veya elde edilmek istenen sonuç reformun kim tarafından talep edildiğini belirlemektedir. Başka bir ifadeyle reformla getirilmek istenen yenilikler ve yapılmak istenen düzenlemeler reformun öznesine işaret etmektedir. Toplumsal yaşamın gelişerek çeşitlenmesi karşısında mevcut durumun yetersiz kalması halinde siyasi partiler, vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, baskı grupları gibi bir ülkeye özgü aktörler reformu talep ederler. Reformla mevcut yapının, değişen ve çeşitlenen

toplumsal isteklerle uyumlu ve/veya bu istekleri karşılayabilir hale gelmesi sağlanır. Bu reform talebi sadece yukarıda sayılan toplumsal unsurlardan gelemez. Toplumu yönetme iktidarını elinde bulunduranlar değişen koşullarla toplumsal yapıyı uyumlu hale getirerek hem toplumsal faydayı hem de iktidar güçlerini artırmak bazen de sadece iktidarlarını güçlendirmek için de reform talep ederler. Reform talebi her zaman bir ülkenin kendi iç unsurlarından kaynaklanmaz. Küreselleşen dünyada sermaye ve emeğin ülke sınırlarını aşması, hammadde ve üretimde ülke bazında uzmanlaşmanın gelişmesi ile birlikte uluslararası düzenleyici ve yönlendirici kuruluş ve örgütlerde ülke kamu yönetim alanlarında reform yapılmasını talep ederler.

1.4.1 Her Ülkenin Kendi Dinamikleri

Her devlet, iktisadi, idari, sosyal ve kültürel alanda istikrarlı bir şekilde gelişen bir sisteme sahip olmak ister. Aynı zamanda uluslararası alanda etkin olarak daha saygın bir yer edinmek ve çağdaş dünyaya ait değer ve araçlara sahip olmak için çalışır. Devletler bu amaçlara ulaşabilmek ve modern çağa ayak uydurmak için kendi sistemlerinde aksayan yönleri gidermek isterler. Bunun yanı sıra yönetme erkini elinde bulunduranlar otoritelerini güçlendirerek sürekli hale getirmek amacında olurlar. Otoritenin sağlamlaştırılması sadece idari fonksiyonun güçlendirilmesini kapsamaz. Ülke sermayesinin yeniden dağıtılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılarak idari otoriteye sermaye kontrolü de eklenir. Bu gibi durumlarda reform, yönetme erkini elinde bulunduran elitler, güç odakları ve iktidar sahipleri tarafından talep edilerek yürürlüğe konulur. İdarenin problemlerini gidererek halk desteğini sağlamak amacıyla da siyasi otoriteyi elinde tutan iktidar sahipleri kamu sektöründe reform ve reorganizasyon çabalarına girişmektedirler.[31] Siyasi otoritenin reform talebi, her zaman idarenin geliştirilmesi amacını taşımaz. Siyasi otorite ülke içindeki güç ve sermaye dağılımına

[31] Turan, a.g.e., s.15.

ilişkin yapıyı kendisi ve destekçileri lehine değiştirmek için de reform talebinde bulunur.

Toplum yapısı, çevre şartları, kültürel yapı, politik tercihler ve teknolojideki değişimler de reform taleplerini gündeme getirmektedir. Bu faktörlerin birinde veya birkaçında değişimin gerçekleşmesi durumunda toplumun bizzat kendisi sivil toplum örgütleri, sendikalar, kitle iletişim araçları, baskı grupları, toplumsal gösteri ve protestolar aracılığıyla reform istemektedirler. Toplumdan reform ve değişim talebi geldiğinde siyasi otoritenin varlığını sürebilmesi için değişen şartlara adapte olması zorunludur. İktidar sahipleri varlığını sürdürebilmek adına kamu yönetimi alanını, değişen çevresel şartların istek ve amaçlarına uygun hale getirmek için yeniden düzenlerler.[32]

1.4.2 Uluslararası Kuruluşlar

Hemen hemen her ülkede ekonomideki üretim ve bölüşüm ilişkileri ile hatta toplumların örgütleniş biçimleri kapitalist ekonomik sistemin kurallarına göre şekillenmiştir. Bu sistemde üretim ve bölüşüm, hem ülke içinde hem de uluslararası alanda daima iktisadi ve siyasi otoritelerin lehine gerçekleşmektedir. Kapitalist sistem her zaman belirlenmiş kurallarına göre sorunsuz işlemez. Değişen ve gelişen çevre koşullarına bağlı olarak ya da kendi içindeki eşitsiz kurgusundan dolayı zaman zaman krize girmektedir. Bu sistemin kendisi kadar yaygın bir alternatifi henüz olmadığından krizden çıkışı, her zaman kendi belirlediği yöntem ve araçlarda aramaktadır. Bu yöntem ve araçlar, bölüşümde emek faktörünün payını yükseltmek, katılım ve demokrasi söylemleri ile yönetim ilişkilerini yeniden modellemek, üretimde kamu payının artırılması ya da azaltılması, sermayenin hareket alanının yeniden belirlenmesi şeklinde somut olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Krizin kaynaklandığı nedene göre bu yöntem ve araçlardan bir bazen birkaçı aynı anda krizi aşmanın reçetesi olarak uygulanmaktadır.

[32] Ali Farazmand, *Administrative Reform and Development: An Introduction, Administrative Reform in Developing Nations,* 2002, s.18.

Kapitalist sistemin hem düşünsel yapısını geliştiren hem de bu düşünsel yapıya uygun hareket ederek geliştirilen yapı ve anlayışın, küresel düzeyde uygulanması görevi uluslararası kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Uluslararası kuruluşlar kapitalist sistemin beyni, eli ve kolu gibi faaliyet göstermektedirler. Bu kuruluşlar hem kapitalist sistemin girdiği krizlerden çıkması için hem de piyasanın sorunsuz işlemesi için geliştirdikleri uygulamaları üye ülkelere dayatmaktadırlar. Üye ülkeler de sistem içindeki varlıklarını devam ettirebilmek için başka bir anlatımla dünya ekonomik coğrafyasından silinmemek için kamu yönetimlerini uluslararası kuruluşların isteği doğrultusunda dönüştürmektedirler.

Sosyal güvenliğe ilişkin politikalar, bir ülkede gelirin yeniden dağıtılması, tasarruf ve fon birikimin sağlanması, tüketim ve istihdam düzeyinin belirlenmesi, enflasyon ve kamu harcamaları gibi makroekonomik dengeleri etkilerler. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik, devletin biçiminin ve makroekonomik dengelerin belirlenmesinde ve toplumsal güven ve huzurun sağlanması bağlamında önemli bir politika aracıdır. Sosyal güvenlik kapsamında sağlanan sağlık hizmetlerinde kullanılan girdilerin çok uluslu şirketler tarafından üretilmektedir. Yine benzer şekilde özel sektör emeklilik şirketleri de çok uluslu şirketlerdir. Sosyal güvenliğin etkin ve önemli bu fonksiyonları ve özelliği, uluslararası kuruluşların sosyal güvenliğe ilgisini artırmıştır. DB, IMF, OECD ve AB, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlikte uygulanacak politikaların belirlenmesi ve bu alanda neoliberal anlayış doğrultusunda dönüşüm yapılmasına etki eden başlıca uluslararası kuruluşlardır. Bu kuruluşların genelde kamu yönetim alanında reform yapılmasını hangi yöntem ve araçlarla sağladıkları bu bölümde, Türkiye'de yapılan sosyal güvenlik reformuna etkileri ise ilgili bölümde ele alınmıştır.

1.4.2.1 Dünya Bankası

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Amerika Birleşik Devletleri'nin New Hampshire eyaletine bağlı Bretton Woods[33] kasabasında "1-22 Temmuz 1944 tarihleri arasında Birleşmiş Milletler Para ve Finans Konferansı"[34] yapılmıştır. Bu konferansta varılan anlaşma gereğince DB ile birlikte kurulan IMF'nin, özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere içinde bulundukları ekonomik darboğazları ve makroekonomik sorunları aşmaları için finansal kaynak sağlaması kararlaştırılmıştır. "Dünya Bankası ya da uzun adıyla Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası (The International Bank for Reconstruction and Development-IBRD)"[35] bir kalkınma ve yatırım bankası olarak uluslararası alanda görev yapmaktadır. DB, İkinci Dünya Savaşı'nın ülke ekonomileri özellikle Avrupa ülkeleri üzerinde oluşturduğu ekonomik ve yapısal tahribatın giderilmesini amaç olarak edinmiştir. Dünya Bankası'nın adında yer alan "yeniden yapılandırma" ifadesi bankanın kuruluşunda İkinci Dünya Savaşı'nın sebep olduğu yıkıntıyı giderme amacını ortaya koymaktadır.[36] Zabcı, Stiglitz'e atıfla Dünya Bankası'nın kuruluş dönemindeki misyonunu, "Avrupa'nın yeniden inşasına katkıda bulunmanın yanı sıra o dönemde sömürge durumunda olan ülkelerin ekonomik büyümesine yardımcı olmak" [37] şeklinde açıklamaktadır.

Dünya Bankası bu misyonunu ABD tarafından Avrupa'ya verilen Marshall yardımlarıyla kısa bir sürede gerçekleştirmiştir. Bu dönemde Dünya Bankası Avrupa'nın ekonomik olarak kalkınmasına ve yeniden imarına katkıda bulunmuştur. Bu amacın gerçekleşmesi ile birlikte Dünya Bankası misyon değişikliğine gitmiş ve bu yeni misyonda Dünya Bankası'nın fiili faaliyet alanı Avrupa'yı aşarak kıta farkı

[33] Bretton Woods Sistemi: Para arzının altın stoku miktarına bağlı olduğu bir sistemdir. ABD dolarının altına, üye diğer ülke paralarının ise dolara endekslendiği sistemin adıdır. Bu sistem 1973 yılına kadar devam etmiştir.
[34] A. Mahfi Eğilmez, *IMF Dünya Bankası ve Türkiye,* Finans Dünyası Yayınları No:2, 1996, s.64.
[35] Eğilmez, a.g.e., s.64.
[36] Eğilmez, a.g.e.,s.64.
[37] Filiz Zabcı, *Dünya Bankası Yanılsamalar ve Gerçekler,* Yordam Kitap, 2009, s.31.

gözetmeksizin gelişme yolundaki tüm ülkelere yayılmıştır. Dünya Bankası'nın yeni misyonu gelişmekte olan ülkelere yatırım kredisi sağlayan yatırım ve kalkınma bankası olma biçiminde şekillenmiştir. Dünya Bankası bu yeni hedefini kalkınmaya yönelik projelerin desteklenmesi için yatırım kredileri, üye olan ülkelerde uygulanacak genel bir program ve değişimi desteklemek üzere verdiği uyum kredileriyle gerçekleştirmektedir. Dünya Bankası'nın kredi araçlarından bir olan uyum kredileri, ilgili ülkedeki ekonomik sistemin piyasanın gereklerin uygun hale getirilmesi için ekonomiye siyasi müdahalenin azaltılması, enerji ya da tarım sektörü gibi sektörlerin piyasalaştırılması amacı güden yapısal uyum ve sektörel uyum kredileri şeklinde kendini göstermektedir.[38] Dünya Bankası tarafından ilgili üye ülkeye verilen krediler, ekonomik katkının yanı sıra kredi verilen ülkede ekonomik sistemin piyasa lehine dönüşümünü sağlamaktadır. Öte yandan bu kredileri alan üye ülkelerde kamu yönetimi, yeni sağ politikaları çerçevesinde piyasanın ve küresel sermayenin gelişmesine hizmet edecek şekilde düzenlemişlerdir.

Dünya Bankası tarafından üye ülkelere verilen krediler aracılığıyla ilgili ülkede kamu yönetim anlayışı ve kamunun işleyişi, kamu faaliyetinin toplum yararından piyasanın yararına değişmesine neden olmuştur. Dünya Bankası tüm bu değişimi yeni sağın söylemi olan yönetişim kavramı ile açıklamanın yanı sıra yönetişimi kalkınmanın yeni rotası olarak belirlemektedir. Dünya Bankası, 1989 yılında yayımladığı "Aşağı Sahra Afrika'sı: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye" adlı raporunda yönetişimi krizden çıkışın ve ekonomik kalkınmanın formülü olarak göstermiştir. Bu raporla birlikte ekonomik krizlerin iktisadi reçetelerle çözülmesi şeklindeki geleneksel yaklaşım değişmiştir. Dünya Bankası ekonomik kriz ve kalkınma sorunlarının temelinde iktisadi nedenlerden ziyade yönetim tarzının olduğunu ve yönetişimle ekonomik krizlerden çıkılabileceğini belirtmektedir. Yönetişim ve kalkınma arasındaki ilişki, 1992 yılında yayımlanan

[38] Eğilmez, a.g.e., s.74-80.

"Yönetişim ve Kalkınma" isimli raporda açıkça belirtilmiştir.[39] Söz konusu raporda, "yönetişim bir ülkenin kalkınması için ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde iktidarın kullanılma üslubu olup siyasal rejim biçimi, karar alma süreci ve bu sürece etki edecek aktörleri kapsayan yönetme şekli"[40] olarak açıklanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin ve üçüncü dünya ülkelerinin içinde bulunduğu ekonomik sorunların esas nedeni olarak yönetim sorunu gösterilmiştir. Bu sorunları aşamanın tek yolu bu ülkelerin kamu yönetim alanını yönetişim anlayışı çerçevesinde reforma tabi tutmaları gerektiği vurgulanmaktadır. Dünya Bankası yönetişim kavramını geliştirmenin yanı sıra vermiş olduğu proje kredileri ile krediyi alan ülkede yönetişim lehine siyasi yönelimleri ve kamu tercihlerini değiştirmektedir. Çünkü bankaya göre kalkınma sorunuyla yönetişim arasından güçlü bir nedensellik ilişkisi vardır. Bankaya göre kalkınma artık iyi yönetişimle mümkündür.

Dünya Bankası'nın ulaşmak istediği hedef, küresel sermayenin önündeki engelleri kaldıran ve piyasanın kendine özgü kurallarına göre işleyişini kolaylaştıran minimize edilmiş "piyasa dostu devlet"tir. Piyasa dostu devlet anlayışının oluşturulup yerleştirilmesinin en önemli ve ilk yöntemi, karar alma süreçlerine ekonominin kurallarının dahil edilmesi ve bu şekilde tüm karar alma süreçlerinin, toplumsal olmanın ötesinde teknik ve ekonomik bir konu olarak ele alınmasıdır. Başka bir yöntem ise kamu yönetim alanı ile devletin yetki ve fonksiyonlarının reformlarla piyasa ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşılmasıdır. Bu hedefin somut yansımaları ise yerelleşme, özelleştirmeler ve özel sektörün ekonomide yetkin ve belirleyici aktör haline getirilmesidir. Başka bir ifadeyle özel sektör, devletin düzenleme ve yönetme gücüne ortak olacak ve hatta devlet piyasanın gereklerine ve ihtiyaçlarına göre yönetilecektir.

[39] http://www.documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development, (10.04.2019)
[40] Bayramoğlu, a.g.e., s.40-14.

1.4.2.2 Uluslararası Para Fonu

IMF, 1930'larda başlayan ve artarak yaygınlaşan dünya ekonomik krizinin oluşturduğu ödemeler sisteminde ve parasal sistemde baş gösteren dengesizlikler ile dış ticaret daralmaları sorunlarını aşmak için "Dünya Bankasıyla birlikte 1944 yılında yapılan Bretton Woods anlaşması ile kurulmuştur."[41] İkinci Dünya Savaşı sona ermeden Amerika Birleşik Devletleri, uluslararası finans kurumlarının planlarını yapıyordu. Bu planların esas hedefi savaş sonrası dönemde dünya kapitalist sisteminde hegemonik gücün yeniden Amerika lehine belirlenmesidir. 19. yüzyıl boyunca dünya kapitalist sistemine hakim olan güç İngiltere'ydi.[42] Birleşik Devletler, bu gücü İngiltere'nin elinden alarak dünya ekonomik sistemini kendi belirlediği kurallara göre yönetmek ve bu gücü elinde tutarak dünya liderliğini hedefliyordu. Birleşik Devletler bu hedefini gerçekleştirmek için; Avrupa'nın yeniden inşasını sağlayacak ve 1929 krizine benzer global bir krizin çıkmasını engelleyecek uluslararası kurumları oluşturmuştur. Avrupa'nın yeniden inşası için Dünya Bankası, krizlerin engellenmesi için ise Uluslararası Para Fonu kurulmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde küresel kapitalist sistemin istikrarlı bir şekilde işlemesi için gerekli olan finansmanın sağlanması görevi IMF'ye verilmiştir. IMF, kapitalist sistemin işlemesi için gerekli olan finansmanı, dar boğaza düşmüş üye ülkelere özellikle gelişmekte olan ülkelere kredi sağlayarak bu sistemi istikrarlı bir şekilde devam ettirme görevini üstlenmiştir. 1929 yılında ortaya çıkan büyük ekonomik bunalımın nedeni olarak, küresel toplam talebin düşmesi gösterilmektedir. IMF, küresel toplam talebi artırmak ve korumak amacıyla, kendi ekonomilerinin çökmesine engel olamayan ve makroekonomik sorunları aşamayan üye ülkelere likidite sağlamaktadır. IMF'nin kuruluş amaçları, ana sözleşmesinin 1. maddesinde altı başlık altından toplanmıştır.

[41] Eğilmez, a.g.e., s.5.
[42] Zabcı, a.g.e., s.30.

Bunlar;

- "Uluslararası parasal işbirliği sağlamak,
- Uluslararası ticaretin uyumlu biçimde gelişmesi ve ticaret hacminin artışını kolaylaştırmak, böylece tüm üye ülkelerde istihdamın genişlemesine, reel gelir düzeyinin yükselmesine ve üretken kaynakların artmasına katkıda bulunmak,
- Döviz kurunun istikrarını korumak,
- Üyeler arasındaki cari ödemelerde çok taraflı ödemeler sisteminin oluşturulmasına yardımcı olmak ve uluslararası ticaretin önünde engel oluşturabilecek kambiyo kısıtlamalarını ortadan kaldırmak,
- Garanti karşılığında üyelerin fon kaynaklarından yararlanmalarını sağlamak, üye ülkelere güvence vermek ve böylece üyelerin ulusal ve uluslararası plandaki refahını tehlikeye sokmaksızın cari ödemeler dengesizliklerini gidermek,
- Bir önceki amaca uygun biçimde üye ülkelerin cari ödemelerinde dengesizlik süresini kısaltmak ve yoğunluğunu azaltmaktır."[43]

Görüldüğü üzere IMF, üye ülkelere ödemeler dengesinin bozulması halinde bu durumun düzeltilmesi amacıyla kredi vermektedir. Buradaki amaç ödemeler dengesi bozulan "ülkelerin dış ticareti kısıtlayıcı önlemlere başvurmalarının ve böylece oluşabilecek karşılıklı kısıtlamalar sonucunda uluslararası ticaretin azalmasının önüne geçmektir."[44] IMF, uluslararası ticaretin ve ekonomik işbirliğinin artırılması amacıyla üye olan ve finansal darboğaza giren ülkelere kredi sağlayarak küresel kapitalist sistemin işlerliğine süreklilik kazandırmaktadır. IMF kredileri kesinlikle yatırım amacıyla verilmezler. IMF kredilerinin tek ve en önemli özelliği, ödemeler dengesi bozulan ülkelerin dış ticaret daralmalarını önleyecek nitelikte olmasıdır. Başka bir ifadeyle ödemeler dengesi bozulan üye ülkelerin küresel kapitalist sistemden kopuşunu engellemektir. Ayrıca bu krediler, üye ülkelerin uluslararası finansal piyasalara olan borçlarını ödeyebilmeleri ve ithalatlarını artırmaları amaçlarıyla verilmektedir. Böylelikle üye ülkelerde piyasa ekonomisinin işlemesi ve dünya ölçeğinde ise küresel kapitalist sistemin devam etmesi sağlanmaktadır.

IMF, kuruluşundan 1960'lı yıllara kadar ödemeler dengesini korumak için verdiği

[43] https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf, Articles of Agreement, (10.04.2019)
[44] Meliha Ener, Esra Siverekli Demircan, *Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları ve Türkiye,* Rama Yayınları-8, 2004, s.18.

kredilerin çoğunu gelişmiş ülkelere yönlendirmiştir. Bu dönemde üye ülkelerin özelliklede gelişmiş ülkelerin kaynak gereksinimini karşıladığı için global ölçekte önemli bir ağırlığa kavuşmuştur. 1973 yılında sabit döviz kurlarına dayanan sisteme son verilmesinden sonra IMF yeni görevler üstlenmiştir. IMF'nin yeni görevler üstelenmesinde; 1970'li yıllarda finans piyasalarında baş gösteren istikrasızlık, petrol fiyatlarının artışı, enflasyon ve işsizlik nedenleriyle kapitalist ekonomide yaşanan durgunluk etkili olmuştur.[45] Bu dönemde IMF, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere kredi sağlayarak, krediler vasıtasıyla bu ülkeleri kapitalist ekonomik sisteme dahil etmeye başlamıştır. Başka bir ifadeyle IMF verdiği krediler aracılığıyla bu ülkelerin iktisadi politikalarını belirleyen uluslararası örgüt haline gelmiştir. Bu dönemdeki ekonomik durgunluktan çıkışın yolu olarak IMF, neoliberal politikaları ve küreselleşmeyi göstermektedir.

1980'li yıllardan itibaren IMF'nin işlevlerinde önemli değişlikler yaşanmıştır. Bu işlev değişikliğine, Sovyet Blokunun çökmesi ile ortaya çıkan ülkelerin kapitalist sisteme entegre edilmesi gerekliliği ile üye ülkelerin içinde olduğu ekonomik krizlerin önemli katkısı olmuştur. IMF bu iki sorunun çözümünü tek bir formülde bulmuştur. Bu formül, ekonomik krizlerin çözümüne artık iktisadi önlemlerin çare olamadığı, krizleri aşmanın yolunun ekonomilerin yönetme/yönetilme biçiminin değiştirilmesi ile mümkün olacağıdır. Ekonomilerin/ülkelerin neoliberal politikalara göre reforma edilmesi krizlerin çaresidir. Bu formülle IMF hem doğu bloku ülkeleri kapitalist sisteme dahil etmiş hem de neoliberal politikaların yayınlaşmasını sağlamıştır.

IMF tarafından verilen krediler kısa vadeli ve şartlı kredilerdir. Bu kredilerde ortaya konulan başlıca şart, krediyi alan üye ülkenin mali piyasalarını ve ekonomik işleyişini neoliberal ekonominin kural ve beklentilerine göre yeniden düzenlemektir.

[45] Ener ve Siverekli Demircan, a.g.e., s.39.

Şartlı verilen bu krediler nedeniyle IMF bu ülkelerle istikrar programı (stand-by) anlaşmaları imzalamakta ve bahse konu şartları belirtmekte, krediyi bölümlere ayırarak bu şartlar gerçekleştikçe kredinin kalan bölümlerini ödemektedir. Krediler için konulan şartlar neoliberalizmin gerektirdiği gibi özelleştirmeler, dış ticaret serbestleştirmeleri, devletin ekonomideki fonksiyonun azaltılması, piyasanın önündeki tüm engellerin kaldırılmasıdır. Bu şekilde IMF verdiği kredilerle krediyi alan üye ülkede finans piyasalarında yapısal döşümler sağladığından amaç ve görev bakımından ikizi Dünya Bankası ile aynı çizgiye gelmiştir.

1.4.2.3 Avrupa Birliği

Avrupa Birliği'nin oluşumuna damgasını vuran siyasi düşüncenin temelinde neoliberal anlayış vardır. Bu neoliberal anlayışın rotası, fonksiyonu ve refleksleri ise küreselleşme süreci tarafından belirlenmektedir. AB'nin 1980'lerin ortalarından yaşamış olduğu genişleme ve derinleşeme faaliyetlerinin ekseninde neoliberal anlayışın olduğunu görmekteyiz. [46] Bu süreçte AB; kalifiye işgücünün, emtianın ve sermayenin serbest dolaşımına, yerelleşmeye ve bunların sağlanması için gerekli olan beşeri ve fiziki alt yapının sağlanması için kamu yönetim alanının bir kurallar doğrultusunda reforma tabi tutulmasına odaklanmıştır.

AB, 2004 yılından itibaren birliğe aday ülkelerin kamu yönetimleri ile doğrudan ilgilenmeye ve aday ülkelerin kamu yönetim alanlarını yönetişim anlayışı çerçevesinde yeniden düzenlemelerini istemektedir. Birliğin işleyişi ve genişlemesini engellememeleri için aday ülkelerin idari işleyişlerini dönüştürerek, AB'nin kurumları ve kurallarına uygun hale getirmelerini istenmeye başlanmıştır. Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında yayımlanan "Avrupa Yönetişimi" adını taşıyan raporda, "açıklık, katılım, hesap

[46] Bayramoğlu, a.g.e. s.76.

verebilirlik, etkinlik ve uyumluk" [47] yönetişimin ana ilkeleri olarak belirlenmiştir. Bu ilkelerin orantılılık ve yerellikle de destekleneceği Avrupa Komisyonunca ayrıca vurgulamıştır. AB'ye aday ülkeler, bu ilkeler çerçevesinde kamu yönetim alanlarını reform etmelidirler. Başka bir ifadeyle kamu yönetim alanını birliğin kurum ve kurallarına uygun/uyumlu hale getirmelidirler.

AB'nin, açıklanan bu yönetişim eksenli üyelik koşul ve/veya kuralları, aday ülkelerde, devlet yönetiminin piyasanın işleyişini kolaylaştıracak şekilde değiştirilmesine, kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesi, para piyasanın küresel finans sistemi ile uyumlaştırılması ve bunların işlerliğini denetleyecek üst kurulların kurulmasıyla sonuçlanmaktadır. Birliğe aday ülkelerden bu yapısal değişikliklerin istenmesinin yanı sıra kamu yönetim alanında, yeni sağ ve yönetişim anlayışını benimsemiş bir bürokratik yapının bulunması istenmektedir. AB'nin, aday ülkelere benimseyerek uygulamaya zorladığı yönetim tarzı, neoliberal siyasal düşünceden beslenen ve rotası küreselleşme ile belirlenen yönetişim anlayışıdır. AB'nin neoliberal politikalar penceresinden üyelik sürecinde olan ülkelere dayattığı yönetişim anlayışını Özkan, Thomas Friedman'a atıfla yönetişim kalıbında zorunlu bir standartlaştırma olarak ele almaktadır.

> "Küreselleşme altından yapılmış deli gömleğine benzemektedir. Bu gömlek her mevsimde giyilebilecek tek kıyafettir ve herkesin bedeni de ona uymak zorundadır. Deli gömleğini giyip küreselleşme sürecine eklemlenebilmek için devlet yönetiminden para piyasalarına, özelleştirmeden düzenleyici kurullara kadar bir dizi reformun yapılması gerekir. Her ülke bu gömleği giyebilmek için form tutmalı, kendini gömleği giyebilecek hale getirmelidir."[48]

1.4.2.4 Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün temelleri, 1948 yılında kurulmuş

[47] Commission of The European Communities, *European Governance A White Paper,* 2001, s.4-10.
[48] Abdullah Özkan, *Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye,* Tasam Yayınları, 2004, s.75.

olan OEEC-The Organization for European Economic Cooperation'a (Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü) dayanmaktadır. Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü, İkinci Dünya Savaşı'nda harabe haline gelmiş Avrupa kıtasının yeniden inşası için sağlanan Marshall yardımlarının nasıl ve nerede kullanılacağını planlayarak yönetmek ve Avrupa'nın ekonomik anlamda ayağa kalkmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur. 1960'lı yıllara kadar sadece Avrupa merkezli çalışmalar yapan örgüt, 14 Aralık 1960 yılında Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada'nın katılmasıyla birlikte hem isim hem de amaç değiştirmiştir. 30 Eylül 1961 tarihinde örgütün adı, "Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü-OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) olarak değişmiştir. Bu değişiklikle birlikte örgütün çalışma alanı Avrupa'yı aşarak tüm dünyayı kapsayacak şekilde genişlemiştir."[49] Bu genişlemeyle birlikte örgütün amacı, ülkelerin ekonomik kalkınmalarını sağlayacağı öngörülen uluslararası ticaretin geliştirilmesi olmuştur. OECD'nin amaçları şunlardır:

- "Ekonomik kalkınma içerisindeki üye olan veya olmayan ülkelerde ekonominin sağlam biçimde gelişmesine yardımcı olmak,
- Üye ülkelerde finansal istikrarın sağlanmasıyla sürdürülebilir düzeyde en yüksek ekonomik büyüme ve istihdamı sağlamaktır. Böylece bu sayede dünya ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunulacaktır,
- Dünya ticaretinin uluslararası yükümlülüklere uygun olarak çok taraflı ve ayrımcı olmayan bir biçimde gelişmesine katkıda bulunmak". [50]

2016 yılı Temmuz ayında Letonya'nın da katılmasıyla birlikte üye sayısı otuz beşe ulaşan OECD'nin bütçesi, üye ülkelerin yapmış olduğu katkılardan oluşmaktadır. 2017 yılında 374 milyon Euro'ya ulaşan bütçenin, % 20'si ABD tarafından karşılanmaktadır. Söz konusu bütçede Türkiye'nin katkısı ise % 2 oranındadır.[51] Diğer uluslararası örgütler gibi OECD de kamu yönetimleri üzerinde etkilerde bulunmaktadır. Ancak OECD'nin etkileri, diğer uluslararası örgütlerin üyeliği kabul edip-etmeme, kredi verip vermeme,

[49] http://www.oecd.org/about/history/, (04.05.2018)
[50] http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/, (06.05.2018)
[51] http://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm, (04.05.2018)

yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilip-gerçekleştirilmediğine göre ilişki sürdürme koşullara bağlı değildir. OECD ülkeler üzerindeki etkisini, ülkeler hakkında topladığı verileri analiz ederek diğer uluslararası örgütlere yön verme gücünden sağlamaktadır. Örgüt kendi misyonunu dünyadaki insanların ekonomik ve sosyal refahını geliştirecek politikaları teşvik etmek olarak tanımlamaktadır.[52] Ekonomik ve sosyal refahın yeni sağ politikalarla gerçekleşeceği perspektifinden bakan örgüt, devletin ekonomik ve toplumsal kalkınmayı sağlamakta yetersiz olduğunu vurgulayarak, hedeflenen refahın ancak piyasanın önceliklerine ve kurallarına göre işleyen uluslararası ticaretle gerçekleşeceğini savunmaktadır.

OECD, bu düşünsel anlayış çerçevesinde üye ülkelerin politika uygulamalarını karşılaştırarak, ortak sorunların çözümünde uluslararası arenada uygulanan politikalar arasında koordinasyon sağlayarak üye olan veya olmayan ülkelerde kamu yönetimi reformlarını desteklemektedir. Bu amaçla "1990 yılında oluşturulan Kamu Yönetimi ve Yönetişimi Departmanı (PUMA-Public Management and Governance) ile bu kuruluşun yerine 2002 yılında kurulan Kamu Yönetişimi ve Bölgesel Kalkınma Direktörlüğü (The Public Governance and Territorial Development Directorate) vasıtasıyla"[53] ülke kamu yönetimlerinde düzenleyici reformların yürütülmesini desteklemektedir. Yine 1992 yılında oluşturulan "Yönetişim ve Yönetimde İlerlemenin Desteklenmesi programı (SİGMA-Support for Improvement in Governance and Magagemant)" üye ülkelerde noeliberal politikaların hayata geçirilmesini sağlamaktadır.[54]

1.5 Reformları ve Politika Transferini Şekillendiren Düşünsel Yapı

Reformları ve politika transferini şekillendiren düşüncel yapıyı açıklamadan önce ideoloji kavramını açıklamak faydalı olacaktır. Çünkü politika belirleme ve uygulama

[52] http://www.oecd.org/about/our mission, (06.05.2018)
[53] Filiz Tufan Emini, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", *Yönetim ve Ekonomi*, C:16, s:2, 2009, s.40.
[54] Tufan Emini, a.g.m. s.40.

tercihleri direkt benimsenen ideolojiyle ilişkilidir. Mardin, bir grup öğrencinin; "İdeoloji dendiği zaman aklınıza ne gelir?" sorusuna verdiği cevaplardan hareketle ideolojinin tanımını yapmaya çalışmıştır. Öğrencilerin önemli bir kısmı için "ideoloji sistematik bir fikir yapısı veya anlatısı"nı ifade ederken, daha küçük bir grubu için "ideoloji gerçekleri olduğu gibi yansıtmayan bir fikir yapısı"nı ifade etmektedir.[55] İdeolojiye karşı gösterilen bu farklı yaklaşımlardan hareketle ideoloji kavramının, iki farklı çağrışımı olduğunu görmekteyiz. Birincisi, eylem yönelimli siyasi fikirler kümesi, yönetici sınıfın fikirleri ve siyasi sistematik inanç sistemi olduğudur.[56] İkincisi, içinden geçtiği zamanın ve ortamın etkisiyle, amacına tepki çekmeden aksine büyük bir destekle dolaylı yoldan ulaşmak için insanlarda oluşan yanılsamadır. Başka bir ifadeyle "gerçek olarak bilinenin aslında derin ve doğru bir gerçeği maskelemesidir."[57] İdeolojinin bu temel iki tanımının yanı sıra ideoloji, özellikle ekonomik sistemde, hayat tarzında ve toplumun şekillenmesinde tutulan yolun genel ifadesi olarak da tanımlanmaktadır. Son yıllarda tüm dünyada ve ülkemizde reformları ve politika transferi tercihlerini belirleyen ekonomik sisteme hakim olan ideolojidir.

Kapitalist sistem, İkinci Dünya Savaşı sonrası girmiş olduğu krizden çıkış yolu olarak, savaşın tahrip ettiği ülkelerin ayağa kaldırılması ile birlikte üretilen artı değerden, çalışanların/emek faktörünün payını artırmıştır. Sosyal devlet anlayışı olarak kendisini gösteren bu yeni modelde her devlet için ulusal kalkınma temel hedef olmuştur. Uluslararası kuruluşlar bu dönemde ulusal kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için her devlette idari az gelişmişliği aşmak için idari reform politikaları geliştirerek uygulamışlardır.

1970'lerin ortalarından itibaren kapitalist sistemin işleyişi tekrar krize girmiştir.

[55] Şerif Mardin, *İdeoloji,* İletişim Yayınları, Şerif Mardin Bütün Eserler Dizisi 3, Eylül 1992, İstanbul, s.14-15.
[56] Andrew Heywood, *Siyasi İdeolojiler: Bir Giriş,* Adres Yayınları, 5. Baskı, Eylül 2013, İstanbul, s.23.
[57] Mardin, a.g.e., s.24.

Bu sefer krizden çıkış yolu, kapitalist sistemin özüne dönüşü, sosyal liberalizm ve sosyal devletten vazgeçilerek piyasanın ve bireyin ön plana alınmasını temsil eden neoliberal politikalarda bulunmuştur. Bu yeni stratejinin uygulanma biçimi uyarlama politikalarıdır. Az gelişmiş ülkelere imtiyaz, temsilcilik ya da başka bir türde maksimum sermaye girişi sağlayarak bu ülkelerde ithalat için ihtiyaç duyulan kaynağın oluşturularak, bu ülkelerin de küresel kapitalizm sistemine girmeleri sağlanmıştır. Maksimum sermaye girişi ancak para-maliye politikaları ile ticaret ve döviz kuru reformlarıyla somutlaşan ekonomik liberalleşmeyle sağlanacaktır. Bunların sağlanması için iktisadi sistem üzerindeki devlet ağırlığının kaldırılarak rolünün yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

Bu yeni dönemin kalkınma stratejisine ideolojik destek yeni sağ akımdan gelmiştir. Devleti ekonomik gelişmenin ve piyasanın işleyişinin önünde engel olarak tanımlayarak, anti-devletçi yaklaşımla devlet yerine piyasanın üstünlüğü ve erdemlerini savunan bu akım yeni sağ olarak tanımlanmaktadır. Yeni sağa göre devlet aşırı büyümüş hem bireysel ve toplumsal özgürlüklerin hem de ekonomik gelişmenin başlıca engelleyicisi haline gelmiştir. Oysa piyasa sistemi hem özgürlükleri hem de ekonomik gelişmeyi kendiliğinden sağlayacaktır. Bu nedenle devlet doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olarak ekonomik faaliyet alanından çıkarılmalıdır. Kamu hizmetleri piyasanın işleyiş ve kurallarına bırakılmalıdır. Kapitalizmin yüceltilerek ari bir şekilde uygulanmasının güncel yöntemi yeni sağ kavramı ile somutlaşmaktadır. Bu yaklaşım, "özellikle eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve alt yapı gibi toplumsal nitelikli devlet faaliyetlerini" [58] piyasaya ve piyasa kurallarına bırakmaktadır. Devlet fonksiyonuna yönelik bu değişim için yapılan reformların ve politika transferlerinin itici gücü artık "yeni sağ" politikalardır. Yeni sağ politikalar devleti ve kamu sektörünü hedef almış ve devlet sisteminin hantallaşarak verimli işlemediğini ileri sürerek, devlete ait üretim alanlarının özelleştirilmesini ve devletin üretimdeki payının azaltılması gerektiğini

[58] Ayman Güler, a.g.e., s.95-97.

gündeme getirmiştir. Bu dönemde kalkınma hedefi yerini piyasanın etkin işlemesini sağlayacak yapısal değişikliklere bırakmıştır.

Yeni sağ politikalar göre ekonomik gelişme ve piyasanın etkin işlemesi için alınacak önlemler artık iktisat temelli değişiklikler değildir. Yeni sağ politikalar, ekonomik gelişme ve piyasanın işlemesi için devletin yapısında dönüşümler yapılması gerektiğini gündeme getirmiştir. Ekonomik gelişmenin ve piyasa sisteminin istikrarı, devlet aygıtının ve yönetimin kamu işletmeciliği anlayışına göre yeniden şekillendirilmesinde aranmıştır. Bu yeni düşünce şeklinde idari eylem tarzını belirleyen kavram ise "yönetişim"dir. Günümüzde bir politika tercihi ekseninde yapılan kamu yönetimi reformlarının ruhunu ve sebebini yönetişim kavramında aramak gerekir. Çünkü uluslararası kuruluşlar özellikle 2000'li yıllarda yapılan reformların, yeni sağın yönetişim anlayışına ve modeline uygun tarzda olmasını istemektedirler.

Yönetişim kavramı en genel anlamda, karar alma ve yönetme iktidarının yalnızca hükümetler tarafından kullanılmaması, bu iktidarın sivil toplum örgütleri ve piyasa aktörleriyle beraber kullanılmasıdır.[59] Yönetişim modelinde söz konusu üç aktörün yönetimde ortak olmalarına rağmen yönetimden ve üretimden elde edilecek artı değerin kime gideceği piyasa ve özel sektör kurallarına göre belirlemektedir. Yönetişimin işaret ettiği bu yeni yönetim tarzının temel savı, hiyerarşik bürokrasi yerine eşitler arası yatay bir ilişki, birbirinden kalın çizgilerle ayrılmış yöneten-yönetilen yerine de birlikte yönetme ilkesinin etkin olması gerektiğidir.

Yönetişim, devletin değişen rolünü anlatırken, aynı zamanda bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve uluslararası kuruluşları da işaret eden bir kavramdır. Yönetişimde uluslararası kuruluşlar devlet aygıtının işleyiş biçimi, karar alma süreç ve

[59] Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü,* İletişim Yayınları, 2005, s.113.

mekanizmaları ile kamu politikasına dair her şeyi teknik bir mühendislik işi olarak ele almaktadırlar. Bu çerçevede, yerelleşme, kamu hizmetlerinin özel sektör aktörleri eliyle yerine getirilmesi, özelleştirme ve devletin şirket öncelik ve kurallarına göre yönetilmesi yönetişimin ruhunu oluşturmaktadır. Bu ruhtan hareketle yönetişim kendi anlayışına göre devleti yeniden kurmaktadır.[60] Kamu yönetim alanı yönetişim anlayışının yerleştirilmek istendiği ilk alandır. Yönetişim, "devlet-toplum-piyasa" olarak tanımladığı üç unsurdan devletin düzenlenmesine, örgütlenmesine ve yönetme mantığının değiştirilmesini temel hedefi olarak belirlemektedir. Kamu yönetim alanının; özelleştirme, piyasalaştırma, devletin şirket işletmeciliğine göre yönetilmesi, ademi merkezileşme ve bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaştırılması[61] ilkelerine uygun yeniden düzenlenmesi yönetişim anlayışının reform hedefidir. Bu kapsamda yapılan reformların ortak özelliği ise daha az devlet daha çok piyasa ve özel sektördür. Uluslararası kuruluşların yönetişim anlayışını yaygınlaştırmadaki asıl gücü ise, bu kuruluşlara üye olmayan ülkelerin dünya ekonomik haritasından silinecek olmasından kaynaklanmaktadır.

Yönetişim anlayışı, öncelikle devlete ve dolayısıyla kamu yönetimine negatif anlam ve özellikler atfederek negatif devlet yaklaşımından beslenmektedir. Devleti aşırı büyümüş, ilgisiz, yolsuzlukların sıklıkla yaşandığı, etkin olmayan yöntemlerin kullanıldığı bir alan olarak ele almaktadır.[62] Bu olumsuzlukların giderilmesi amacıyla yeni sağ politikalar ve küreselleşmenin de etkisiyle kamu yönetim alanında reform, "yeni kamu işletmeciliği" (new public management) adıyla gündeme gelmiştir. Bu reform yaklaşımın başlıca savı, verimsiz ve hantal kamu sektörünün özel sektör politika ve kurallarıyla yönetilmesi gerektiğidir. Yeni kamu işletmeciliği, kamu alanının yönetilmesine yönelik yeni geliştirilen bir değerler, kurallar, teknik ve uygulamalar setini

[60] Bayramoğlu, a.g.e., s.33.
[61] Bayramoğlu, a.g.e., s.133-134.
[62] Hamit Palabıyık, "Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar", *Amme İdaresi Dergisi,* TODAİE, Cilt 37, Sayı 1, Mart 2004, s.63-68.

kapsamaktadır. Ekonomi ve işletmecilik kurallarının bir bütün olarak devlet yönetiminde uygulanmasıdır.[63] Yeni kamu işletmeciliği, "Büyük Devlet" (big government) olgusuna karşı devletin küçültülmesi politikası çerçevesinde; vergilerin düşürülebilmesi için kamu harcamalarının ve kamu istihdamının azaltılması, ekonomideki kaynakların tahsisinde planlama yerine piyasa mekanizması, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, özel sektör üzerindeki düzenlemelerin azaltılması veya tamamen kaldırılması politikaları üzerine kuruludur. Gelişmiş kapitalist ülkelerde geliştirilerek uygulanan bu politikalar, uluslararası kuruluşlar aracılığıyla başta eski Doğu Bloku ülkelerinde ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaktadır.

Yeni sağ yaklaşımını destekleyen başka bir akım ise kamu tercihi okuludur. Kamu tercihi yaklaşımı, "bir taraftan kamu yönetiminin ve bürokrasinin doğrudan analizine girişirken diğer taraftan ise yeni kamu işletmeciliği, devletin yeniden icat edilmesi akımlarını ve bunlardan önce devlet alanının reformuna girişen sağ iktidarların esin kaynağı olarak kamu yönetimini derinden etkilemiştir"[64]. Kamu tercihi teorisi, piyasa dışı siyasi karar alma mekanizmalarının kararlarını oluşturmada ana kriter olarak ekonomik analiz ve değerleri öne alınması olarak tanımlanmaktadır. Basitçe ekonomi biliminin politika bilimine uygulanmasıdır.[65] Kamu tercihi, ekonomi biliminin dayandığı araç, yöntem ve varsayımların, politik karar alma süreçlerinde de kullanılması önermesiyle karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir deyişle; kamu tercihi, siyaset bilimine ait temel konuları iktisat bilimine ait araç ve metotlarla analiz etmeye ve anlamaya çalışmaktadır.

Kamu tercihi okuluna ait başlıca kavram ve düşünceler; "asıl-vekil ilişkisi, işlem

[63] Uğur Ömürgönülşen, "Kamu sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi,* (Muhittin ACAR, Hüseyin ÖZGÜR, Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, 2003, s.8.
[64] Emre Akcagündüz, "Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme", *Ekonomi Bilimleri Dergisi,* Cilt2, Sayı 2, s.29.
[65] Akcagündüz, a.g.m., s.29.

maliyeti ve kurumculuk terimleri üzerinden genellikle mikro iktisatçılar ve onlardan esinlenen siyaset bilimciler tarafından geliştirilmiştir".[66] Kamu tercihi okulunun varsayımına göre ekonomide, toplumda bürokraside rol alanlar kendi menfaatlerini sağlamak adına hareket ederler. Bürokratlar kendilerine en fazla çıkarı sağlayacak şekilde hareket ederler. Bu nedenle bürokratların görev alanı olan devlet olabildikçe küçültülmelidir. Bunun yapılamadığı durumda bürokratlar üzerinde sistematik ve sıkı bir denetim sistemi oluşturulmalıdır. Şeffaflaşma, her işte ve alanda fayda-maliyet analizi yapılması, rekabet, bürokrasinin verimli çalışması için parasal teşvik sistemi oluşturulması kamu tercihinin temel önerileri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, kamu yönetim alanında piyasa kurallarına göre fayda-maliyete dayalı hesap yapılması da kamu tercihinin bir diğer önermesi olarak ifade edilmektedir.

Kamu tercihi yaklaşımı ile devletin yerine getirdiği görevin ve pek çok hizmetin devlet tarafından yapılmaması gerektiği gündeme gelmiştir. Devlet tarafından yapılan pek çok hizmetin serbest piyasa koşullarında özel sektör aktörleri tarafından etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebileceği savunulmaktadır. Reagan-Thatcher döneminde uygulanan devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikalarının belli bir oranda kamu tercihi analizlerinin sonucu olduğu söylenebilir. Kamu tercihinin analiz ve değerlendirme odağında ekonomik kriterler olduğundan kamu yönetim alanında toplumsal yarar kavramı küçülmüştür. Bu ana mantığıyla kamu tercihi yaklaşımı, devletin fonksiyonlarını azaltarak piyasa koşullarının işlemesini sağlayacak özelleştirmelerle küçültülmüş devlet isteğinde olan yeni sağın rotasının belirlemesine ve güçlenmesine katkı sağlamıştır.

Son zamanların reformları ve politika transferi tercihlerini belirleyen bir diğer anlayış ise "yeni muhafazakarlık" kavramı ile temsil edilmektedir. Yeni muhafazakarlık birey, aile, kültür, inanç ve toplumsal tercihlerde "yeninin" kötü olduğunu ve "eskinin"

[66] Joel D. Aberbach, *The United States Federal Government and New Public Management: How Good a Fit?,* Public and Administration, 16/3, Autumn 2001, s.6.

bu konuların doğru ve geçerli özünü oluşturduğu ve eskinin tarih sınavından geçtiği üzerine konumlanmaktadır.[67] Gösterilen bu yeni muhafazakar tavır, birey, aile, kültür, inanç ve toplumla ilgili kavram ile devlete ait kurumların korunup geliştirilmesi amacından ziyade ekonomik ilerleme ve geleneksel değerlerin savunulması algısı üzerinden kitlesel halk desteğinin sağlanması amacını taşımaktadır.

Yeni muhafazakarlık anlayışı aynı zamanda milliyetçilik kavramını da kapsamaktadır. Muhafazakarlıkla birlikte anılmaya başlanan milliyetçilik, kitlesel halk desteği ile güçlü bir merkezi otoritenin kurulması sonucunu doğurmaktadır.[68] Milliyetçilikle güçlendirilmiş merkezi otorite, yeni sağın zorladığı devletin küçültülmesi, piyasanın işlemesi için devletin sadece düzenleyici fonksiyona sahip olması, özelleştirmeler, kamu hizmetlerinde toplum yararı yerine iktisat temeli fayda-maliyet analizi temelli reformları geniş halk desteği ile yapmaktadır. Bu reformlara halk tarafından verilen destekle, reformlarla getirilen yükümlülükler, kısıtlamalar ve toplumsal fayda arasında büyük bir çelişki bulunmaktadır. Yeni muhafazakarlıkla, yeni sağın dayattığı politikalar uygulanırken eski değerlerin savunulması ve uygulanması gerektiği şeklinde oluşturulan yanılsama ve milliyetçilikle açıklanan bu çelişkinin görünmez olmasını sağlamaktadır.

1.6 Sosyal Güvenlik Reformunu Gerçekleştiren Anlayış

Türkiye'de 1980 yılından başlayarak ekonomi, kamu yönetimi, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim başta olmak üzere diğer alanlarda neoliberal dönüşümü ele almak bu çalışmanın sınırlarını aşacaktır. Ancak ülkemizde yapılan sosyal güvenlik reformunu gerçekleştiren iktidarın düşünsel yapısını açıklamak sosyal güvenlik reformunun amacını ve ruhunu anlamamız bakımından faydalı olacaktır.

[67] Helmut Duniel, *Yeni Muhafazakarlık Nedir?* İletişim Yayınları, 3. Baskı, 2017, İstanbul. s.49.
[68] Heywood, a.g.e., s.84.

Ülkemizde sosyal güvenlik reformu, 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan seçimler sonucunda iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetleri tarafından yapılmıştır. Sosyal güvenlik reformuna ilişkin hem kanuni metinlerin yasalaşması hem de yapısal değişikliklerin tamamlanması uzun bir süre içerisinde gerçekleştiğinden bu reform, birden çok AKP hükümeti tarafından tamamlanmıştır. Reform sürecini tamamlayan hükümetlerde ilgili bakanlar bazında değişiklikler olmasına rağmen, bu hükümetlerin tamamının düşünsel yapısı aynıdır. Bu düşünsel yapı aynı zamanda AKP'nin ideolojik anlayışının yansımasıdır.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin düşünsel yapısının anlaşılabilmesi için partinin hem resmi metinlerinde kendisini nasıl tanımladığına hem de eylem ve söylemlerine bakmak gerekmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi, Parti Tüzüğü'nün "Temel Amaçlar" başlıklı 4.10. maddesinde partinin ekonomiyle ilgili temel amacı şu şekilde açıklamıştır.

> "Ak Parti; ekonomik gelişmenin kaynağı ve hedefi olarak insanı esas kabul eder. Piyasa ekonomisinin, tüm kurum ve kurallarıyla tesisini amaçlar. Devletin ekonomi içindeki rolünü, düzenleyici ve gözetici fonksiyonları ile tanımlar."[69]

AKP tarafından hazırlanarak kendisine ait resmi internet sitesinde yayımlanan "Kalkınma ve Demokratikleşme Programı"nın, "Ekonomi Anlayışımız" başlıklı 3.1. maddesinde yer alan hükümler, partinin ekonomik anlayışını dolayısıyla ideolojisini açık bir şekilde göstermektedir. Söz konusu madde, aşağıda yer alan açıklamaları içermektedir.

> "Partimiz aşağıdaki temel ilkeleri benimser;
> - Ekonomik gelişmenin kaynağı ve hedefi olarak insanı esas alır.
> - Tüm kurum ve kurallarıyla işleyen piyasa ekonomisinden yanadır.
> - Devletin ilke olarak her türlü ekonomik faaliyetin dışında olması gerektiğini benimser.
> - Devletin ekonomideki işlevini düzenleyici ve denetleyici olarak tanımlar.
> - Bu amaçla sağlıklı belge ve bilgi akış sisteminin önemli olduğuna inanır.
> - Özelleştirmeyi daha rasyonel bir ekonomik yapının oluşması için önemli bir araç olarak görür.

[69] http://www.akparti.org.tr/upload/images/akpartituzun.pdf, Ak Parti Tüzüğü, s.22, (23.05.2018)

- Uluslararası bilgi birikimi ve tecrübenin transferinde önemli rol oynayan yabancı sermayenin, Türk ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunacağına inanır."[70]

Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından ekonomide izleyeceği yol ile ilgili olarak yapılan bu tanımlamalar, partinin, ekonomide minimal devlet anlayışının yeniden formüle edilmesi olarak ortaya çıkan "Yeni Sağ" anlayışına sahip olduğunu göstermektedir. Bu anlayış aynı zamanda "özel, iyi; kamu, kötü" olarak da özetlenebilir. Yeni Sağ, devleti baskı yapan ve özgürlüklerin kısıtlandığı alan olarak tanımlayarak devletçiliğe karşı çıkar. Devlet ve kolektivizm, bireysel inisiyatifi sınırlandırarak öz saygıyı azaltır. Bu nedenle "devletin yerine inanç, birey ve serbest piyasayı önceler. Bireyler, kendilerine güvenmeleri ve kendi çıkarları için akılcı tercihler yapmaları için teşvik edilmelidirler. Yeni Sağ, genel fayda ve ilerleme için piyasanın tüm mekanizmaları ile işlemesi gerektiğini vurgulayarak karma ekonomi ve kamu mülkiyeti düşüncesine şiddetle karşı çıkmaktadır".[71]

Kamuya ait işletmeler ile mal varlıklarının özelleştirmelerle yerli ve yabancı özel sektöre devrederek devleti, her türlü ekonomik faaliyetin dışına çıkarmak için çaba harcayan, küresel sermayenin ülkeye gelmesini önündeki her türlü engelleri kaldıran hatta bu alanda teşvikler sağlayan AKP hükümetleri ekonomik alanda yalın bir şekilde "Yeni Sağ" anlayışa sahiptir. Bu anlayış çerçevesinde yapmış olduğu değişikliklerden hareketle parti kendisini, reformist ve bazen de devrimci olarak tanımlamaktadır. Partinin, reformist eylem ve söylemleri ekonomik alanda kamuya ve eskiye ait ne varsa bunların piyasanın kurallarına göre işletilmek üzere dönüştürülmesi ve özelleştirilmesidir. AKP, "Yeni Sağ" anlayışı sadece iktisadi alanda göstermektedir. Birey, kültür, inanç ve toplumsal alandaki eylem ve söylemleri, liberal anlayışın aksine muhafazakar bir anlayışa sahiptir. Halbuki, liberal anlayış bireyin inanç ve tercihlerinin ekonomik işleyiş tarzına

[70] http://www.akparti.org.tr/upload/images/akpartituzun.pdf, Kalkınma ve Demokratikleşme Programı, s.109-110, (23.05.2018)
[71] Heywood, a.g.e., s.104-106.

uygun olarak serbest bir şekilde ele alınmasını gerektirmektedir. Buna rağmen AKP, benimsemiş olduğu ekonomik anlayışın aksine birey, kültür, inanç ve toplumsal reaksiyonlar karşısında muhafazakar bir anlayışı benimsemiştir. Bu konular karşında muhafazakar bir anlayışa sahip olduğunu parti yetkilileri tarafından, hem eylem hem de söylem boyutunda sürekli gündemde tutarak tekrarlamaktadır.

Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından takip edilen muhafazakarlık anlayışı, milliyetçiliği de kapsayan yeni muhafazakarlıkla örtüşmektedir. Yeni muhafazakarlık rotasında ilerleyen AKP son yıllarda milliyetçilik ekseninde muhafazakarlığına tek millet muhafazakarlığını da eklemiştir. Bu yöndeki söylemler sürekli tekrarlanarak toplumsal bilince dönüşme eğilimine girmiştir. Hatta parti tüzüğünün 4.16. maddesinde 21.05.2017 tarihinde yapılan değişiklikle tek millet anlayışının partinin sarsılmaz bir ilkesi olduğu kamuoyu ile paylaşılmıştır.[72] Muhafazakarlık yaklaşımına yeni muhafazakarlık anlayışına uygun olarak milliyetçiliğin eklenmesi merkezileşen ve güçlenen otoriteye yönelik geniş halk desteğinin sağlanmasına neden olmuştur. Sağlanan bu destekle uygulanan yeni sağ politikalarla yoksullaşan, yaşam koşulları kötüleşen, kamu hizmetlerine ulaşamayan kesimin bu yeni düzene karşı tehdit oluşturması da önlenmiştir.[73]

Adalet ve Kalkınma Partisi, özelleştirmeleri önceleyerek devletin ekonomideki rolünü azaltan, piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kuralları ile işlemesi için her türlü reformu gerçekleştiren ve bireyi piyasa ekonomisi karşında korumasız bırakan bir anlayışla ekonomik alanda "Yeni Sağ" anlayışla sosyal güvenlik reformunu yapmıştır. Başka bir ifadeyle, sosyal güvenlik reformu yeni sağ politikalardan farklı olmayan Adalet ve Kalkınma Partisinin ideolojik anlayışına göre şekillenmiştir.

[72] http:www.akparti.org.tr/upload/images/akpartituzun.pdf. Ak Parti Tüzüğü, s.23, (23.05.2018)
[73] Heywood, a.g.e., s.99.

Yeni sağ, ekonomik sistemin işleyişinde olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da yeni bir model getirmiştir. Bu modelde, "kamu hizmetleri içinde önemli ve vazgeçilmez yeri olan sosyal güvenlik sistemleri gelirin yeniden bölüşümü için kullanılmamalı, toplumsal değil bireysel sorumluluk esasına göre yapılandırılmalı, sosyal yardımlar tüm yoksulları hedef almalı, ancak sosyal riskler karşısında toplum tarafından asgari bir geçim düzeyi geçici olarak sağlanmalıdır".[74] Bu amaca uygun olarak devlet tarafından sadece sosyal yardımların vermesi öngörülmekte, sosyal güvenlik kapsamındaki yardımların ise zaman için bireysel katkılara dayalı olarak özel sektöre devredilmesi planlanmaktadır. Yeni sağ anlayışa göre şekillendirilen sosyal güvenlik sistemleri ve bu alanın özel sektöre açılması konusu ilgili bölümde ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

1980'lerden başlayarak yeni sağ ideolojiye göre sosyal güvenliğin sınırlandırılması ve özelleştirilmesi için birçok ülkede önemli dönüşümlerin yapıldığı görülmektedir. Bu ideolojiye göre sosyal devlet harcamalarının giderek artması ekonomilerin rekabet gücünü olumsuz yönde etkileyerek, ekonomik büyümenin önüne engel oluşturarak krizlere yol açmıştır. Bu nedenle, sosyal devlet harcamalarının azaltılması ve sosyal güvenlik alanına özel sektörün eklemlenmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Bu doğrultuda, "piyasa güçlerin ve sivil toplumun faaliyet alanının genişletilmesi amacıyla sosyal haklardan, sosyal devletten ve sosyal güvenlik hizmet ve yardımlarının devlet eliyle sunulmasından"[75] vazgeçilmesi gereği vurgulanmaktadır. Uluslararası kuruluşların dayattığı reform politikaları, devleti küçülten, başta kadınlar olmak üzere çalışanları işsiz bırakan, sosyal devlet harcamalarını azaltan ve kadının toplumsal konumunu zayıflatan politikalardır.[76]

[74] Ayşe Dericioğulları Ergun, "Sosyal Güvenlik Reformunun Öteki Yüzü: Kadınların Eşitliği(!)", *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2008, s.212.
[75] Dericioğulları Ergun, a.g.m., s.212.
[76] Şule ÖZKUZUKIRAN, *Türkiye'de Kadın İşçiler,* TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları No:56, 2000, s.60.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

Zaman, insanoğlunun her alanda dikkate aldığı ve kullandığı en önemli kavramlardan biridir. İnsan için zaman iki temel özelliğinden dolayı önemlidir. Birincisi geçen zamanın/yarının geri gelmemesi, ikincisi zamanın ilerlemesiyle birlikte insanın yaşlanmasıdır. Yaşlanmayla birlikte bireyin gelir elde imkanı azalmakta ve/veya imkansız hale gelmektedir. Bu durumdaki birey geçmişteki gelirinin bir kısmını yaşlılık dönemi için tasarruf etmemiş ise hayatını devam ettirmekte zorlanacaktır. Bunun yanı sıra hastalık, sakatlık, doğal afet, ekonomik krizler, mevcut üretim biçim ve tekniklerini geçersiz kılan teknolojik gelişmeler ve yenilikler bireylerin gelirlerinin azalmasına ya da gelir elde edememelerine neden olmaktadır. Bu sebeplerle insanoğlu karşılaşacağı çeşitli risklere karşı sürekli güvence arayışı içinde olmuştur.

Sosyal güvenlik, bireylerin hayat boyu karşılaşabilecekleri riskler karşısında güvence arayışlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Uzun bir geçmişe dayanmasına rağmen sosyal güvenlik sistemleri, 19. yüzyılda başlayan sanayileşmeyle beraber gelişmeye başlamıştır. Sanayileşmeyle birlikte hem işçi sınıfı oluşmuş hem de sosyal güvenliğin varlık nedeni olan sosyal risklerin çoğu ortaya çıkmıştır.[77]

2.1 Sosyal Güvenlik Kavramı, Kapsamı ve Önemi

Bireyleri etkileyen ancak bireyler tarafından tek başlarına karşılanması mümkün olmayan bir takım sosyal risklere karşı, bireylerin korunması için bilinçli bir karışma ve düzenleme sosyal güvenliğin temelini oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik, bireylerin yaşamları boyunca karşı karşıya kalabilecekleri sosyal ve ekonomik risklere karşı,

[77] Sait Dilik, "Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Yıl:1988, Cilt:43, Sayı:1, s.69.

koruma ve güvence arayışlarının bir ürünü olduğu ifade edilmektedir.[78] Fizyolojik, mesleksel ve sosyoekonomik riskler bireylerin gelirinin azalmasına veya kesilmesine neden olabilmektedir. Sosyal güvenlikte temel amaç, bu risklere maruz kalan bireyin çalışma gücünü, toplumdaki varlığını, beden ve ruh sağlığını devam ettirebilmesi için geçici veya sürekli olarak toplumsal dayanışma anlayışla toplum tarafından bireye yardım edilmesidir.

Günümüzde uygulanmakta olan sosyal güvenlik sistemleri, "sosyal risk" olarak tanımlanan olayların sonuçlarını telefi etme ve/veya onarma düşüncesi üzerine kurulmuştur. Bu sosyal riskler; "hastalık, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, sakatlık, ölüm, ailevi yükler, işsizlik ve analık"[79] olarak belirlenmiştir. Bu sosyal riskleri odağına alan International Labour Organization-ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) tarafından sosyal güvenlik şu şekilde tanımlanmıştır. "Soysal güvenlik, özellikle yaşlılık, işsizlik, hastalık, sakatlık, iş kazası, analık, ya da evin geçimini sağlayanın kaybı durumlarında gelir güvenliğini garanti eden ve sağlık hizmetlerine ulaşımın toplum tarafından bireylere ve hane halkına sağlandığı korumadır."[80] Küresel düzeyde çalışma yaşamına ilişkin ilkeleri ve standartları belirleyen ILO'nun, sosyal güvenliği sağlanan yardımların niteliklerinden hareketle tanımladığını görmekteyiz.

Sosyal güvenliğin en geniş anlamda tanımı, T.C. Başbakanlık tarafından yayımlanan ve akademisyenler ile ilgili alanın uzmanları tarafından ortaklaşa hazırlanmış olan "Sosyal Güvenlik Reformu" adlı raporda yapılmıştır. Buna göre, "sosyal güvenlik, bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan sosyal risklerin, kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerlerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini

[78] Şerife Türcan Özşuca, *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi üzerindeki Etkileri (1965-1988),* Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1990, s.8.
[79] A. Gürhan Fişek, Şerife Türcan Özşuca, Mehmet Ali Şuğle, *Sosyal Sigortalar Tarihi 1946-1996,* Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1997, s.1.
[80] http://www.ilo.org/wcmsps/groups/public/documents/publication/wcms067588.pdf.(10.06.2018)

azaltmak ve kişilere sağlıklı ve asgari bir hayat standardını garanti edebilmek"[81] olarak tanımlanmıştır. İnsanların bulundukları toplumda insan onuruna uygun bir şekilde başkasına muhtaç olmadan yaşamalarının teminatı olarak sosyal güvenlik görülmektedir. Sosyal güvenliğin temelinde, bireyleri etkileyen, ancak bireylerin tek başına üstesinden gelmesi olanaksız olan sosyal risklere karşı bilinçli bir karışma, düzenleme ve güvence sağlama vardır. Son tahlilde sosyal güvenlik, gelir garantisi ve ekonomik güvenceyle bireyin gelirine süreklilik sağlayarak bireyin ve bir bütün olarak toplumsal yaşamın devamlılığını sağlayan sistemin adıdır. Bu çerçevede "bir toplumda kişisel birikimler ile toplumsal katkılardan ya da sadece kamusal fonlardan oluşturulan kaynaklardan karşılanan sosyal içerikli ayni ve nakdi her türlü ödeme ve yardımlar" [82] sosyal güvenlik olarak adlandırılmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri; sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler olmak üzere üç ana mekanizma üzerine kurulmuştur. Bu ana mekanizmalar aynı zamanda sosyal güvenliğin kapsamı olarak bilinmektedir. Sosyal sigortalar, finansmanına katkı ve katılımın zorunlu olduğu prime dayalı programlar olarak kişileri sosyal risklere karşı korumaktadır. Sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri kapsamasına rağmen modern sosyal güvenlik sistemleri ağırlıklı olarak sosyal sigortalar temelinde yükselmektedir. Sosyal sigortalar, belirli sayıdaki risklerin karşılanması için devlet, işveren ve işçi tarafından finanse edilen ve devlet tarafından kurulan sigortadır. Sosyal sigorta; "devletçe organize edilmiş, zorunluluk esasına dayanan, çalışanların ve işverenlerin prim ödeme yükümlüğü olan, çalışanların gelir elde etme olanağının kaybı, işsizlik ve ölüm hallerinde koruma sağlayan kendine özgü bir sigorta"[83] olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle sosyal sigorta, bir toplum veya meslek grubunun

[81] T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri,* s.29.
[82] SGK, Strateji Geliştirme Başkanlığı, *Bir Reformun Anatomisi,* Yayın No:7, s.1.
[83] Muzaffer KOÇ, "Sosyal Güvenliğin Kökeni", *İş, Güç Endüstri ilişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi,* Cilt:6, Sayı: 2, 2004. s.17.

karşılıklı yardımlaşma ilkesiyle ödediği primlerle bu toplum veya grubun karşılaşabilecekleri risklere karşı gelir ve yaşamı devam ettirme garantisinin sağlandığı bir sigorta sistemidir.

Sosyal güvenliğin ikinci ana kolu olan sosyal yardımlar, 19. yüzyıl Kıta Avrupası'nda muhtaç ve fakir olanlara yardım yapılmasını öngören uygulamalara dayanmaktadır. Bu bağlamda sosyal yardım; "toplumun geleceğini güvence altına almak için devletin yoksul ve fakir kimselere yiyecek, giyecek, yakacak, tedavi ve ilaç yardımı yapmak ve bunları ilgililerin katkısı olmadan işleten sosyal güvenlik aracı olarak"[84] tanımlamak mümkündür. Sosyal yardımların en belirgin özelliği sosyal sigortalar kapsamı dışında kalan toplum kesiminin sosyal risklere karşı korunmasıdır. Sosyal yardımlarla, gelir dağılımını düzeltici diğer önlemlerin yetersiz kaldığı durumlarda gelirde dengeleyici bir etki oluşturularak yoksulluğun bireylerin yaşamlarını tehdit etmesi engellenmektedir.

Yardım edilenlerin katkı sağlama olanağı olmadığından sosyal yardımların finansmanı sadece devlet tarafından sağlanmaktadır. Sosyal yardımların, zengin ve vergi sisteminin iyi işlediği ülkelerde kolayca benimsenerek yerleştiği görülmektedir. Bu nedenle, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal yardımlar önemli bir yer tutmaktadır.[85] Gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerde sosyal yardımlar hem miktar hem de kapsadığı nüfus bakımından olması gereken düzeyin çok altında kalmıştır.

Sosyal hizmetler ise, maddi ve manevi yoksulluk içindeki bireylerin başkalarına bağımlılık hallerinin önlenmesi, yaşam standartlarının iyileştirilerek yükseltilmesi amacıyla yapılan koruyucu ve iyileştirici sistemli ve düzenli program ve faaliyetlerdir. Sosyal hizmetler, ülke koşullarında bireylerin insan onuruna yaraşır bir şekilde

[84] Abdurrahman Ayhan, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri", *Sosyal Güvenlik Dergisi,* Cilt:1, Sayı:1, Ocak 2012, s.47.
[85] Ayhan, a.g.m., s.47.

yaşamlarını devam ettirebilecekleri ve ait oldukları toplumun bir üyesi olarak iş imkanı dahil sosyal yaşama katılabilecekleri ortamın oluşturulması amacını taşımaktadır.[86]

Sosyal hizmetlerin ana finansman sağlayıcısı devlettir. Devletin yanı sıra yarı kamusal kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve gönüllü kuruluşlarda sosyal hizmetlerin finansmanına katılmaktadırlar. Bununla birlikte sosyal hizmetlerden yararlananlardan bu hizmetlerden yararlanabilmeleri için herhangi bir katkıda bulunmaları istenmemektedir. Genel özellikleri bakımından sosyal hizmetler ile sosyal yardımlar birbirine oldukça yakın olmakla birlikte, bu iki sigorta kolunu kalın çizgilerle ayırmak imkansızdır. Günümüzde sosyal hizmetlerle sosyal yardımlar iç içe geçmiş durumdadır. Sosyal yardımlarda daha çok nakdi yardım söz konusuyken sosyal hizmetlerde ihtiyaç sahibine mal ya da hizmet yardımı yapılmaktadır. Bu hizmetlerle ihtiyaç sahiplerinin hem kendileriyle hem de toplumla uyum sağlamaları hedeflenmektedir. Yaşlı bakım evleri, çocuk esirgeme ve koruma ve rehabilitasyon hizmetleri sosyal hizmetlere örnek olarak verilebilir.

Sosyal güvenlik, cinsiyet ve ekonomik faaliyetine göre bireyi, toplumu oluşturan grupların yaşam biçimlerini ve makroekonomik politikaları doğrudan etkilemekte hatta bu politikaların belirlenmesinde anahtar rol oynamaktadır. Toplumdaki yoksulluğun önlenerek, toplumsal huzurun sağlanmasında bireyin ve toplumsal grupların sosyal güvenlik aracılığıyla belirli bir gelire sahip olmalarının sağlanması önemlidir. Sosyal güvenlik aracılığıyla gelir elde etme imkanı bulunmayanlara belli bir düzeyde gelir verilerek, hem toplumsal barış hem de bireylerin yaşamlarını devam ettirmesi sağlanmaktadır. Yine aynı şekilde sosyal güvenlik sistemleri içinde kadınlara çocuklara ve toplumdaki dezavantajlı gruplara sağlanacak yardımların yöntemi, miktarı ve sürekliliği bu grupların toplumdaki yerini ve önemini belirlemektedir. Başka bir deyişle

[86] Sait Dilik, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* Cilt:35, Sayı:1, 1980, s.74-77. http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ausbf/article/view/500054089 (15.05.2016)

sosyal güvenlik aracılığıyla bu gruplara yapılan yardımların biçimi o toplumun yaşayış biçimini ve bölüşüm tarzını ortaya koymaktadır. Çünkü sosyal güvenlik bir toplumda üretilen gelirin yeniden dağıtılmasının ve eşitsizliklerin önlenmesinin en önemli aracıdır. Sosyal güvenlikle, gelir elde etme imkanından yoksun kalmış/bırakılmış grupların toplumsal üretimden pay almasına olanak sağlanarak bu grupların toplumdaki varlıklarını devam ettirebilmeleri ve toplumla uyumlu olmaları sağlanmaktadır.[87]

Sosyal güvenliğin önemini ve sağladığı güvenceyi sadece bireyler ve çalışanlarla sınırlandırmamak, girişimci ve işletmeleri de kapsayacak şekilde genişletmek gerekir. Bu yaklaşım sosyal güvenliğin önemini vurgulamada tamamlayıcı olacaktır. Sosyal güvenlik bireylere ekonomik güvence sağlamakla birlikte ekonomik istikrar ve büyümeye de katkı sağlamaktadır. Sosyal güvenlik, emek-işletme ilişkilerini uyumlaştırarak sermaye birikimi ve üretimi belirleyici bir rol üstlenmektedir. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik aracılığıyla bireylerin gelirlerine getirilen güvence ve istikrar, toplam talebi olumlu yönde etkilemektedir. Böylece yatırımlar, büyüme hızı ve istihdamın artması sağlanmış olmaktadır.[88]

2.2. Sosyal Güvenliğin Tarihi Gelişimi

Sosyal güvenlik uzun sayılabilecek bir tarihsel süreç sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu tarihsel sürecin başlangıç noktasını, insanların karşılaştıkları ve tek başlarına üstesinden gelemeyecekleri riskler karşısında güvence arayışlarına kadar götürebiliriz. Bu güvence arayışları insanlığın ilk evrelerinde, toplumların ilk ortaya çıktığı dönemlerde başlamıştır. Doğal afet, hastalık, yaşlılık gibi bireylerin tek başlarına üstesinden gelemeyecekleri risk ve durumlara karşı toplumsal bir koruma ihtiyacı tarihin her döneminde olagelmiştir. Söz konusu riskler gerçekleştiğinde toplumlar, meydana gelen

[87] Mustafa Baylan, "Sosyal Güvenlik Harcamalarının Makroekonomik Etkileri: Bir Literatür Taraması", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:12, Sayı:1, 2015, s.42. https://dergipark.org.tr/download/article-file/107849 (15.05.2019)
[88] Baylan, a.g.m., s.31-41.

yoksulluk ve açlıkla mücadele edebilmek için bireysel tasarruflar, aile içi dayanışma, dini yardımlar, yardım sandık ve dernekleri gibi geleneksel koruma yöntemlerinden yararlanmışlardır. Bu yardımların biçimi, zamanı ve miktarı yardımı yapanın isteğine bağlı olduğundan, bu yardımlar düzensiz bir niteliğe bürünerek açlık ve sefaletle mücadele etmede yetersiz kalmıştır.

Kurumsal ve düzenli sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması ve yaygınlaşması, tarihsel süreç içerisinde tarihi olay ve durumlara bağlı olarak aşamalı bir şekilde gelişmiştir. Sosyal güvenliğin gelişim sürecindeki aşamaları birbirinden kesin çizgilerle ayırmak mümkün olmamakla birlikte literatürde genel olarak dört dönemden bahsedilmektedir. Sanayi Devrimi ile birlikte görülen ağır çalışma koşullarının oluşturduğu iş kazası, meslek hastalığı ve sakatlık durumlarının olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması veya hafifletilmesi için gönüllü kuruluşlar ve yardımlaşma kurumları ortaya çıkmıştır. Bu kuruluş ve kurumların yanında bahse konu riskler karşısında sendika dayanışması birlikte tazmin etme anlamında işveren sorumluluğunun da olduğu görülmektedir. 1850-1880 yıllarını kapsayan bu dönem sosyal güvenliğin gelişiminin ilk evresi olarak ifade edilmektedir.[89]

1880 ve 1945 dönemini kapsayan ikinci dönem belirli kesim ve meslek gruplarını kapsayan, üyelik ve finansmanına katkının zorunlu olduğu, üyelerine bir takım yardım ve garantilerin sağlandığı sosyal sigorta dönemidir. Bu dönemde toplumda sadece belirli bir iş ve meslekleri yapanların kurmuş oldukları dernek ve sandıklar görülmektedir. Bu sandık ve dernekler, belli bir işi yapan meslek ya da belirli bir toplumsal aidiyete mensup olan sosyal grupları kapsamıştır. Üyelerin aidat, katılım payı ve bağışlarıyla oluşan birikimler, muhtaç duruma düşen üyelere yardım amacıyla kullanılmıştır. Bu yardım sandıklarına, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki esnaf loncalarının "orta sandıkları" ya da

[89] Nusret Ekin, Yusuf Alper, Tekin Akgedik, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirmeler ve Yeniden Yapılanma,* İTO, Yayın No:1999-69, 1999, s.30.

"teavün sandıklarını, diğer ülkelerden; İspanya ve Fransa'daki "mutualite'ler ve İngiltere'deki "friendly societies'ler örmek olarak gösterilmektedir.[90]

Devlet tarafından sağlanan yardımlarla, devletin sosyal güvenlik kurumlarını kurarak geliştirdiği, yaşam standartlarını yükseltme sorumluluğunu üstendiği ve refah dönemi olarak tanımlanan üçüncü dönem 1945-1974 yıllarını kapsamaktadır. Bu dönem, İkinci Dünya Savaşı sonrası yükselen sosyal devlet dönemine denk gelmektedir. Sosyal devlet anlayışının yükselmesi ile birlikte devletler, bireylerin refah ve gelir düzeylerini artırmak için yaptığı harcamaların miktarını artmışlardır. Bu harcamaların sistematik ve düzenli hale kavuşturulması isteği sosyal güvenlik sistem ve kurumlarının oluşmasıyla sonuçlanmıştır.

1975 sonrası sosyal devletin ve dolaylı olarak sosyal güvenliğin krize girdiği dönem dördüncü dönem olarak anılmaktadır. Bu dönem aynı zamanda değişen ve gelişen koşullarla birlikte toplumsal ihtiyaçlar karşısında mevcut sistemin yetersiz kaldığı bir sürece karşılık gelmektedir.[91] Bu süreçte mevcut krizi aşmak için sosyal güvenlik sisteminde reform arayışlarının olduğunu görmekteyiz. Bu bağlamda 1975 sonrası dönem, yeniden yapılanma arayışlarının başladığı ve reform faaliyetlerinin gerçekleştirildiği ve reform sürecinin devam ettiği zamanı da kapsayan dönemi ifade etmektedir.

Sosyal güvenliğin gelişim süreci bu dört dönemde incelenmesine rağmen, yine bu dönemler içerisinde gerçekleşmiş olan bazı tarihi olay ve koşullar, çağdaş sosyal güvenliğin gelişmesine ivme kazandırmışlardır. Bu olay ve koşullar sosyal ve ekonomik nitelikli olup, sosyal güvenlik ihtiyacının belirginleşmesine katkı sağlamları bakımından önemlidir. Bu tarihi ekonomik ve sosyal şartların bir diğer önemi ise, sosyal güvenlik

[90] Fişek, vd., s.1.
[91] Ekin, vd., s.30.

politikaları ile toplumsal olayların engellenebileceği ve yoksullukla mücadele edilebileceği düşüncesinin, iktidar sahiplerinde gelişmesine neden olmalarıdır. Sanayi Devrimi ve 1929 Dünya Büyük Ekonomik Krizi, sosyal güvenliğin gelişmesinin nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra ulusal ve uluslararası metinler sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesine katkı sağlamışlardır. Sosyal güvenliğin tarihi süreç içerisinde nasıl ve hangi rotada geliştiğin anlamak için bu tarihi olay ve olgulara yer vermek faydalı olacaktır.

2.2.1 Sanayi Devrimi

Sanayi Devrimi ile beraber hızlanan teknik buluşlar Avrupa ülkelerinde büyük siyasal, toplumsal ve ekonomik dönüşümlere yol açmıştır.[92] Sanayi Devrimi, işçi sınıfının oluşarak şehirlerde yığılması, geleneksel aile yapısı yerini çekirdek ailenin alması, iş kazaları ve meslek hastalıklarının artmasına neden olmuştur. Bu şekilde risklerin artması ve çok sayıda insanın bu risklere maruz kalması daha büyük kaynaklar gerektirmiştir. Bu değişimlere ek olarak bu dönemde gerçekleşen nüfus artışı, ekonomik ve sosyal ilişkiler bağlamında toplumların büyüyerek karmaşıklaşması nedenleriyle bireylerin ekonomik güvencesini sağlamada geleneksel yardım yöntemleri yetersiz kalmıştır.

Sanayi Devrimi'yle birlikte doğan ve şehirlere yığılan işçilerin, pek çoğunun ağır çalışma koşulları nedeniyle iş kazasına maruz kalarak yaşamlarını yitirmeleri ya da meslek hastalığı nedeniyle çalışamayacak duruma gelmeleri, bu işçilerin ve ailelerinin yaşamalarını sürdürememe sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu sorunla beraber artan iş gücü talebiyle birlikte işçi sınıfının belirli bir güç haline gelmeye başlamasıyla birlikte, işçilerin ulusal gelirden pay alma, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, iş kazası ve hastalık halinde korunma talepleri gelişmiştir. Bu talepler neticesinde, İngiltere'de, sanayi kesiminde

[92] Sait Dilik, "Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* Yıl:1988, Cilt:43, Sayı:1, s.69.,

çalışan işçileri iş kazası ve meslek hastalığı halinde koruyan ilk sosyal güvenlik sistemleri gelişmiştir.

Sanayi Devrimi sadece ekonomik alanda değil toplumsal hayatta ve üretim biçiminde köklü değişim ve dönüşümlere neden olmuştur. Bu değişimin sosyal güvenlik açısından önemi, sosyal güvenlik ihtiyacının ve gerekliliğinin açığa çıkmasıdır. Sanayi Devrimi ile birlikte oluşan yeni ekonomik düzende işçi sınıfı ortaya çıkmış ve bu sınıfın ciddi ölçüde kötüleşen çalışma ve yaşam şartlarının iyileştirilmesi talepleri, düzenli ve kurumsal yardım ve koruma için sosyal güvenlik ihtiyacını belirginleştirmiştir.

Bu bağlamda sosyal güvenliğin büyük ölçüde sanayileşme ile ilişkili olduğu söylenebilir. Çünkü sanayileşme sosyal güvenliğin varlık nedeni olan iş kazası, meslek hastalığı, işsizlik ve yoksulluk gibi risklerin ortaya çıkması sonucunu beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla sosyal güvenliğin daha çok emeğiyle hayatını sürdüren kesimi koruma eksenli geliştiği ifade edilebilir.

Sanayileşmenin ilk ortaya çıktığı İngiltere'ye göre daha geç sanayileşen Almanya'da 1877 yılında yaşanan ekonomik kriz, işçilerin yaşam koşullarını ağırlaştırarak bu koşulların düzeltilmesi için çabalayan işçi sendikalarının gelişmesine neden olmuştur. Gelişen işçi sendikaları ve sosyal düşünce akımıyla birlikte 1883-1889 yılları arasında Bismarck tarafından kurulan sosyal sigorta sistemi, sosyal güvenliğe ilişkin önemli ilk çabadır. Dilik, Bismark'ın, 17.11.1881 tarihinde meclisin beşinci seçim dönemi konuşmasında ifade ettiği; "Sosyal sorunların çözüm yollarının yalnız sosyal demokratların zorbalık ve taşkınlıkların bastırılmasında değil, aynı zamanda işçi refahının artırılmasında aranacağı ve sosyal sigortalar sayesinde vatana iç güvenlik ve huzur için yeni ve sürekli güvenceler sağlanacaktır".[93] sözlerinin, sosyal güvenliğin "Magna Charta'sı" olduğunu belirtmektedir. Almanya'da uygulamaya konulan sosyal sigortalar,

[93] Dilik, a.g.m.,s.78.

sırasıyla 1883 yılında hastalık, 1884 yılında sakatlık ve 1889 yılında yaşlılık sigortalarını kapsayacak şekilde gelişmiştir. Zaman içinde geliştirilen bu sosyal sigorta sistemi birçok ülkenin sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmaktadır.[94]

2.2.2 1929 Dünya Ekonomik Krizi

Dünya çapında etkisini gösteren 1929 Ekonomik Krizi'ne kadar hakim olan liberal kapitalist politikalar, devlet bütçesini ve devlet fonksiyonlarını etkileyerek devletin iktisadi alanda sınırlandırılması sonucunu doğurmuştur. Böylece devlet ekonomik alanda piyasa ile birey arasında tarafsız kalmıştır. Bireyi özerk alanda tanımlayan liberal devlet anlayışı toplumsal sorunların çözüme kavuşturulmasında gerekli görevleri yerine getirememiştir. Bireyi özerkleştirme anlayışına sahip liberal devlet bireyi eşit ve özgür konuma ulaştırma iddiasında olmasına rağmen toplumsal ve sosyal bağlardan koparak bireyi korumasız ve güçsüz bırakmıştır.[95] Ekonomik krizle birlikte insanların yaşam koşulları kötüleşmiş, işsizlik çok sayıda insanın etkilendiği önemli sorun olarak kendisini göstermiştir. İşsiz ve yoksulların çoğunlukta olması toplam talebi olumsuz etkileyerek ekonomik durgunluğu sürekli hale getirmiştir. Tüm bu gelişmeler aynı zamanda krize kadar uygulanagelen liberal ekonomi ve devlet anlayışının krize girdiğine işaret etmektedir.

Klasik liberal anlayış, ekonominin serbest piyasa koşullarında talep ve fiyat mekanizmalarıyla her zaman tam istihdam ve en üst düzey milli gelir dengesinde olacağını, bu nedenle devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunmaktadırlar. Ancak pratikte şu ya da bu nedenle hem tam rekabet koşulları oluşmamış hem de ekonomide tam istihdam düzeyi gerçekleşmemiştir. Bundan dolayı liberal anlayışa sahip devlet, talep yetersizliği ve geniş çaplı işsizlikle sembolleşen bu

[94] Fişek, vd., a.g.e. s.3.
[95] Mehmet Merve Özaydın, "Refah Devletinin Krizi, Sosyal Politikaların Dönüşümü ve Yükselen Sivil Toplum", *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi,* Cilt:2 Sayı:3, 2013, s.79.

krizi aşmada yetersiz kalmıştır. Bu koşullar, tüketimin devlet harcamalarıyla artırılarak ekonomik düzelmenin ve dolayısıyla işsizliğin azaltılması hedeflerine odaklanan Keynes'ci Sosyal Devlet'in doğmasına neden olmuştur.[96] Sosyal Devlet anlayışı ile birlikte devletler, vatandaşlarına asgari yaşam koşullarını sağlayacak ekonomik politikalar geliştirmeye başlamıştır. Bu dönemde sosyal devletin liberal devletin yerine geçtiği görülmektedir. Devlet, sosyal ve ekonomik yaşama direkt müdahale ederek, başta sosyal güvenlik olmak üzere sosyal politikaların geliştirilmesini asıl fonksiyonları arasına almıştır. Sosyal güvenlik ve sosyal politikalarla ekonomi arasında bağ kurularak yapılan bu yardımların ekonomik büyümenin aracı olacağı düşüncesi ile sosyal güvenlik sistemi yeniden tanımlanarak geliştirilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde oluşan barış ortamında gelişen sosyal devlet yaklaşımıyla işçi sınıfı dışında toplumun tüm kesimlerini kapsayacak geniş kapsamlı sosyal koruma politikaları geliştirilmiştir. Bu dönemde, bireylere sağlanan gelir garantisi ile toplam talep ve ekonomik istikrar sağlanmıştır. Öte yandan hem koruma sağlanan risklerin sayısı artırılmış hem de koruma sağlanan kişilerin sayısı genişletilmiştir.[97] Yaşlılık, işsizlik, meslek hastalığı ve iş kazası gibi risklerin yanı sıra yoksulluk sorununa toplumsal bütünsellik içinde yaklaşılmış ve yoksulluğu giderecek ödemeler yapılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenliğin kurumsallaşarak bireysel hak ve toplumsal yükümlülük haline dönüşmesine, dünya çapında etkili olan 1929 Ekonomik Krizi'ni aşmak için uygulanan sosyal devlet anlayışı temelli sosyal politikaların çok önemli katkısı olduğu görülmektedir.

2.2.3 New Deal Programı

Sosyal güveliğin gelişmesi ve küresel olarak yaygınlaşmasına neden olan pek çok

[96] M. Akif İçke, Cem Engin, Ertuğrul Kızılkaya, "Refah Devletinden Rekabet Devletine Dönüşüm Tartışmaları", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,* No:46, 2012, s.3.
[97] Şenay Gökbayrak, *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları,* Siyasal Kitabevi, Ankara, Eylül 2010, s.24.

gelişme yaşanmıştır. Bu gelişmelerden bazıları uluslararası bir etkiye sahip olduğundan tüm devletleri etkilemiştir. Bu bağlamda, New Deal (Yeni Düzen) Programı'nın bu nitelikte olduğu söylenebilir. New Deal Programı ABD ekonomisinde yaşanan durgunluk ve istikrarsızlığı aşmak adına alınan tedbirleri ve uygulanacak sosyal politikaları içermektedir.[98] 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin ağırlığı ve etkisi bu programın hazırlanması bakımından önemlidir. Bu krizin etkileri, tüm dünyada hissedilmiş olmasının yanı sıra en çok ve derinden ABD ekonomisini etkileşmiştir. Liberal piyasa ekonomisinin tüm esaslarıyla uygulandığı ABD'de ülkeyi yönetenler krizden ülkeyi çıkarmak için yeni yol arayışına girmişlerdir. New Deal Programı bu arayışların sonucunda ortaya çıkmış çözüm paketinden oluşmaktadır. [99]

Krizle birlikte ABD'de işsizlik büyük boyutlara ulaşmış, halkın çoğu sefalet ve açlıkla karşı karşıya kalmıştır. Mevcut sosyal sigorta uygulamaları halkı bu sefalet ve yoksulluğa karşı koruyamamıştır. Sosyoekonomik sorunların çözümünde Sosyal Devlet anlayışın esas alınarak uygulanan tedbirler New Deal Programı kapsamında gerçekleştirilmiştir. Söz konusu program devlet başkanı Franklin Delano Roosevelt tarafından 1932 yılında geliştirilerek uygulanmıştır. Ekonomik durgunluktan çıkmak amacıyla satın alma gücünü ve toplam talebi artırarak ekonomiye yeniden devinim kazandırmak programın özünü oluşturmaktadır. Bu çerçevede işçi haklarının korunması, çalışma sürelerinin sınırlandırılması, asgari ücret uygulamasının getirilmesi, sendikalaşma ve toplu pazarlık haklarını sağlayan Endüstriyel İyileştirme Kanun'u çıkartılmıştır. İşsizlik kaynaklı yoksulluğun önlenmesi için Federal Acil Yardım İdaresi Kurulmuş ve muhtaç durumda olanlara doğrudan federal yardımlar yapılmıştır.[100]

New Deal Programı, klasik liberal anlayışın sosyal güvenliğe yönelik kısıtlayıcı

[98] Abdulkadir Buluş, Esra Kabaklarlı, "1929 Ekonomik Buhranı ile Son Dönem Ekonomik Krizin Karşılaştırılması", https://dergipark.org.tr/download/article-file/289155, (30.05.2019)
[99] Kadir Arıcı, Sosyal Güvenlik Dersleri, Sargın Ofset, Ankara, 1999, s.267.
[100] Arıcı, a.g.e.,s.268.

ve sınırlandırıcı görüşlerini, değişime uğratması bakımından büyük önem taşımaktadır. Kriz döneminde ABD'de mevcut olan sosyal güvenlik politika ve uygulamaları, krizin neden olduğu işsizlikle birlikte gelişen gelir kayıpları ve sosyal olayları önlemede yetersiz kalmıştır. Bu durumu aşmak için sosyal güvenlik kavramının ilk defa çağdaş anlamda kullanıldığı, "1935 tarihli (Social Security Act-Sosyal Güvenlik Yasası) çıkartılmıştır.[101] Bu yasa, başta işsizler olmak üzere madenciler, maluller, körler ve yaşlılara belirli bir gelir güvencesi getirmiştir. Bunların yanı sıra, "Federal Devlet İşsizlik Sigortası Programı" ve "Federal Devlet Yaşlılık Aylıkları Programı" [102] olmak üzere iki temel sigorta programı kurulmuştur.

ABD'ye nazaran göre daha gelişmiş olan Batı Avrupa ülkeleri işsizlik sigortaları da benzer şekilde bu ekonomik krizle mücadele etmede yetersiz kalmışlardır. Dönemin şartları altında sosyal yaraları sarmak ve geleceğe yönelik bireyleri belirli bir gelir güvencesine kavuşturmak adına ABD'de atılan adımlar ve yapılan yasal düzenlemeler özellikle Batı Avrupa ülkelerinde kendi sosyal güvenlik sistemlerini geliştirme ve sağlanan yardımların kapsam ve miktarının artırılmasına neden olmuştur. Bunun dışında, New Deal Programı, kapsamında çıkarılmış olan "Social Security Act - Sosyal Güvenlik Yasası" ile yoksulluk sorununun bütüncül yaklaşımla ele alınmış olması, bu programın çağdaş sosyal güvelik sistemlerinin öncüsü olduğuna işaret etmektedir.

2.2.4 Beveridge Raporu

İngiltere'de sosyal güvenliğin gelişmesinde önemli bir yeri olan Beveridge Raporu, aynı zamanda dünyada sosyal güvenlik politikaları ve anlayışını etkilemesi bakımından büyük bir öneme sahiptir. Bu rapor, İkinci Dünya Savaşı sonrası İngiliz toplumunda ortaya çıkacak olası sorunları öngörerek, bu sorunların çözümü için mevcut

[101] Arıcı, a.g.e., s.270.
[102] Coşkun C. Aktan, Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi, 2003, http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm (17.05.2019)

sistemin analiz ve eleştirisini yaparak, sorunlar karşısında neler yapılacağına yönelik görüşler içermektedir.[103] Önermiş olduğu politikalar ve düzenlemeler açısından, sosyal güvenlikte yeni bir anlayışın habercisi olan bu rapor, 20 Kasım 1942'de Sir William Beveridge başkanlığında sunulmuş ve sosyal devrim niteliğinde tüm dünyada büyük bir etkiye sahip olmuştur.[104]

Sosyal güvenliğin tabana yayılarak toplumun tamamını kapsaması gerektiği ilkesi, Beveridge Raporu'nun önemine işaret etmektedir. Bu ilke, birçok uluslararası belgede, "herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu" anlayışının yerleşmesinde katkı sağlamıştır.[105] Sosyal güveliğin, halkın tümüne yayılması ilkesi beraberinde, devletin de sistemin finansmanına katılmasını gerektirmiştir.[106] Raporun bir diğer önemi ise; yoksulluk sorununu, ayrıntılı ve sistematik bir şekilde inceleyerek, yoksulluğu, toplumun sorunu olarak ele almasıdır. Rapor yayımlanıncaya kadar, yoksulluk ayrıntılı bir şekilde incelenmemiş ayrı bir inceleme konusu olmamıştır. Raporda, "yoksulluk çağdaş bir toplumun yüz karası" olarak nitelendirilmiştir. Yoksullukla mücadele etmek için, işsizliğin önlenmesi için devletin aktif rol alması, herkesin yararlanabileceği ücretsiz ulusal sağlık sistemi kurulması ve aile yardımı yapılması gibi önermeleri içermesi bu raporu önemli hale getirmektedir. Beveridge, bu raporu aynı zamanda, "beş dev kötülüğe karşı bir saldırı" olarak nitelendirerek bunların; "yoksulluk, hastalık, cehalet, sefalet ve işsizlik" olduğunu belirtmiştir.[107] Bu sorunlara karşısında devletin sorumluluğu olduğu, sosyal yönetim anlayışı ile devletin bu sorunları ortadan kaldırması gerektiği savunulmuştur. Devletin, bunu yaparken sadece çalışanları değil, İngiliz toplumunun tümünü sosyal güvenlik kapsamına alması, herkes için belli bir gelir garantisi sağlanması,

[103] Arıcı, a.,g.,e., s., 272.
[104] Ali Güzel, Ali R. Okur, Nurşen CANİKLİOĞLU, *Sosyal Güvenlik Hukuku,* Beta Yayınları, 2014, s. 26.
[105] Şenocak, a.,g.,e., s., 421.
[106] Haluk Egeli, *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler,* Altın Nokta Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Şubat 2013, s.45.
[107] Beveridge Report, Social Insurance and Allied Services, https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/coll-9-health1/coll-9-health/ (23.05.2019)

sağlık hizmetlerinin ve yardımların devlet tarafından elde edilen vergilerle karşılanması, sosyal güvelik harcamalarının ağırlıklı olarak devlet tarafından yapılması önerileri ise raporda yer alan diğer önemli hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır.[108]

2.2.5 İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

Paris'te 10 Aralık 1948 tarihinde düzenlenen Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, insanlığın ortak hak ve özgürlüklerini düzenlenin yanı sıra bireylerin özgür ve onurlu bir şekilde yaşamlarını devam ettirebilmeleri adına sosyal güvenlikle ilgili de esaslar içermektedir. Bildirgenin 22. maddesinde sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğu vurgulanmıştır.

> "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi madde: 22; Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişimi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir".[109]

Kişiye hem insanlık onuruna uygun bir yaşam düzeyine sahip olma hem de sosyal risklere karşısında koruma talep etme hakkı ise İnsan Hakları Evrensen Bildiresinin 25. maddesinde düzenlenmiştir.

> "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi madde: 25; Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır. Ana ve çocuk özel ihtimam ve yardım görmek hakkını haizdir. Bütün çocuklar, evlilik içinde veya dışında doğsunlar, aynı sosyal korunmadan faydalanırlar."[110]

2.2.6 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi

Günümüzde uygulanmakta olan çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin asgari normları, Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization-ILO)

[108] Egeli, a.,g.,e., s.46.
[109] http://www.un.org.tr/humanrights/images/pdf/1-insan-haklari-evrensel-beyannamesi.pdf, madde:22 (19.05.2019)
[110] Birleşmiş Milletler, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, madde:25.

tarafından belirlenmiştir. Çağdaş sosyal güvenlik sistemleri, sosyal risklerin sonuçlarını telefi etme ve/veya onarma düşüncesi üzerine kurulmuştur. Bu sosyal riskler, Uluslararası Çalışma Örgütü-ILO tarafından 28.06.1952 tarihli ve 102 sayılı "Sosyal Güvenlik Asgari Normlar Sözleşmesi'nde" belirlenmiştir. "Bunlar: 1-hastalık (parasal ve tıbbi yardımlar), 2-Analık, 3-Sakatlık, 4-Yaşlık, 5-İş kazası, 6-Meslek hastalığı, 7-Ölüm, 8-Alievi yükler ve 9-İşsizliktir."[111] ILO tarafından benimsenen bu asgari normların gelişmiş ülkelerin hemen hemen hepsinde karşılandığını görmekteyiz.

Ekonomik gelişmişlik ve zenginlik farkı olmaksızın tüm ülkelerde sosyal güvenliğe ilişkin uygulanması gereken asgari normların belirlendiği bu sözleşme aynı zamanda ortak sosyal politika belgesi olarak kabul edilmektedir. Sosyal güvenlik alanında asgari düzeyde olması gereken normları belirleyen bu sözleşme, sosyal sigorta ve yardımların temel esaslarını belirlemiştir. Sözleşmenin özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde de uygulanabilmesinin sağlanması için bir kısım sigorta kollarının ilgili devlet tarafından zaman içinde daha sonra kabul edilip uygulanabileceği şeklinde esnek bir yol haritası belirlenmiştir.

2.3 Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Gelişimi

Sosyal güvenlik, sanayileşmeye ve işçi sınıfının oluşması, sosyal risklerin ortaya çıktığı, hak aramanın kitlesel hale geldiği ortamlarda gelişmekte ve kurumsallaşmaktadır. Çağdaş anlamda sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkmasını sağlayacak ekonomik ve sosyal koşullar Osmanlı İmparatorluğu döneminde oluşmadığından, imparatorluk döneminde sosyal güvenliğin hayır yapma ve yardımseverlik anlayışına dayandığını ve devlet tarafından yönetilen kurumsal bir yapının olmadığı görülmektedir.[112] Bu nedenlerle, Makal, Cumhuriyet Türkiye'sinin, Osmanlı İmparatorluğundan gelişmiş,

[111] Fişek, vd., a.g.e., s.3.
[112] Ahmet Makal, Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri:1850-1920 Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi, İmge Kitapevi Yayınları, 1.Baskı, 1997, s.215.

sistematik ve bir sosyal güvenlik sistemi devralmadığını belirtmektedir.[113]

Osmanlı İmparatorluğu döneminde işçi sınıfının yoğunlaştığı bir endüstriyel üretim modeli gelişmediğinden, sosyal güvenlik ile ilişkili olabilecek ilk yasal düzenlemeler, batı devletlerine nazaran dar kapsamlı ve belli bir işle sınırlı olarak yapılmıştır. Bu anlamda ilk yasal düzenleme Ereğli kömür havzasında çalışanlara yönelik 1865 yılında yapılan Dilaverpaşa Nizamnamesi'dir. Bu nizamnamenin asıl amacının kömür üretiminin artırılmasına yönelik olmasına rağmen, Ereğli kömür havzasında çalışan işçilerin hafif yaralanma ve hastalanmaları durumunda maden sahasında bulunacak doktor tarafından tedavi edilmesi, ağır yaralı ve hasta olanların evlerine gönderilmesi gibi hususlar içermektedir.[114] Bu nizamnameyi, 1869 yılından çıkarılmış olan Maadin Nizamnamesi izlemiştir. Maadin (madenler) Nizamnamesi ile, madende çalışan işçilerin iş kazasına maruz kalmamaları için koruyucu önlemler getirilmiştir. Bunu yanı sıra iş kazasına uğrayarak sakatlanan işçiye, işçinin iş kazası nedeniyle ölmesi halinde ise ailesine işveren tarafından tazminat ödenmesi yükümlüğü getirilmiştir.[115]

Osmanlı İmparatorluğu döneminde işçilerin haricinde, bazı asker ve sivil memurları kapsayacak şekilde yaşlılık ve hastalık durumunda güvence sağlayacak resmi ve özel yardımlaşma ve emeklilik sandıkları kurulmuştur. "1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Bunu 1881 yılında sivil memurlar için kurulan emekli sandığı izlemiştir. 1890 yılında Seyrisefain Tekaüt Sandığı, 1909 yılında askeri ve mülki idare çalışanlarını kapsayan sandık ile tersane işçi ve memurlarını kapsayan Tersane-i Amirenin emeklilik ve malullük sandığı, 1910 yılında Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine kaza ve hastalık hallerinde yardım sandığı, 1917 yılında ise Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur".[116] Kurulmuş olan bu sandıklarda, esas alınan kriter

[113] Makal, a.g.e., s.215.
[114] M. Refik Korkusuz, Suat Uğur, *Sosyal Güvenlik Hukuku,* Ekin Basım Yayın Dağıtım, Güncellenmiş 4. Baskı, Şubat 2015, s.41-42.
[115] Korkusuz ve Uğur, a.g.e., s.42.
[116] Güzel, vd., a.,g.,e., s.31.

belli bir işin yapılması ve bu işte çalışanın kapsama alınmasıdır. Bu bağlamda söz konusu sandıkların, meslektaş dayanışması niteliğinde olduğu ve çağdaş sosyal güvenlik sistemlerine göre kapsamının sınırlı olduğunu ifade edebilir.

Sosyal güvenliğe yönelik doğrudan düzenlemeler Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılmamıştır. Ancak çıkarılan, Borçlar Kanunu (1926), Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nda (1930) sosyal güvenliğe ilişkin dolaylı düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Bu dönemde sosyal sigorta benzeri olan bazı riskler karşısında belli meslekleri kapsayan birkaç emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kurulduğu görülmektedir. Askeriyede ve mülki idarede çalışanlar için 1930 yılında düzenlenen Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu ile askeri ve mülki idare çalışanları için bir sandık kurulmuştur. [117] Bunu 1933 yılında kurulan Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı, İstanbul Mahalli İdaresiyle, Ankara Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı, 1934 yılında Devlet Demir Yolları ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı'nın kurulması izlemiştir.[118]

Bir işverene bağlı olarak çalışan işçiler için ise aynı nitelikte yardımlaşma sandıkları kurulduğu görülmektedir. 1923 yılında Zonguldak ve Ereğli bölgesindeki madenlerde çalışan işçiler, Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandığı'nı kurmuşlardır. Yine bu dönemde Samsun Tütün İşçileri Teavün Cemiyeti ile İstanbul'da elektrik fabrikası işçilerinin kurduğu Yardım ve Teavün Sandığı bu türden kurulan sandık niteliğindedir.[119] Çalışma hayatını düzenleyen ilk iş kanunu olma özelliğine sahip 8 Haziran 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk defa sosyal sigortaların temel ilkeleri getirilmiştir. Bu nedenle, Türkiye'de sosyal güvenliğin gelişmesinde 3008 sayılı İş Kanunu bir dönüm noktası olarak görülmektedir. Bu yasa sosyal sigortaların kurulması için kademeli ve esnek bir düzenleme öngördüğünden, 1945 yılına gelinceye kadar bir

[117] Cemal Hüseyin Güvercin, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi", *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası,* Cilt:57, Sayı:2, 2004, s.91.
[118] Güvercin, a.g.m., s.91.
[119] Güvercin, a.g.m. s.92.

sosyal güvenlik sistemi kurulamamıştır. Sosyal sigortalarla ilgili ilk yasal düzenleme, 27 Haziran 1945 tarihli ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'dur.[120] Bu yasanın verdiği yetkiyle 16 Temmuz 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılarak İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Bu kurum ve düzenlemeleri, 2 Haziran 1949 tarihinde 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 1957 yılında Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu ve 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu'nun çıkarılması izlemiştir.[121]

İşçi Sigortaları Kurumu, 1965 yılında düzenlenen 506 sayılı kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) haline dönüştürülmüştür. "Kamu ve özel sektörde bir veya birkaç işveren tarafından iş akdi ile çalıştırılanları sigorta kapsamına alan SSK, 506 sayılı yasada zaman zaman yapılan değişikliklerle kapsamı genişletilerek; avukatları, noterleri, sigorta prodüktörlerini, gazete dağıtıcılarını, tarım ve benzeri işlerde bağımlı çalışanları, genel kadınları, sanatçıları"[122] ve çalışmayan ancak primini kendisi ödeyerek isteğe bağlı sigortalı olmak isteyenleri de kapsamına almıştır. SSK'da sağlanan sigorta hizmetlerinin finansmanı, işçi ve işverenlerden alınan primlerin yanı sıra genel bütçeden yapılan ödemelerle sağlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen sosyal devlet anlayışına karşı Türkiye kayıtsız kalamamış ve sosyal güvenlikle ilgili uluslararası kuruluşların metinleri kabul edilmiştir. Diğer hakların yanında sosyal güvenliğin de bir insan hakkı olduğunu vurgulayan İnsan Hakları Evrensel Bildirisi 6 Nisan 1949 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca kabul edilmiştir. 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlı Örgütü (WHO) Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylamış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur.[123] Bu sözleşmelerin kabulü ve üyelikler Türkiye'nin sağlık ve sosyal güvenlik

[120] http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6051.pdf, İş kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu, (17.06.2019)
[121] Güvercin, a.g.m., s.93.
[122] Fişek, vd., s.13.
[123] https://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/dsoandturkey.pdf, Dünya Sağlık Örgütü ve Türkiye ile

alanlarındaki yükümlülükleri devlet olarak yerine getirmeyi kabul ettiğine işaret etmektedir.[124]

1949 yılında 5434 sayılı kanunun düzenlenmesiyle T.C. Emekli Sandığı (ES) kurularak kamu kurumlarından aylık alanlarla, daha önce özel kanunla kurulmuş kimi sandıklara bağlı olanlar Emekli Sandığı kapsamında güvence altına alınmışlardır. Emekli Sandığı'nın kurulmasına kadar dağınık halde olan ve memurlara sosyal güvence sağlayan tüm sadıklar birleştirilmiştir. Emekli Sandığı kapsamında güvence altına alınanlara ödenen gelir ve aylıklar ile sağlık harcamaları ve diğer yardımlar genel bütçeden karşılanmaktadır.

Ülkemizde sosyal güvenlikle ilgili önemli bir diğer gelişme ise, sosyal güvenlik kavramının 1961 Anayasası'nda yer almasıdır. Sosyal güvenlik 1961 Anayasası'yla, ilk kez çalışma hayatının düzenlenmesi ve sosyal politikaların belirlenmesi bakımından anayasada yer almıştır. 1961 Anayasası'nın 48. maddesi; "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir". hükmündedir.[125] Benzer şekilde 1982 Anayasası'nın 60. maddesi ise; "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar".[126] Anayasal bu hükümler, Türkiye'de sosyal güvenliğin, meslek dayanışmasının ötesinde toplumu kapsayacak bir kamusal göreve, vatandaşlar bakımından ise sosyal bir hakka dönüştüğüne işaret etmektedir.

Sosyal güvenlik alanında gerçekleşen bir diğer önemli gelişme ise 1961 yılında 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası'nın kabul edilmesidir. Bütün sağlık hizmet harcamalarının bütçeden karşılanarak herkesin ücretsiz olarak sağlık

İlişkileri, s.63. (17.06.2019)
[124] Güvercin, a.g.m., s.92.
[125] https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm, 1961 Anayasası, m.48 (20.05.2019)
[126] https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm, 1982 Anayasası, m.48 (20.05.2019)

hizmetlerinden yararlanması yasanın temel düzenlemesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyalleştirme uygulamasının tüm ülkeye yayılması durumunda toplumun tamamını kapsayacak bir sosyal sağlık güvence sisteminin ortaya çıkması söz konusu yasanın temel hedefini oluşturmaktadır.[127]

İşçi ve memurların dışında kalan ve aynı zamanda kamu ve özel sektörde bir işverene bağlı olmadan kendi namına ve hesabına bağımsız çalışan esnaf, sanatkar, ve girişimcilerin sosyal güvenlikleri, 14 Eylül 1971 tarihinde düzenlenen 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) kanunuyla sağlanmıştır. Bağ-Kur tarafından sağlanan yardımların finansmanı sigortalılarından alınan primler ile genel bütçeden yapılan katkılarla karşılanmıştır.

ILO tarafından 1952 düzenlenen 102 sayılı Sosyal Güvenlik Asgari Normlar Sözleşmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından 1971 tarih ve 1451 sayılı kanunla kabul edilmiş, bu sözleşmenin hayata geçirilmesine ilişkin bakanlar kurulu kararı 15.10.1974 tarihli ve 15037 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.[128] Türkiye'de, ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde yer alan sosyal risklerin karşılanması zamana yayılarak aşamalı bir şekilde olmasına rağmen, günümüzde bu sosyal risklerin hepsi karşılanmaktadır.

Sosyal güvenlikle ilgili ülkemizdeki önemli başka bir gelişme ise, 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Başlanması Kanunu" ile yapılan düzenlemenin 10 Temmuz 1976 tarihinde yürürlüğe girmesidir. Bu kanunla, "65 yaş aylığı" olarak bilinen herhangi bir sosyal güvenlik kurumu kapsamında olmayan ve muhtaç durumdaki yaşlılara karşılıksız olarak belli bir gelir güvencesi sağlandığı görülmektedir. 2022 sayılı kanun, sosyal yardımlar ve kapsama alınan kişi

[127] Güvercin, a.g.m., s. 92.
[128] Fişek, vd., a.g.e., s.5.

bağlamında sosyal güvence kapsamının genişlemesine iyi bir örnek olarak gösterilmektedir. [129] Muhtaç ve yaşlı durumda olanlara asgari bir gelir sağlayan 2022 sayılı yasayla birlikte ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısının tamamlandığı ifade edilmektedir.

Kurumsal yapının tamamlanmasıyla birlikte kapsam genişlemesini sağlayacak iki önemli yasal düzenleme daha yapılmıştır. Bu amaçla, 1983 yılında çıkarılan "2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu" kabul edilmiştir.[130] Böylece tarımda çalışan işçiler ile tarımda kendi adına faaliyet gösteren çiftçiler de sosyal güvenlik sistemine dahil edilmiştir. Sosyal güvenlik kapsam genişlemesi, kişilerin kapsama alınmasının yanında sosyal risklerin de kapsama alınması şeklinde devam etmiştir. 25 Ağustos 1999 tarihli 4447 sayılı yasayla işsizlik sigortası uygulaması getirilmiş, ancak yasada işsizlik sigortasına ilişkin hükümlerin 1 Haziran 2000 tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.[131]

Türkiye'de sosyal güvenliğin gelişimine ilişkin tarihsel süreçten de anlaşılacağı üzere, ilk olarak işçi statüsünde çalışanlar sosyal güvenceye kavuşturulmuştur. Dağınık ve bazı meslek grupları için kurulan sandıkları, yapılan yasal düzenlemeler ile birleştirme yoluna gidilmiştir. Süreç içerisinde farklı çalışma statülerine göre SSK, ES ve Bağ-Kur olmak üzere üç farklı sosyal güvenlik kurumu kurulmuştur. Bu kurumsal yapının, Alman tipi sosyal güvenlik sistemi ile benzerlik gösterdiği ifade edilmektedir. Ancak, Alman Bismark tipi sosyal güvenlik sistemine hakim olan yönetimde özerklik ilkesi, Türk sosyal güvenlik sisteminde dikkate alınmayan bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.[132]

---

[129] Güvercin, a.g.m., s.92.
[130] Fişek, d., a.g.e., s.13.
[131] İbrahim Görücü, Nihat Akbıyık, Muzaffer Koç, "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)", *e-Journal of New World Sciences Academy,* Volume 7, Number 2, Article Number 3C0094, s.128.
[132] Türk-İş, *Sosyal Güvenlik, Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek,* 2006,

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, 1990 yıllardan itibaren finansal ve yapısal açılardan sorunlarla karşı karşıya kalmaya başlamıştır. Bu sorunlar ülkenin makroekonomik dengelerini etkileyecek boyutlara ulaşmıştır. Bu sorunları gidermek adına bir takım düzenlemeler yapılarak sistemde reform arayışları başlamıştır. Bu kapsamda, sistemde yapılacak reformla üç farklı sosyal güvenlik kurumunun birleştirilerek tek sosyal güvenlik kurumu kurulması amaçlanmıştır. "Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla 16 Mayıs 2006 tarihinde 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu"[133] kabul edilmiştir. Kurulan yeni Sosyal Güvenlik Kurumu'nda, kişileri sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası kapsamına almak için; "bu sigortalardan yararlanacaklara sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman yöntemini belirlemek amacıyla 31 Mayıs 2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" kabul edilmiştir.[134] Bu iki kanunla birlikte getirilen düzenlemeler, yapılan sosyal güvenlik reformunun temelini oluşturmaktadır.

2.4 Sosyal Güvenlik Reformunun Nedenleri

Sosyal güvenlik reformuna neden ihtiyaç duyulduğu ya da bu reformun neden yapıldığının anlaşılabilmesi için reform öncesi Türkiye'ye özgü koşul ve sorunların açıklanması bu çalışmanın amacına uygun olacaktır. Bunun yanında, neoliberal politikaları geliştirerek uygulanmasını sağlayan uluslararası örgütlerin, sosyal güvenlik reformuna olan etkilerini de anlamak gerekmektedir. Bu nedenlerle, sosyal güvenlik alanında reform yapılmasına neden olan ve/veya bu reformun yapılmasını zorunlu kılan içsel ve dışsal nedenlerin açıklanması faydalı olacaktır.

s.5-6. http://www.turkis.org.tr/dosya/3F28VsTHQMRy.pdf, (20.05.2019)

[133] https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/28721, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, (20.06.2019)

[134] Haluk Egeli, Ahmet Özen, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi", *Mevzuat Dergisi*, Sayı:142, Ekim 2009.

2.4.1 İçsel Nedenler

Türkiye'de sosyal güvenlik reformu yapılmasını gerektiren içsel nedenlerin başında, sosyal güvenlik sisteminin mevzuat ve kurumsal altyapısı ile sistemin işletilmesine ilişkin yetersizlikler gelmektedir. Bunun yanında ülkemize özgü nüfus yapısı, ekonomik durum ve sistemin mevcut haliyle mali olarak sürdürülemeyeceğine ilişkin hesaplamalar sosyal güvenlik reformu yapılmasını gerektirmiştir. Tüm bu nedenler hem sosyal güvenlik sistemi hem de ülkeye özgü koşullardan kaynaklanmaktadır.

2.4.1.1 Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Kurumlarının Durumu

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi, primli rejim olarak bilinen sosyal sigortalar ve gönüllü kuruluşlar ve devlet tarafından karşılanan sosyal yardımları içeren primsiz rejim olmak üzere ikili bir yapı özelliği göstermektedir. Sosyal sigortalar, gerek kapsam gerekse sağladığı güvenceler bakımından sosyal yardımlara nazaran daha baskın olarak sosyal güvenlik sisteminin karakterini belirlemekte ve bu nedenle Türk sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigortalar sistemi olarak ifade edilmektedir.[135]

Sosyal güvenlik sistemine hakim primli-sosyal sigorta sistemi, çalışanların/sigortalıların istihdam şekillerine ve/veya çalışma statülerine göre örgütlenen üç farklı sosyal güvenlik kuruluşu tarafından sağlanmıştır. Kamu ve özel sektörde bir işverene bağlı olarak çalışan işçiler için Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), devlet memuru statüsünde çalışanalar için Emekli Sandığı (ES), kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan esnaf, zanaatkar, sanatkar ve diğeri için Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) kurulmuştur. Bu kuruluşlar birbirlerinden bağımsız olarak yapılandırılmış olup, aralarından herhangi bir organik bağ bulunmamaktadır. Ayrıca bu kuruluşların bağlı/ilgili oldukları bakanlıklar da farklılık

[135] A., Can, Tuncay, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı", http://www.kamu-is.org.tr/pdf/4218.pdf (21.05.2019)

göstermektedir. SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlıyken, ES, Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermiştir.

Türkiye'de sosyal güvenlik alanında reform yapılmasının gerekli hatta kaçınılmaz olduğunu iddia edenlerin, ilk çıkış noktası mevcut sosyal güvenlik kurumlarının yapısı, çeşitliliği ve sistemin finansmanında yetersiz kalmaları sorunlarıdır. Reform öncesi mevcut sosyal güvenlik kurumları, toplumda çalışan tüm kesimleri bir bütün olarak kapsamak yerine yapılan işin statüsüne göre işçiler, memurlar ve en son bağımsız çalışanlar için ayrı ayrı örgütlenmişlerdir. Bu durum, sağlanan yardımlar ile haklar ve yükümlükler bağlamında bu sosyal gruplar arasında çok sayıda eşitsiz uygulanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. 2003 yılı verilerine göre nüfusun en düşük gelir düzeyindeki % 20'lik dilimi gelirin sadece % 6'sını alırken, en yüksek gelir düzeyindeki % 20'lik dilim gelirin % 48'ini almaktadır. Gelir dağılımındaki eşitsizliğin derecesini göstermek için kullanılan ölçütlerin en önemlisi Gini katsayısı,[136] gelirin daha adil dağıtıldığı gelişmiş ülkelerde % 20-25 civarında iken, bu rakam ülkemizde % 42'ye ulaşmıştır.[137]

Üç farklı sosyal güvenlik kurumuna ilişkin farklı yasal düzenlemelerden kaynaklanan farklı örgütlenme ve yönetim biçimi, bu kurumlar arasında koordinasyon ve organik bağın olmamasıyla sonuçlanmıştır. Bu koordinasyonsuzluk, ülkemizde çalışanların önemli bir kısmının sosyal güvenceden yoksun kayıt dışı çalışması sonucunu doğurmuştur. Başka bir ifadeyle reform öncesi sosyal güvenlik sisteminde kayıt dışı istihdam oranı çok yüksektir. Reformla ilgili yasal düzenlemelerin yürürlüğe girmesinden önceki 2007 yılı verilerine göre kayıt dışı çalışanların oranı, % 45,44 olarak

[136] Gini Katsayısı: "Toplumdaki gelir dağılımının durumunu daha net görebilmek amacıyla, İtalyan ekonomist, istatistikçi Corrado GİNİ tarafından geliştirilmiştir. 0 ve 1 aralığında değişen bu katsayıya göre toplumdaki en zengin ve en fakir arasındaki fark ortaya konulabilmektedir. Katsayı sıfıra (0) yaklaştıkça gelir dağılımının düzeldiği ve adil olduğu, bire (1) yaklaştıkça gelir dağılımının bozulduğu ve adaletsiz bir hal aldığı ifade edilmektedir". Kaynak:http://piyasarehberi.org/ekonomi/83-gini-katsayisi-ve-turkiye-ornegi, (21.05.2019)

[137] T.C. Başbakanlık, a.g.e., s.44.

hesaplanmıştır.[138] Bu durum hem toplumun büyük bir kesiminin sosyal güvenceden yoksun çalışmasına neden olmakta hem de kayıt dışılık nedeniyle prim gelirlerinin düşmesine ve dolayısıyla finansman sorunlarına neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının kapatılması, hep genel bütçeden sisteme ödenek aktarılması şeklinde olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamunun borçlanma gereksinimi artırmıştır. 1994-2004 yılları arasındaki on yıllık dönemde toplam açıkların, aynı dönemdeki hazine iç borçlanama faiz oranları ile hesaplanan güncel değeri 475 milyar TL'dir. Bu tutar, Türkiye'de 2004 yılında oluşturulan milli gelire eşittir.[139] Sosyal güvenlik açıklarından kaynaklanan kamunun borç stokundaki artış, bir yandan faiz oranlarını artırırken diğer yandan da geleceğe ilişkin belirsizliği tetikleyerek enflasyonun yükselmesine neden olmaktadır. Bütün bunlar yatırımları ve dolayısıyla ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyerek işsizliğin artmasına ve gelirin dağılımının bozulmasına sebep olmaktadır. Sosyal güvence ve gelir istikrarını sağlamak üzere kurulmuş olan sosyal güvenlik kurumları, amacının aksine istikrarsızlığa ve ekonomik durgunluğa zemin oluşturmuşlardır.

2.4.1.2 Nüfus Yapısı

Bir ülkenin nüfus yapısı, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımı o ülkede mevcut sosyal güvenlik sisteminin, mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli unsurdur. Altmış beş ve üstü yaş nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminde bir yandan gelirlerinin azalmasına neden olurken diğer yandan giderlerinin artması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle, bir ülkenin nüfus yapısı ve bu yapının değişim hızı, sosyal güvenlik sisteminin geleceğini ve

[138]http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani (19.06.2018)
[139] T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.43.

alınması gereken tedbirlerin zaman çizelgesini göstermektedir.

Nüfusun yaşlanma eğilimi, sosyal güvenlik kapsamı içerisindeki altmış beş yaş ve üstü bağımlı nüfus olarak tanımlanan nüfusun artmasına neden olmaktadır. Bu durum aktüeryal dengenin bozulmasına neden olmaktadır. Başka bir ifadeyle çalışan ve sisteme prim ödeyen kişi başına düşen emekli sayısında artış yaşanacaktır. Tıp uygulama ve teknolojilerinde gelişmelerle beraber yaşam beklenti süresinin uzaması da, çalışan başına düşen emekli sayısını artıran bir diğer önemli etkendir. Sosyal güvelik sisteminde reform yapılmasını savunanlar ayrıca, toplam nüfus içerinde yaşlıların oranının artması yaşlıların politik güçlerinin artacağını, dolayısıyla reformla ilgili kararların ileride daha zor alınacağını hatta bu kararların etkinsiz hale geleceğini ileri sürmektedirler.[140] Bu nedenle sosyal güvenlik reformunun zaman kaybetmeksizin yapılması gerektiğini vurgulamaktadırlar.

Türkiye'de, 2012 yılında 65 yaş ve üstü nüfusun, 0-64 yaş arasındaki toplam nüfusa oranı % 7 olarak gerçekleşirken, bu oranın 2039 yılında iki katına çıkarak % 14'e ulaşacağı hesaplanmaktadır. Başka bir anlatımla toplam nüfus içinde 65 yaş ve üstü nüfus oranının artma eğiliminde olacağı kaçınılmaz bir sonuç olarak görülmektedir. Aşağıda yer alan tablo 1'de [141] Türkiye'nin de içinde olduğu birçok ülkede toplam nüfus içinde 65 yaş ve üstü nüfusun oranının, % 7'den % 14'e çıkmasına ilişkin geçiş süreleri yer almaktadır.

[140] Süleyman Ulutürk, Kutlu Dane, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Dönüşüm: Burjuvazinin İrade Beyanı ve Ülke Örnekleri", http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/uluturk.pdf (21.05.2019)
[141] T.C. Başbakanlık, a.g.e., s.35.

Tablo 1: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Yaşlanma Hızı[142]

Ülkeler	%7 oranına ulaştığı yıl	%14 oranına ulaştığı yıl	Geçiş Süresi(yıl)
Japonya	1970	1996	26
Fransa	1865	1980	115
Almanya	1930	1975	45
İsveç	1890	1975	85
İngiltere	1930	1975	45
ABD	1945	2020	75
Türkiye	2012	2039	27

Bir toplumun nüfus yapısındaki değişim üç evreye ayrılan bir geçiş süreci sonunda olmaktadır. İlk dönem doğurganlık oranının yüksekliği nedeniyle bağımlı genç nüfusun (0-14 yaş arası grup) diğer gruplara göre fazla olduğu dönemdir. İkinci dönemde, nüfusun geri kalanına göre sayıları fazla olan genç nüfusun ekonomik olarak aktif olduğu dönemdir. Bu dönemde doğurganlık oranları düşer ve hayatta kalma süresi yavaş bir seyirde artmaya başlar. Böylelikle bu ülkelerde 70 ile 100 yıl arasındaki bir dönem boyunca bağımlı nüfusun (0-14 ile 65 üstü yaşlarındaki nüfus), üretken nüfusa (14-64 yaş arası nüfus) olan oranı düşmektedir. Bu dönem doğru kullanıldığında ülkelerin ekonomik gelişmeleri hızlı olabilmektedir. Bu nedenle nüfusla ilgili yapılan akademik çalışmalarda bu ikinci döneme "demografik fırsat penceresi"[143] adı verilmektedir. Söz konusu demografik değişimin üçüncü evresinde ise, sayıları bağımlı nüfusa göre yüksek olan üretken/genç nüfus yaşlanmaktadır. Bu dönemde bağımlılık oranları artar ve hep yüksek seviyelerde kalır. Bu durum aynı zamanda nüfus içindeki payı azalmış olan genç ve orta yaştaki neslin kendisinden sayıca çok daha fazla olan yaşlı nüfusun ekonomik yükünü omuzlamak zorunda kalması demektir.

Türkiye'de toplam bağımlılık oranı, 2025 yılına kadar geriledikten sonra, bu yıldan itibaren artış eğilimine gireceği hesaplanmaktadır. 2035 yılından itibaren ise bu

[142] T.C. Başbakanlık, a.g.e., s.35.
[143] T.C. Başbakanlık, a.g.e., s.39.

trendin hızlanacağı ifade edilmektedir. Başka bir deyişle 2035 yılı ve sonrası dönemde toplam nüfus içinde bağımlı nüfusun artacağı dönem başlayacaktır. Bu döneme kadar gerek ekonomik büyüme hızının artması ve gerekse toplam tasarrufların yükselmesi, dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminde fon birikiminin sağlaması için sistemde reform yapılması gerektiği savunulmaktadır. Bu hedeflere ulaşabilmek için hem emeklilik yaşının ileri alınarak sosyal güvenlik giderlerinin azaltılması hem de çalışan genç nüfusun kayıt altına alınarak gelirlerin ve fonların artırılması reformun temeli amaçlarından biri olarak belirlenmiştir. Demografik değişim sürecinin ikinci aşamasından geçen ülkemizde, sosyal güvenlik fonlarını artırmak ve sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatmak amacıyla bu dönemin verdiği fırsattan yararlanma düşüncesi sosyal güvenlik sisteminde reform yapılmasını gerektirmiştir.

2.4.1.3 Finansmanla İlgili Sorunlar

Günümüz sosyal güvenlik sistemlerinde sisteme dahil olan herkesin sağlık harcamaları, emekli olanların emekli aylıkları ve diğer harcamalar, aktif olarak çalışanlardan alınan sigorta primleri ve sisteme devlet tarafından sağlanan katkılarla sağlanmaktadır.[144] Bu sistemde çalışan sayısının, emekli sayısından çok olması sistemin finansmanını kolaylaştırdığı gibi fon birikimi de sağlamaktadır. Ancak emekli sayısının, çalışan sayısından fazla olması ise sistemin finansman açığı vermesine neden olmaktadır. Finansman açığı oluşmasına, nüfusun yaşlı olması ile erken yaşta emekli olabilmeyi sağlayan yasal düzenlemeler de neden olmaktadır. Genç emekli sayısının çok olması; kısa çalışma süresi ve dolayısıyla daha az prim ödeme ve uzun süre hatta çalışma süresinden daha fazla emekli aylığı alınması gibi nedenler gelirden daha fazla harcama yapılması demektir. Bu ikinci durum reform öncesi sosyal güvenlik sisteminin en belirgin özelliği

[144] İsmail Güneş, Soner Yakar, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", s.128, https://dergipark.org.tr/download/article-file/50177 (21.05.2019)

olarak karşımıza çıkmaktadır. SSK, Bağ-Kur, ve ES'ye tabi olan emeklilerin % 62'sinin yaşı asgari emeklilik yaşı olan 58-60 yaşının altındadır. Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi için uluslararası ölçütlere göre yapılan hesaplamalara göre dört aktif çalışan sigortalının bir emekliyi finanse etmesi gerekirken, ülkemizde bu oran 1,9 olarak hesaplanmaktadır.[145] Yine OECD ülkeleri arasında yapılan karşılaştırmaya göre, Türkiye erken emekliliğe imkan sağlayan sosyal güvenlik sistemi nedeniyle en uzun süre emekli maaşı ödeyen ülkelerden biridir.

Emekli olmak için ödenen prim gün sayıları gelişmiş ülkeler ile kıyaslandığında, ülkemizde emeklilik için ödenen prim gün sayısının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Şöyle ki, emeklilik için; gelişmiş Norveç, Portekiz, İtalya ve Avusturya'da 14.400 gün, İngiltere'de 14.000-16.000, İspanya'da ise 11.600 gün prim ödenmesi gerekmektedir.[146] Ancak, Türkiye'de sosyal güvenlik reformu öncesi dönemde emeklilik için ortalama 5000 gün civarında prim ödenmesi yeterli olarak görülmektedir.

Sosyal güvenliğin finansmanında sorun oluşturan konulardan bir diğeri de, prime esas kazanç tutarlarının düşük gösterilmesidir. Bir çalışanın emeği ya da yaptığı iş karşılığında elde ettiği kazanç şeklinde tanımlayabileceğimiz prime esas kazanç tutarı, ülkemizde genelde işverenler tarafından gerçek tutarın altında gösterilmektedir. İşverenlerin, bu yola daha az prim ve gelir vergisi ödemek için başvurdukları bilinmektedir. Bir işverene bağlı çalışan işçilerin yaklaşık % 60'ının kazancı, asgari ücret veya asgari ücrete yakın bir ücret üzerinden gösterilmektedir. Bu durumu bir örnek üzerinden açıklamak gerekirse, bir fabrika müdürünün kazancı, daha az prim ve vergi ödemek için işvereni tarafından asgari ücret tutarı olarak beyan edilmektedir. Prime esas kazancın gerçekte olduğundan daha az/düşük bildirilmesi prim gelirlerinin azalmasında ve sistemin finansman sorunu yaşamasına neden olduğu gibi gelir vergisi açısından ise

[145] Güneş ve Yakar, a.g.m., s.136.
[146] SGK, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Bir Reformun Anatomisi, Yayın No:9, 2009, s.49.

kamunun gelir kaybı yaşamasına neden olmaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı istihdamın yaygın olması durumu, prime esas kazancı düşük gösterilen çalışanları, göreceli olarak daha şanslı hale getirmektedir. Bir işverene bağlı çalışan işçinin, bu çalışmasının sosyal güvelik kurumuna ve ilgili diğer resmi makamlara bildirilmemesi durumu olan kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik sistemin finansmanına en çok zarar veren ve yasal olmayan işçi çalıştırma biçimidir. "Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre 2006 yılında ülkemizde kayıt dışı istihdam oranı % 46,9 olarak hesaplanmıştır".[147] Kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik sisteminin finansmanını iki şekilde olumsuz yönde etkilemektedir. Birincisi kayıt dışı çalışanların kazançlarından dolayı sisteme hiç prim geliri gelmemektedir. İkincisi kayıt dışı çalışanların sosyal güvenlik hakkından yoksun kalmasından dolayı bunlara ileri yaşlarda, hastalık ve yaşlılık durumlarında sistemden karşılıksız olarak sosyal yardım ve sosyal hizmet verilmesi durumunu ortaya çıkmasıdır.

Hem reform öncesi dönemde hem de günümüzde sosyal güvenlik sisteminin finansmanını zorlayan husus, tahakkuk etmiş olan prim alacaklarının, tahsilat oranının düşük olmasıdır. Başka bir ifadeyle sosyal güvenlik sistemine prim ödemek zorunda olan işveren, bağımsız çalışanların hatta kamu işçisi statüsünde işçi çalıştıran kamu kurumlarının önemli bir kısmı ödemeleri gereken primleri zamanında ödememektedirler. Bu durum prim gelirlerinin düşük kalmasına ve sosyal güvenlik sisteminde gerekli olan gelir/gider dengesinin bozulmasına neden olmaktadır. Kamuoyunda sürekli olarak sosyal güvenlik prim borçlarına af geleceği yönünde oluşmuş olan beklenti ve bu beklentinin özellikle seçimler öncesinde siyasi iktidarlar tarafından karşılanıyor olması prim tahsilat oranının düşük kalmasına süreklilik kazandırmaktadır.

[147] SGK, Strateji Geliştirme Başkanlığı, a.g.e., s.49.

2.4.1.4 Fonların Etkin Değerlendirilememesi

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin finansmanına ilişkin sorunların ana nedenlerinden bir olarak kaynakların verimli ve etkili kullanılmaması gösterilmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının esasında biriken fonların verimli alanlarda işletilerek ek gelir elde edilmesi vardır.[148] Böylelikle elde edilen gelirler değerlendirilerek sistemin mali yapısı güçlendirilmektedir. Bu bağlamda sosyal güvenlik kurumlarının, prim ödemelerini zamanında almalarının yanında, elde ettikleri primleri etkin değerlendirmeleri ve kullanılabilir halde hazır tutmaları önem arz etmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik yasaları, fonların belli alanlarda kullanılmasını mecbur tuttuğundan, fonların üretim ve istihdamı artırmaya yönelik alanlarda kullanılması mümkün olmamıştır. Biriken fonlar verimsiz alanlarda ve gereksiz harcamalarda kullanılmıştır. Bunun dışında sosyal güvenlik fonları, birikim ve değerlendirmenin dışında hükümetlerin para ihtiyaçları ve iç borçlanma gereksinimleri için kullanılmıştır. Özellikle SSK fonlarının iç borçlanmada kullanılması bu duruma örnek olarak verilebilir.[149] Sosyal sigorta fonlarının verimsiz değerlendirilmesinin arkasında, sosyal sigorta özerklik ve ilkelerinin dikkate alınmaması, kurumların dışardan müdahaleyle siyasi yönelimli popülizme kurban edilmesi yatmaktadır. Hükümetler, özelliklede SSK'yı siyasi yatırım aracı olarak görerek, SSK fonlarını, konut kredileri ve düşük faizli devlet tahvili alımı, iç borçlanma gereksinimini karşılamak gibi siyasi amaç ve fayda için kullanmışlardır. Bu yaklaşım ve yönetim biçimi, çalışanların primleri ile oluşan sosyal güvenlik bütçesinin, devletin mali yükünü hafifletecek alanlarda kullanılmasına ve dolaylı olarak sosyal güvenlikte aktüeryal dengenin bozulması[150] sonucunu kaçınılmaz olarak doğurmaktadır. Sosyal güvenlik bütçelerinde oluşan açıklar

[148] Tekin Akgedik, Binhan Elif Yılmaz, Murat Şeker, *En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları,* Türk Sigorta Enstitüsü Vakfı, Yayın No: TSEV-26, 2007, s.63.
[149] Binhan Elif Yılmaz, *Sosyal Güvenlik Ekonomisi,* Der Yayınları, 2014, s.64.
[150] Yılmaz, a.g.e., s.65-66.

nedeniyle devletin genel bütçeden bu kurumlara para aktarması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

2.4.1.5 Örgütleme, Yönetim, Mevzuat ve Altyapıyla İlgili Sorunlar

Çalışanların memur, işçi ve bağımsız çalışan gibi çalışma statülerine göre farklılaşmış çok sayıda sosyal güvenlik kurumunun bulunması, bu kurumlar kapsamında bulunanların hak ve yükümlülüklerinde farklılıklar oluşturmuştur. Sosyal güvenlik alanında üç farklı sosyal güvenlik kurumunun olması ve bu kurumlarının mevzuatının farklı olması eşgüdümsüz ve karmaşık bir yapı ortaya çıkarmıştır. Diğer taraftan, sosyal güvenlik kurumlarının bilgi işlem alt yapısının yetersiz olması, kurumlar arasında veri alış verişini sağlayacak elektronik alt yapının olmaması, aşırı bürokratik işlemler ve personel yetersizliği sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasına engel olmaktadır. Bunların sonucunda, sosyal güvenlik kapsamında sunulan sağlık hizmetlerine ulaşmak, emekli aylığı bağlama işlemlerimin yapılması, sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ulaşmak uzun zamanlar almakta ve sigortalılar sosyal güvenlik haklarına ulaşmak için uzun süreler beklemek zorunda kalmaktadırlar.

Bu şekildeki dağınık ve karmaşık sosyal güvenlik yapılanması olumsuz etkilerini en çok sağlık hizmetlerine ulaşmada ve sağlığının finansmanında göstermektedir. Reform öncesi dönemde SSK'ya tabi çalışanlar SSK hastanelerinden, ES'ye tabi çalışanlar devlet ve üniversite hastanelerinden, Bağ-Kur'a tabi çalışanlar ise sadece devlet hastanelerinden sağlık hizmeti alabilmekteydiler. Sosyal güvenlik kurumlarının sağladığı sağlık hizmetlerinin kalitesi ve ulaşılabilirliği birbirinden farklı olduğundan toplumun bir kısmı için sınırsız sağlık hizmeti verilirken bir kısmı için sınırlandırılmış sağlık hizmeti verilerek eşitsiz bir yapı oluşmuştur. Bu uygulamada kontrol ve takip olmadığı için gereksiz sağlık harcaması yapılmaktadır. Öte yandan, mevcut sosyal güvenlik sistemi tüm bireylere yaşamları boyunca koruyucu sağlık hizmeti sunmadığından ilerlemiş çok

sayıdaki hastalık nedeniyle sağlık harcamaları çok artmıştır. Sağlık bilgilerinin merkezi olarak saklanmaması ve harcamaların tek bir elden yürütülmemesi; harcamalarda mükerrer ödemelere, israfa, aşırı sayıda bürokratik işlemlere ve sağlık politikalarının belirlenmesinde de yanlışlıklara neden olmaktadır.

Bu karmaşık kurumsal örgütlenmenin yanı sıra kurumların mevzuatı, hem kendi içinde karmaşık hem de getirdikleri kısıtlamalar ile birbirlerini sınırlamaktadırlar. Çok sık değişikliğe uğramış olan mevzuatın oluşturduğu teknik problemlerin yanında takip edilmesi ve anlaşılması oldukça güç bir mevzuat yapısı ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik mevzuatında çok sık yapılan değişiklikler bireylerde mevcut yasalara uymama eğilimini artırmıştır.[151] Mevzuatın çok sık değişikliğe uğraması, işveren ve sigortalıların sisteme olan güvenini zedelemiştir. Nasıl olsa yine değişecek beklentisiyle işveren ve sigortalılarda başta prim ödemeleri olmak üzere diğer yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınma eğiliminin üst düzeye çıkarmıştır.[152]

Örgütlenme ve mevzuatta karmaşıklık, altyapıdaki eksiklikler kurumların sigortalılık kapsamındaki kişileri tam olarak belirleyememelerine, mükerrer sigortalılıkların ve hak kayıplarının oluşmasına yol açmıştır. Bu olumsuzluklar sosyal güvenlik kurumlarının ileriye yönelik yükümlülüklerini doğru bir şekilde tespit edilerek gerekli önlemlerin alınmasına ilişkin isabetli politika belirlemelerine de engel oluşturmaktadır. Reform öncesi sosyal güvenlik sistemindeki bu yapısal ve örgütsel sorunlar, sosyal güvenlik için ayrılmış sınırlı kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engellediği gibi bu alanın yönetilmesini de zorlaştırmıştır. Dolaysıyla geleceğe ilişkin politikalar belirlenememiş, alınması gereken önlemler alınamamış, sosyal güvenlik sistemin temeli olan fon birikimi yapılamamıştır.[153]

[151] Yılmaz, a.g.e., s.83.
[152] Ekin, vd., s.173.
[153] SGK, Strateji Geliştirme Başkanlığı, a.g.e., s.50.

Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarının özerlik ilkesine göre yönetilmesi ve bu kurumların özerk oldukları kuruluş kanunlarında yer almaktadır. Sosyal sigorta hukuku açısından özerklik, işverenler ve sigortalılar tarafından yönetilme anlamında kullanılmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü – ILO, iyi yönetilen sosyal güvenliğin sadece kamu otoritelerinin hakim olduğu bir şekilde yönetilemeyeceğini, sosyal taraflarında yönetime dahil edilmesini savunmaktadır.[154] Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği uygulamada kağıt üzerinde kalmıştır. Hükümetlerin başta sosyal güvenlik fonlarını amacı dışında kullanmaları ve yöneticileri belirleme konusunda direkt müdahaleleri olmuştur. Özerklik ilkesine aykırı bir diğer uygulama ise, kurumların karar organlarında işveren ve çalışanların eksik temsil edilmesi, genel kurul ve yönetim kurulu gibi temel karar organlarına ağırlıklı olarak bürokratların atanmasıdır. Üst düzey yöneticilerin göreve getirilme ve değiştirilmeleri tamamen merkezi yönetime bağlı olarak yürütülmüştür.[155] Sosyal güvenlik alanının, özerklik ilkesine aykırı şekilde yönetilmesi, bu kurumların içine düşmüş olduğu sorunların ana nedenleri arasında sayılmaktadır.

2.4.2 Dışsal Nedenler

Türkiye'de sosyal güvenlik alanında reform yapılması gerekliliği, sadece sistemin ve ülkenin kendisine özgü sorunlardan kaynaklanmamıştır. Sosyal güvenlik sisteminin ve sosyoekonomik sorunların yanında uluslararası kuruluşlar da, Türkiye'de sosyal güvenlik alanında reform yapılmasını talep etmişlerdir. Bu talepler istek ve tavsiye sınırlarını aşarak, görüşmelerin ve kredilerin ön koşulu olarak bir zorlama haline dönüşmüştür.

Neoliberal politikaların geliştirilmesi, uygulanması ve tüm dünyaya yaygınlaştırılmasında uluslararası kuruluşların oldukça etkili oldukları bilinmektedir. Bu kuruluşlardan, Uluslararası Para Fonu ile Dünya Bankası bu faaliyetleri gerçekleştirme

[154] Müslim Demir, "Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Özerklik Sorunu", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi,* 16. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özel Sayısı, 2015, s.175.
[155] Şenay Gökbayrak, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", *Çalışma ve Toplum, Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi Özel Sayısı,* 2010, s.158.

bakımından ön plana çıkmakla birlikte Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ile Avrupa Birliği'nin de neoliberal politikaların yaygınlaşmasında etkin rol oynadıkları bilinmektedir. Bu uluslararası örgütler, neoliberal politikaların tasarlanmasında ve geliştirilmesinde adeta beyin, uygulanması ve yaygınlaştırılmasında ise kol ve bacak gibi işlev görerek, kamu politikalarının piyasanın ilke ve önceliklerine göre dönüşmesini sağlamaktadırlar. Piyasanın hangi ilke ve önceliklere göre işlemesi gerektiğini de yine kendileri belirlemektedirler.

Bu kuruluşlar, özellikler gelişmekte olan ülkelere dayattıkları istikrar programları ve kamu harcamalarının sınırlandırılması gerekliliği ile kamusal alanın yeniden düzenlenmesine öncülük etmektedirler. Kamusal alanın düzenlenmesinden beklentileri ise, kamu harcamalarının kısılması, sosyal yardımların yaşamı ancak sürdürebilecek düzeye düşürülmesi ve sosyal devlet anlayışının piyasanın önceliklerini esas alan piyasa dostu devlet anlayışı ile yer değiştirmesidir. Bu amaçlara ulaşılabilmesi için, uluslararası örgütler tarafından gelişmekte olan ülkelerde özellikle ve öncelikle sosyal güvenlik alanı hedef alınmıştır.

2.4.2.1 Dünya Bankası'nın Etkisi

Dünya Bankası, 1980'lerden başlayarak sosyal güvenlik sistemlerinde özellikle de bu sistem içerisinde yer alan ve sistemin özünü oluşturan emeklilik uygulamalarında reform yapılmasını istemektedir. Hatta bu yönde reform faaliyetlerinde bulunan ülkelere kredi ve hibe vererek süreci hızlandırmıştır. Reform sürecinin mali destekçisi olmanın yanında Dünya Bankası 1994 yayımlamış olduğu "Yaşlanma Krizinin Bertaraf Edilmesi Raporu (Averting the Old Age Crisis)" isimli raporuyla sosyal güvenlik reformlarının düşünsel alt yapısını oluşturmuştur.[156] Banka bu raporunda. 1-Yaşlılıkta finansal güvence

[156] http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf, Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growt, A World Bank Policy Research Report, (22.05.2019)

nasıl garanti altına alınacaktır ve bunu sağlamanın en iyi yolu ne olacağı ile 2-Sosyal güvenlik sistemlerini ekonomik büyümeyi destekleyecek biçimde yapılandırırken kamu ve özel sektörün rolünün ne olacağı [157]sorularına cevap aramaktadır. Banka bu sorulara bahse konu raporunda çözüm önerileri ve yöntemleri geliştirirken, geliştirdiği yöntemlerin hem dayanağı olarak hem de sosyal güvenlik alanında reformun neden yapılması gerektiğine ilişkin sorunlar listesi hazırlamıştır. Bu sorunlar listesine aşağıda yer verilmiştir.

1. "Küresel düzeyde nüfusun yaşlanıyor olması,
2. Geleneksel aile yapısındaki değişim,
3. Mevcut emeklilik sistemlerinin yürütümü ve yönetiminde ortaya çıkan zayıflıklar,
4. Ulusal ve uluslararası işgücü göçü,
5. İstihdamın istikrarında yaşanan bozulma ve
6. Emeklilik sistemlerinin olgunlaşması".[158]

Dünya Bankası sosyal güvenlik sistemine ilişkin bu sorunları tanımlayarak bu sorunlar kapsamında sosyal güvenlik reformlarını neden desteklediğini açıklamaktadır. Yaşlanma Krizinin Bertaraf Edilmesi Raporu'nun temel iddiası, "sahip oldukları yaşlı nüfus nedeniyle emeklilik sistemlerinde sorun yaşayan ülkelere paralel olarak henüz genç nüfusa sahip olduğu için benzer sorunu yaşamayan ülkelerin de yakın gelecekte, sosyal güvenlik sistemlerinde benzer nitelikli daha derin sorunlarla karşı karşıya kalacağıdır".[159] Çünkü tüm dünyada yaşam süresinin artması, doğum ve ölüm oranlarının düşmesi nedenleri ile tüm ülkelerde yaşlı nüfusun, genç nüfusa göre oranın fazla olacağı hesaplanmaktadır. Banka bu iddiasını desteklemek için emeklilik sisteminde halen ağırlıklı olarak uygulanan, "dağıtım modelinin-Pay as you go" (PAYG)[160] [161]

[157] Varol Dur, "Dünya Bankasının Ulusal Güvenlik Reformlarına Etkisi", *Sosyal Güvence Dergisi,* 2014, Sayı:6, s.9.
[158] Dur, a.g.m., s.7.
[159] http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf, Averting the Old Age Crisis, A World Bank Policy Research Report, s.3-5., (22.05.2019)
[160] Pay as you go-PAYG: Mevcut çalışanlardan yapılan prim kesintileri ile mevcut emeklilerin emekli aylıklarının ödendiği sistemin adıdır. Kuşaklararası dayanışma ve yeniden dağıtma ilkesi ile sosyal risklere karşı topluma ve bireye koruma sağlar. Yıllık elde edilen prim gelirleri, o yılın giderlerine ayrılmaktadır.
[161] Nurgül Kul Parlak, "Emeklilik Sistemlerin Reformu Geleceği: Güney Avrupa ve Türkiye", *Sosyal Siyaset Konferansları,* Say:71-6016/2-65-98., https://dergipark.org.tr/download/article-file/394324,

sürdürülebilir olmadığını vurgulamaktadır. Dağıtım modelinde, aktif sigortalılardan alınan primlerle nesiller arası bir dayanışma sistemi ile yaşlı nüfus finanse edilmektedir. Dünya genelinde yaşlanan nüfusla birlikte çalışan/emekli diğer deyişle aktif/pasif sigortalı dengesi yaşlılar/emekliler lehine bozulacaktır. Sistemin sürdürülebilmesi için ya çalışan sigortalıların prim yüklerinin artırılması ya da emeklilere verilen yardım ve emekli aylıklarının azaltılması gerekir. Bu rapora göre açıklanan değişiklikler yapılmadan emeklilik sisteminin sürdürülmesi mümkün değildir.[162] Aktif/pasif oranında pasif lehine olan bozulma kamu harcamalarının artmasına ve ödemeler dengesinin bozulmasına neden olmaktadır.

Bu nedenle söz konusu raporunda banka, PAYG modelini nesiller arası bir dayanışma sağlaması ve bu modelin aynı kuşak içinde gelirin yeniden dağıtımda etkili olması bakımından önemsemekle birlikte tek sütunlu bu modelin yalnız başına yeterli olamayacağını belirtmektedir. Dünya Bankası tek sütunlu bu modelin yerine zorunlu ve gönüllü, fonlu, PAYG modellerinin karışımı olan çok sütunlu, kamu ve özel sektörün dahil olduğu çok aktörlü bir sistem önermektedir.[163] Banka, önerilen bu çoklu yapının tüm ülkeler için geçerli olmadığını, her ülkenin kendi sistem ve ihtiyaçları doğrultusunda bu çok sütunlu yapının bir kaçını kendisine göre tasarlaması gerektiğini vurgulamaktadır.

Dünya Bankası 2001 yılında yayımladığı "The Strategy for Pension Reform" raporunda emeklilik rejimlerinin dönüşümde resmi stratejisini açıklamıştır. Yaşlanma Krizinin Bertaraf Edilmesi Raporu'nun devamı niteliğinde olan bu raporda basit fakat detaylı bir strateji önerilmiştir. Raporun içerdiği stratejiye göre tek sütunlu yapı ortadan kaldırılacak ve yerine üç sütunlu bir sistem getirilecektir. Bankanın önerdiği bu üç sütunlu yapı aşağıda açıklandığı gibidir.

(22.05.2019)

[162] Emin Alper, "Emeklilik Reformları", *Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu,* 2004,s.1-2.,http://spf.boun.edu.tr/docs7discussionpaper3.pdf. (09.05.2018)

[163] Dur, a.g.m., s.10.

1. "Devlet tarafından yürütülecek, dağıtım modeline dayanan ve çalışanlardan alınan primlerle emeklilere bir taban gelirinin sağlanacağı herkesi kapsayacak Kamu Emeklilik Programları,
2. Finansmanı fon biriktirme sistemine dayanan, finansmana işçi ve işverenin birlikte katıldığı, işletme ve/veya meslek bazında örgütlenen, çok sayıda sandıktan oluşan, katılının zorunlu veya gönüllü olduğu tamamlayıcı nitelikteki Özel Mesleki Emeklilik Programları,
3. Geleceğe yönelik bir yatırım olarak ele alınan uzun vadede ikinci bir emekli maaşı olarak tasarlanan katılımı önce gönüllü sonrasında ise zorunlu olan Özel/Bireysel Emeklilik Programları".[164]

Dünya Bankası tarafından önerilen bu üç sütunlu yapı Avrupa ülkelerinde büyük etki oluşturmuş ve zamanla AB ülkeleri bu üç sütunlu sistemi benimseyerek eski sistemlerini terk etmişlerdir. Banka tarafından önerilen bu sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlikte devletin etki ve sorumluluğunun küçültülmesi, sosyal güvelik sistemlerinin özelleştirilmesi ve sosyal güvenlikte finansal yükün bireyler üzerine doğru kaydırılması özellikleri ile neoliberal politikalarla uyumlu bir sosyal güvenlik sistemidir.

Türkiye'de yapılan sosyal güvenlik reformu, Dünya Bankası tarafından geliştirilen ve önerilen üç sütunlu yapı üzerine kurulmuştur. Banka, ülkemizde bunu sağlayabilmek için kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla vermiş olduğu "yapısal uyarlama kredileri" isimli kredi anlaşmalarında sosyal güvenlik reformunun yapılmasını ön şart olarak koymuştur. Banka bu kapsamda 2001, 2002 ve 2004 yıllarında verdiği ve (PFPSAL) şeklinde kısaltılan "Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarlama Kredileri" ve daha sonraki süreçte verdiği (PPDPL) şeklinde kısaltılan "Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi" ile kamuda yeniden düzenleme yapılmasını şart koşarak bu reform sürecini desteklemiştir.

Bu krediler kapsamda Dünya Bankası'nın yapılmasını istediği reformlar şunlardır:

"Türkiye'nin büyümesini sürdürülebilir kılacak makroekonomik çerçeve,
- Kamu Mali ve Harcama Yönetimi Reformu,
- Kamu Yönetimi ve Yönetişim Reformu ve

[164] World Bank, The Strategy for Pension Reform, Washington DC, 2001,s.5.

- Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Reformu,'dur." [165]

Dünya Bankası'nın, ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin reform edilmesi ile ilgili Türkiye'ye özgü ilk çalışmasını 1996 yılında yaptığı görülmektedir. Banka, ILO uzmanlarına "Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Planı" isimli bir rapor hazırlatmıştır. 28.03.1996 tarihinde Türk Hükümeti'ne sunulan bu raporda; "yerleşik sistemin yeniden yapılandırılarak devam ettirilmesi, özel emeklilik sisteminin zorunlu olarak uygulanması, isteğe bağlı özel emeklilik sistemi ile mevut sistemin uygulandığı karma sistem, emeklilik yaşı ve çalışma gün sayısının artırılması ve sağlık tesislerinin özel işletmecilik anlayışı ile işletilmesi önerileri" yer almıştır.[166]

DB, Türkiye'de yapılan sosyal güvenlik reformunun düşünsel alt yapısını oluşturmanın yanı sıra bu alanda reform yapılmasını vermiş olduğu hibelerle ayrıca teşvik etmiştir. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı tarafından 11 Kasım 2003 tarihinde yapılan basın duyurusuyla; "sosyal güvenlik reform çalışmalarına ve Dünya Bankası'ndan sağlanması öngörülen Program Amaçlı Kamu Sektörü ve Sosyal Güvenlik Uyum Kredisi (Programmatic Public Sector and Social Security Reform Adjustment Loan-PPSAL) çalışmalarına hazırlık teşkil etmek ve teknik destek sağlamak üzere, Dünya Bankası aracılığıyla Japon Hükümeti'nden 534.200 ABD Doları tutarında bir hibe anlaşmasının Dünya Bankası yetkilileri ile imzalanarak yürürlüğe konulduğu[167] kamuoyu ile paylaşılmıştır. Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılan bu kamuoyu duyurusunda; "alınan hibenin, sosyal güvenlik reformu çalışmalarında emeklilik modellerine yönelik teknik kapasitenin artırılması, sosyal güvenlik politika tasarımı ve geliştirilmesi, sağlık sigortası parametrelerinin tasarlanması ile reformun işgücü piyasasında oluşturacağı

[165] Sobacı, a.g.e., s.230.
[166] Birsen Ersel, "IMF ve Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye Önerilen "Sosyal Güvenlik Reformu Planı" Üzerinde Kamuoyunda Yapılan Tartışmalar", *Sayıştay Dergisi,* Sayı:39, Ekim 2000, Ankara, s.3-6.
[167] https://hazine.gov.tr/duyuru-listesi-sayfasi, 11 Kasım 03, Hibe Anlaşması, (10.05.2018)

etkinin araştırılmasında kullanılacağı"[168] ayrıca vurgulanmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminde bulunan sağlık, emeklilik, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler sistemin varlık nedeni oldukları kadar sistemin aynı zamanda belirleyicileridir. Bunlardan hayati önemde olduğu için sağlık ön plana çıkmaktadır. Dünya Bankası ülkemizde sosyal güvenlik reformunu, sağlıkta dönüşümle birlikte ele almaktadır. Banka, sosyal güvenlik reformu ve sağlıkta dönüşüm projesini birbirini tamamlar ve destekler bir şekilde eş zamanlı olarak yürütülmesini sağlamıştır. Bu iki alanın aynı zamanda dönüşümü için DB, Türkiye'ye hibenin yanı sıra kredi vererek sağlıkta ve sosyal güvenlik alanında reform yapılmasını teşvik ederek desteklemiştir. Bu kapsamda, Dünya Bankası ile 30 Haziran 2009 tarihinde "Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu Projesinin Finansmanı İçin Kredi Anlaşması" imzalanmıştır. Bu anlaşma ile sağlık hizmeti ödemeleri ve performansa dayalı sağlık yönetimi Sağlık Bakanlığı (SB) ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) etkinliğinin artırılması amacıyla yapılacak dönüşümde kullanılmak üzere Türkiye'ye 56.100.000 Avro kredi verilmiştir.[169] Yapılan anlaşmaya göre kredinin, sağlık ve sosyal güvenlikte öngörülen reformlar yapıldıkça dilimler halinde verileceği kararlaştırılmıştır.

Dünya Bankası, Türkiye'de sosyal güvenlik alanında reform yapılmasını, hem fikri altyapısını oluşturup sistemin tasarımını yaparak, kredi ve hibe vererek bu alanda reform yapılmasını desteklemiştir. Banka, sosyal güvenlik güvencesi kapsamında verilen sağlık hizmetlerinin dönüşümü de sağlayarak tasarlamış olduğu sosyal güvenlik reformunun daha etkili olmasını planlamıştır. Dünya Bankası, bu reformlarla ülkemizde hem sosyal güvenlik alanını hem de sağlık alanını neoliberal politikalara uygun şekilde özel sektöre açılmasını sağlamıştır. Ayrıca sağlık ve sosyal güvenlikte kamunun yükünü

[168] https://hazine.gov.tr/duyuru-listesi-sayfasi, 11 Kasım 03, Hibe Anlaşması, (11.05.2018)
[169]http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090909.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090909.htm, "Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu Projesinin Finansmanı İçin Kredi Anlaşması", (16.05.2018)

hafifleterek, bu yükün bireyler üzerine aktarılmasına ilişkin mevzuat ve altyapısal düzenlemelerin yapılmasına ön ayak olmuştur.

2.4.2.2 Uluslararası Para Fonu'nun Etkisi

Dünya Bankası ile birlikte ikiz kuruluş olarak anılan Uluslararası Para Fonu- IMF, Dünya Bankası'nın geliştirdiği ve uygulanmasını şart koştuğu, tüm politikaları desteklemekte ve hatta vermiş olduğu kredilerde bu politikaların uygulanmasını ön şart olarak koymaktadır. IMF'de, Dünya Bankası gibi vermiş olduğu kredilerde kamu harcamalarının azaltılmasını bu amaçla sosyal güvenlik reformu yapılması gerektiğini ön koşul olarak ileri sürmüştür. IMF'nin şartlarına karşı Türkiye taahhütlerini ve taahhütlere resmi nitelik kazandıran "Niyet Mektuplarında"[170] sosyal güvenlik reformunun yapılacağı ve kamu harcamalarının azaltılacağını kabul etmiştir. IMF ile 1998 yılında yapılan "Yakın İzleme Anlaşması" ve sonrasında "Stand-By" anlaşmaları çerçevesinde sosyal güvenlik alanında ilk reform girişimi, 1999 yılında emeklilik yaşının kademeli olarak artırılmasıyla yapılmıştır. 1999 yılından itibaren aşamalı olarak gerçekleştirilen dönüşüm, sosyal güvenlik reformu ile son şeklini almıştır. IMF ve Dünya Bankası, yararların azaltılması, yükümlülüklerin artırılması, emeklilikte alternatif sistem olarak bireysel emekliliğin yerleştirilmesi, katılım paylarıyla sağlık hizmetlerinin finansmanına bireylerin katılması, özel sektör aktörlerinin sosyal güvenlik alanında faaliyet göstermesi içerikli sosyal güvenlik reformuna destek sağlamıştır.

Ülkemizde 2006 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu, 2005 yılında IMF ile yapılan Yapısal Uyum Programı'nın en önemli ve öncelikli bileşeni olarak gündeme gelmiştir. IMF bu programda, "kamu maliyesinde kalıcı iyileşme sağlamayı hedefleyen reform çabalarının temel unsurunun, bütçe dengelerini korumaya yönelik kısa vadeli tedbirler ile desteklenen geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu" olduğunu

[170] Sobacı,a.g.e., s.232.

vurgulayarak sosyal güvenlik reformunu, Stand-By anlaşmalarının ön koşulu olduğunu belirtmiştir.[171] IMF, Türkiye'de sosyal güvenlik reformu yapılmasını Stand-By anlaşması görüşmelerini askıya alacak kadar çok önemsemiştir. Hatta bu reformun yapılacağına ilişkin hükümetten kesin taahhütleri içeren niyet mektubunu almadan anlaşma görüşmelerini yapmamıştır. Yapılan anlaşma gereği tahsis edilen kredinin, sosyal güvenlik reformu yolunda atılan somut adımlar gerçekleştikçe peyderpey verileceği belirtilmiştir. Bu durum Türkiye'de 26.10.2005 tarihli Hürriyet Gazetesi'nde şu şekilde haber yapılmıştır:

> "Hükümet, üç sosyal güvenlik kuruluşunun tek çatıda toplayacak Sosyal Güvenlik Reformu'ndaki gecikmede IMF'yi ikna etti. Stand-By'ın ön koşullarından olan düzenlemenin 2006'da yasalaşmasını kabul eden IMF, birinci ve ikinci gözden geçirmeyi tamamladı. Aralıkta toplanacak IMF İcra Direktörleri Kurulu'nda 1.6 milyar dolarlık kredi diliminin serbest bırakılması bekleniyor".[172]

IMF, Türkiye'de sosyal güvenlik reformu yapılmasını adeta zorlamıştır. Özellikle 2005 yılından itibaren yapılan tüm görüşme ve anlaşmaların, ön koşulu olarak sosyal güvenlik reformu yapılmasını şart koşmuştur. Bu konuda hükümetten kesin taahhüt almadan ve gerçekleştirilmiş somut adımları görmeden görüşmeleri sürdürmemiştir.

2.4.2.3 Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün Etkisi

Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin reform edilmesi konusuna ilgi duyan ve bu konuda görüşlerini belirten bir diğer uluslararası kuruluş ise Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, kısa adıyla OECD'dir. Bu örgütün uzmanları tarafından sosyal güvenlik sistemindeki açıkların nedeni olarak, bu sisteme ait gayrimenkul varlıkların ve fonların iyi işletilmemesi gösterilmiştir. OECD uzmanları tarafından, sosyal güvenlik kurumlarına ait tüm gayrimenkullerin satılarak paraya çevrilmesi, bu paralar ile toplanan primlerden gelen tüm paraların değerlendirilmesi için fon yönetimi kurulması ve bu fonun

[171] Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu, *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008, Farklı Hükümetler, Tek Siyaset*, 2006, Ankara, s.69.
[172] http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/sosyal-guvenlik-2006-ya-kaldi-imf-den-1-6-milyar-dolar-geliyor-3438736 (16.05.2018)

menkul kıymetler piyasasında faaliyet göstermesi ve sosyal güvenlik kurumlarının halka açılmaları önerilmiştir.[173]

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün, Türkiye'de sosyal güvenlik alanının reform edilmesi gerekliliği, bu alana ait verilerin elde edilmesi ve yorumlanmasına dayanan teknik raporlarda ifade edilmiştir. Bu teknik raporlarda, sosyal güvenlik kurumlarına ait fonların ve gayrimenkullerin piyasa koşullarına göre iyi değerlendirilemediğine dikkat çekilmiştir. OECD, hazırlamış olduğu bu teknik raporlarıyla, Türkiye'de sosyal güvenlik reformu yapılması gerekliliğini uluslararası alanda ve diğer uluslararası kuruluşlar nezdinde gündemde kalmasına neden olmuştur.

2.4.2.4 Avrupa Birliği'nin Etkisi

Avrupa Birliği, Türkiye'de son yıllarda yapılan reformların tetikleyici gücü olmuştur. Avrupa Birliği, birliğe üyelik talebi olan ülkelerden, birliğin sahip olduğu norm ve standartları sağlamalarını, birlikteki yasal ve kurumsal yapının benzerini kurmalarını, ön koşul olarak istemektedir. Aday ülkelerin bu taleplerin ne kadarını yerine getirdiği, başka bir deyişle adaylık yolunda ne kadar ilerlediğini dönem dönem yayımladığı "ilerleme raporlarında" belirtilmektedir. Avrupa Birliğinde, sosyal güvenlikle ilgili hususlar, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası" içinde yer almaktadır.[174] Aday ülkelerden bu sosyal politika içinde yer alan sosyal risklerin karşılanması beklenmektedir.

Avrupa Birliği konseyi 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki zirvesinde, Türkiye için "Katılım Ortaklığı Belgesi" hazırlanmasını kararlaştırmıştır. Bu belgede katılım hazırlıkları için gereken öncelikler yer almaktadır. Aday devletleri üyeliğe hazırlayan politika araçlarının temelini Katılım Ortaklığı Belgesi oluşturmaktadır. Katılım Ortaklığı

[173] Ersel, a.g.m., s.11.
[174] Füsun Özerdem, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu", *Yardım ve Dayanışma,* http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423938562.pdf (22.05.2019)

Belgesinde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesi ve AB müktesebatına uyumun sağlanması için aday her ülkeden detaylı bir Ulusal Program hazırlaması istenmektedir. "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" Bakanlar Kurulu tarafından 19 Mart 2001 tarihinde imza altına alınmıştır.[175]

Türkiye tarafından hazırlanan, AB 2001 Katılım Ortaklığı Belgesi'nin orta vadede yapılacak işler kısmında; "AB müktesebatının üstlenilmesinin; ilgili idari yapılar ile sosyal güvenliğin eşgüdümü için gerekli yapıların güçlendirilmesi"[176] ifadeleri yer almaktadır. 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi'nin orta vade de yapılacak işler kısmında; "AB uygulamalarına paralel bir ulusal strateji hazırlanmasını ve sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi reformunu mali bakımdan sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla konsolide etmek ve sosyal güvenlik ağını güçlendirmek suretiyle, sosyal korumanın daha fazla geliştirilmesini beklediği" belirtilmiştir. 2006 Katılım Ortaklığı Belgesi'nin yine orta vade de yapılacak işler kısmında ise; "AB uygulamaları doğrultusunda, sosyal içermeye ilişkin bir ulusal strateji hazırlanması ve mali sürdürülebilirlik maksadıyla bilhassa sosyal güvenlik ve emekli maaşı sistemi reformunun pekiştirilmesi ve sosyal güvenlik ağının güçlendirilmesi suretiyle sosyal korunmanın daha da geliştirilmesi" hususları yer almaktadır.[177]

AB, Türkiye'den birlik sosyal politikalarına uygun olarak sosyal güvenlik alanında reform yapılacağını, Katılım Ortaklık Belgesi'nde belirtmesini istemiştir. AB ayrıca hazırlamış olduğu ilerleme raporlarıyla Türkiye'nin "Katılım Ortaklık Belgesi'nde belirtmiş olduğu taahhütleri yerine getirip getirmediğini takip etmektedir. AB'nin Türkiye'de yapılan sosyal güvenlik reformuna etkisi bu alanlarda görülmektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik alanının reform edilmesi, diğer gelişmekte olan

[175] Özerdem, a.,g.,m., s.21-22.
[176] Özerdem, a.,g.,m., s.20.
[177] Özerdem, a.,g.,m., s.23-24

ülkelerde olduğu gibi uluslararası kuruluşlar tarafından uygulanmakta olan istikrar programları çerçevesinde zorunlu politika transferi şeklinde gerçekleşmiştir. Uluslararası kuruluşların bu alanın reform edilmesinde öne sürdükleri iki temel varsayım vardır. Birincisi erken emeklilik nedeniyle maliyetlerin arttığı, bu nedenle emeklilik yaşının ve prim ödeme gün sayılarının artırılması gerekliliği, ikincisi bireylerin çalışma statülerine göre örgütlenmiş sosyal güvenlik kurumlarının çokluğu nedeniyle sistemin tek elden yönetilemediği ve bu durumun kaynak israfına neden olduğu, bu sebeplerle mevcut kurumların birleştirilmesi gerekliliğidir. Bu gereklilikler ile birlikte yine uluslararası kuruluşların dayattığı neoliberal politikalara uygun olarak, devlet rolünün ve yükümlülüğünün azaltıldığı, bireysel katkıların ise artırıldığı sosyal güvenlik reformu gerçekleştirilmiştir.

2.5 Sosyal Güvenlik Reformlarının Amacı

Sosyal güvenlik sistemleri için finansal sürdürülebilirlik çok önemlidir. Sistem içerisinde giderlerin, gelirlerden az ya da eşit olması finansal sürdürülebilirliğin esasını oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında yaygın olarak uygulanan model dağıtım modelidir. Bu modelde bir yıl içerisinde elde edilen gelirler, o yıl için gerekli olan giderlere harcanmaktadır. Dağıtım modeli nesiller arası dayanışma esasına göre kurulduğundan, bu modelin gücü; doğum oranlarının, yaşam beklentisinin, emek gücünün ve reel ücretlerin artış oranlarına bağlıdır.[178]

Gelişmiş kapitalist ülkelerde toplam nüfus içinde yaşlı/bağımlı nüfus oranının artması, gelişmekte olan ülkelerde ise nüfusun yaşlanma sürecine girmesi ile beraber sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısının mevcut koşullarla sürdürülebilirliği sorgulanmaya başlanmıştır. Hemen hemen tüm dünyada 1940'lı ve 1960'lı yıllarda

[178] John Myles*,"A New Social Contract fort he Elderly?",* Why We Need A Welfare State (der. EspingAndersen, Gosta; Gallie, Duncan; Myles, John), Oxford University Press, New York. 2003, s.149.

doğum oranları ciddi şekilde yükselmiştir. Bu yıllarda doğanlar, en geç 2030'lu yıllarda emekli olacaklardır. Öte yandan 1940 ve 1960'lı yıllarda gerçekleşen yüksek doğum oranları sonraki dönemlerde devam etmemiştir.[179] Tüm bu nedenler sosyal güvenlik sistemlerini finansal açıdan zorlanmasına neden olacaktır. Dünya Bankası tarafından 1990-2150 yıllarını kapsayacak şekilde yapılan nüfus projeksiyonunda, 60 yaş ve üzeri nüfusun, tüm ülke gruplarında nüfusun % 30'u düzeyinde olacağı hesaplanmıştır.[180] Nüfusun yaşlanması beraberinde çalışan başına düşen emekli sayısını artıracağı gibi yaşlı nüfus dolayısıyla sağlık harcamaları da artma eğilimin de olacaktır.

Teknolojik gelişmeler, emek piyasalarının serbestleşmesi ve esnek üretim biçimleri küresel düzeyde işsizlik oranının artmasına neden olmaktadır. İşsizlik oranının yüksek olması nedeni ile bir yandan sisteme az sayıda yeni çalışan katılması nedeniyle gelirler azalırken, işsiz gruba yapılan sosyal yardımlar nedeniyle de giderler artmaktadır. ILO tarafından yapılan hesaplamaya göre 1993 ve 2003 yılları arasında dünyada genelinde işsizlik oranı % 5,6'dan % 6,2'ye yükselmiştir.[181]

Bu sorunlar nedeniyle sosyal güvelik sistemlerinde reform yapılmasına ilişkin ilk önerme Dünya Bankası'ndan gelmiştir. Banka yayımladığı, "Yaşlılık Krizini Önlemek" adlı raporunda, dünya nüfusunun gittikçe yaşlandığını, bu duruma uygun olarak sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması gerektiğini belirtmiştir. Dünya Bankası, bu gerekliliğin yanı sıra sosyal güvenlik sistemlerinin hangi yönde ve nasıl yeniden yapılandırılacağını da göstermiştir. Sistemin yeniden yapılandırılmasında Dünya Bankası üçlü bir aşama önermektedir. Buna göre birinci aşamada, dağıtım metoduna göre finanse edilen katılımın zorunlu olduğu ve kamu tarafından yönetilen bir sistem kurulacaktır. Özelleştirmelerin olumsuz etkilerinin azaltılmasına olan etkisi bakımından bu modelin

[179] Ulutürk ve Dane, a.g.m., s.363.
[180] World Bank, *Averting the Old Age Crisis: A World Bank Policy Research Report*, s.349-353.
[181] ILO, *World Employment Report 2004-2005: Employment, Productivity and Poverty Reduction*, s.27.

yerleştirilmesi önemlidir. İkinci aşama, yine katılımın zorunlu olduğu ancak özel sektör tarafından sunulan bir modelin kurulması aşamasıdır. Bu aşamanın fonksiyonu ve önemi, tasarruf düzeyini artırarak sermaye piyasalarının gelişmesine sağlayacağı katkıda yatmaktadır. Üçüncü aşamada ise sektör tarafından işletilen ancak katılımın zorunlu değil gönüllü olduğu yaşlılıkta daha fazla gelir elde etmek isteyenlerin katılacağı bir modelin kurulmasıdır.[182]

Dünya Bankası'nın tasarımı doğrultusunda yapılan sosyal güvenlik reformlarında, sunulan hizmet ve verilen gelirlere ulaşmanın zorlaştırılması ve sistemin sağladığı gelirin azaltılması amaçlanmaktadır. Emekli olabilme yaşının yükseltilerek emekli aylıklarının düşürülmesi ve emekli aylığını elde edebilmek için daha ileri yaşlara kadar çalışarak prim ödeme gibi uygulamaların geliştirilmesi sosyal güvenlik reformlarının amaçları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, özel sektör tarafından işletilen katılımın zorunlu olduğu bireysel emeklilik şirketleri ile özel hastane işletmelerine sosyal güvenlik alanının açılması da bu reformların amaçları arasında yer almaktadır. Ülke uygulamaları arasındaki farklılıklar olmasına rağmen, sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümlerin, belirtilen bu amaçların gerçekleştirilmesi için yapıldığı görülmektedir.

1948 yılında İngiltere'de çıkarılan "Temel Emeklilik Sigortası Yasası" ile uygulanmaya başlanılan ve kamu tarafından yürütülen emeklilik sistemi uzun süre değiştirilmeden uygulanmıştır. 1978 yılında kazançla ilişkilendirilen ve yine kamu tarafından yönetilen bir kamusal emeklilik programı ilave olarak sisteme dahil edilmiştir. İngiltere'de sosyal güvenlik sisteminde dönüşüm, 1980'li yılların başında Thatcher hükümetleri ile başlayan ve yaygın bir şekilde uygulanan neoliberal politikaların etkisiyle başlamıştır. Thatcher hükümetleriyle beraber kamusal emeklilik sistemlerini etkisi ve kapsamında azalmalar olduğu görülmektedir. Bu politikalar, İngiliz İşçi Partisi tarafından

[182] World Bank, *Averting the Old Age Crisis: A World Bank Policy Research Report*, s.15-16.

da değiştirilmeden olduğu gibi uygulanmıştır. İngiliz İşçi Partisi tarafından sadece özel sektör tarafından sağlanan emeklilik hizmetinden yeterli geliri elde edemeyen bireylerin durumunun düzeltilmesine odaklanılmıştır. İngiltere'de günümüzde birinci aşamaya uygun olarak bireylere asgari bir yaşam için taban aylığı verilmektedir. Bununla beraber ikinci aşamada özel sektör tarafından yönetilen sisteme dahil olanlar için devletin sağladığı katkı oldukça düşürülmüştür. Açıklanan ikinci aşamanın sistemin tamamına hakim olmasını sağlamak için sosyal güvenlik sisteminin ağırlıklı olarak özel sektör tarafından yürütülmesi temel hedef olarak belirlenmektedir. Bu doğrultuda, 2012 yılından itibaren zorunlu Ulusal Emeklilik Tasarruf Sistemi kurulmuştur.[183]

Fransa'da, ilk önce emekli aylıklarının azaltılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Emekli maaşlarının hesabında dikkate alınan referans 10 yılı esas alan düzenlemede değişiklik yapılarak referans yıl 25'e yükseltilmiştir. Bu düzenlemeyle emekli maaşlarında bir azalmanın gerçekleşmesi planlanmıştır. Buna ek olarak emekli maaşlarında azalmaya neden olacak bir düzenleme daha yapılmıştır. Emekli maaşlarının yıllık artış oranı, ücret artışlarına göre değil tüketici fiyatları endeksindeki değişime göre ayarlanmıştır. Diğer birçok ülkede olduğu özel emeklilik kuruluşlarının, sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer almasına yönelik yasal düzenlemeler yapılmıştır.[184]

İtalya'da, 2007 yılında "emeklilik reform planı" uygulanmaya başlanmıştır. Bu plan dahilinde, emeklilik yaşı kademeli olarak yükseltilmiştir. Ocak 2008 sonrasında, 35 yıl prim ödeyerek emekli olacak biri için emeklilik yaşı artırılarak 57 yaşından 58 yaşına yükseltilmiştir. 2009 Temmuz'dan sonra emeklilik yaşının hesabında dikkate alınan kriterlerde değişiklik yapılmış, emeklilik yaşının hesabında, kaç yıl prim ödendiği ile yaş birlikte dikkate alınmaya başlanmıştır.[185] Sosyal güvenlikte yapılan düzenlemelerle

[183] Ulutürk ve Dane, a.,g., m., s.365.
[184] Nathalie Darnaut, "Reform of the Social Security System in France: Challenges and Prospects", The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms (der. Buti M., Franco D., Pench, L. R.), Edward Elgar, Massachusetts, 2001, s. 229 – 292.
[185] Robin Brooks, Assaf Razin, *Social Security Reform, Financial and Political Issues in International*

İtalya'da emeklilik yaşı önce 58, sonrasında 59'a ve 2013 yılından sonra ise 61'e yükseltilmiştir.[186]

Sosyal güvenlik alanında reform niteliğinde düzenlemeler yapan ülke örneklerine ilişkin açıklamalar, bu reformların neoliberal politikalara uygun olarak yapıldığına işaret etmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde yapılan dönüşümlerin özünü, sağlanan fayda, gelir ve aylıkların azaltılması, bunlara ulaşma koşullarının zorlaştırılması ve sisteme özel sektörün eklemlenmesi oluşturmaktadır. Türkiye'de dahil olmak üzere son yıllarda gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformlarının benzer hedefler içermesi, bu reformların homojen bir nitelikte olduğuna işaret etmektedir.

Türkiye'de resmi makamlar tarafından sosyal güvenlik reformunun amacı olarak; etkin, adil ve kolay erişilebilir, çağdaş standartlarda bir sistem oluşturmak, aktüeryal denge ve mali açıdan sürdürülebilir bir sistem oluşturmak ve sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, bütün nüfusu kapsama alacak bir sistem oluşturmak şeklinde açıklanmıştır.[187] Bu temel amaçlar çerçevesinde; sosyal güvenlik sistemi kapsamında sunulan yardımlar ile haklara adil bir şekilde ve kolayca ulaşılabilmesini sağlamak, yoksulluğa karşı daha etkin koruma mekanizmaları kurmak ve nüfusun tamamını sosyal güvence altına alınmanın hedeflendiği belirtilmiştir.[188]

Türkiye'de sosyal güvenlik reformuyla beraber sisteme dahil olanların emeklilik aylığını hak etmek için prim ödeme gün sayıları artırılmış, emeklilik yaşı kademeli olarak yükseltilmiş ve emeklik aylığının hesabında dikkate alınan aylık bağlama oranı yine kademli olarak düşürülmüştür. Bu değişikliler, Dünya Bankası'nın sosyal güvenlik reformu için belirlediği plana uygun olarak yapılmıştır. Reformla birlikte özel sektör

Perspective, Cambridge Univversity Press, s.333-334, 2010.
[186] Ulutürk ve Dane, a.,g.,m., s.365.
[187] Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016) Kapsamla İlgili Gelişmeler", *Sosyal Siyaset Konferansları,* Sayı: 68-2015/1, https://dergipark.org.tr/download/article-file/389269, Erişim:23.05.2019.
[188] SGK, Strateji Geliştirme Başkalığı, a.g.e., s.51.

tarafından yönetilen bireysel emeklilik sistemi özendirilip güçlendirilerek, hatta çalışanların maaşlarında bireysel emeklilik sistemi için zorunlu kesintiler yapılarak, Dünya Bankası tarafından belirlenen üçüncü aşamanın gerçekleşmesi sağlandığı görülmektedir.[189] Türkiye'de sosyal güvenlik alanında yapılan tüm değişiklikler, sosyal güvenlik reformunun Dünya Bankası tarafından neoliberal politikalara göre tasarlanmış olan sosyal güvenlik planına uygun olarak yapıldığına işaret etmektedir.

2.6 Sosyal Güvenlik Reformunun Kapsamı

Sosyal güvenlik reformunun kapsamı, mevcut sosyal güvenlik kurumlarına tabi olup olmadığına, çalıştığı alana, yaşa ve cinsiyete bakılmaksızın toplumu oluşturan bireylerin tamamıdır. Bu geniş kapsamlı reformun birbirini tamamlayan ve birbiriyle senkronize olan dört temel unsurdan oluştuğu belirtilmektedir. Nüfusun tamamına herhangi bir ayrım gözetmeksizin eşit, koruyucu ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmetini sağlayan Genel Sağlık Sigortası'nın oluşturulması ilk temel unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. İkinci unsur, ücretsiz verilen ancak dağınık bir yapıda verilen sosyal yardımların toplulaştırarak objektif ölçütlere dayalı erişimi kolay sosyal yardım sisteminin kurulmasıdır. Yükümlülük ve haklarda tüm çalışanların eşitlendiği tek bir emeklilik sisteminin kurulması üçüncü unsuru oluşturmaktadır. Son ve dördüncü unsur ise, tüm bu iş ve işlemleri etkin ve verimli şekilde yerine getirecek tek bir kurumsal yapının kurulmasıdır.[190]

Bu dört ana bileşeni içeren sosyal güvenlik reformu kapsamında, hem kurumsal hem de yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan bu yasal ve kurumsal düzenlemeler, sosyal sigorta, sosyal hizmet ve sosyal yardımların tamamını ilgilendirmektedir. Sosyal

[189] Gökbayrak, (2010a), a.,g.,e., s.189.
[190] SGK, Strateji Geliştirme Başkanlığı, a.,g.,e., s.55.

güvenliğe ilişkin tüm konular reformla dönüştürüldüğünden, aynı zamanda toplumun tamamının reformun nesnesi haline geldiğini söylenebilir.

2.7 Reformun Getirdiği Temel Yenilikler

Reformla gelen yapısal yenilik, reform öncesi dönemde çalışma statülerine göre ayrı ayrı kurulmuş olan sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilerek, sosyal güvenlik alanında, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) kurulmasıdır. SGK'nın kurulmasıyla birlikte sosyal güvenlik alanında toplumun tümünü ilgilendiren uygulamalar ve geleceğe ilişkin politika belirleme süreçleri tek elden yürütülmeye başlanmıştır. Sosyal güvenliğin, toplumun tümünü kapsaması hedefine uygun olarak bu alanın tek bir kurum tarafından yönetilmesi gerekli bir dönüşüm olarak görülmüştür.

Reformdan önce sosyal güvenlik kurumlarının yanı sıra birçok kamu kurumunun da muhtaç durumda olanlara karşılıksız sosyal yardımlar bulunduğu bilinmektedir. Bu kurumlara yerel yönetim birimleri ve kamuya yararlı dernekler örnek olarak gösterilebilir. Birçok kamu kurumu tarafından eşgüdümsüz ve dağınık bir şekilde sosyal yardım yapılması, bu yardımların gerçekten muhtaç olanlara ulaştırılamaması, objektif kriterlere göre dağıtılamaması ve kaynakların etkin kullanılamamasına neden olmaktadır. Dağınık bir şekilde yapılan bu sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği, objektif yararlanma ölçülerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin kurulması amacıyla 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'yla, SGK'ya bağlı Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Reformla birlikte kurumsal tekleştirmenin yanı sıra kamuya ait farklı kurumlar tarafından verilen sosyal yardımlar da, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü bünyesinde bir araya toplanmış ve artık bu sosyal yardımlar tek bir merkezden yürütülebilir hale getirilmiştir.[191]

[191] Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SGK bünyesinde kurulmuş olan Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, 03.06.2011 tarihli ve 633 numaralı Aile

Reformdan önce sağlık hizmetlerinin sunumunda, yine çalışma statüsüne göre üyesi olunan sosyal güvenlik kurumuna göre, sağlık hizmetleri miktar, kalite ve hizmetin verildiği sağlık tesisi bakımından farklılıklar göstermekteydi. Reformla beraber bu farklılıklar kaldırılarak, aynı şart ve koşullarda herkesin tüm sağlık tesislerinden yararlanması sağlanmıştır. Ancak, sosyal güvenlik reformu ile eş zamanlı olarak sağlıkta dönüşüm projesi de gerçekleştirildiğinden, sağlıkta hizmet sunumuna özel şirketlere ait hastanelere de katılmıştır. Başka bir ifadeyle sağlık alanında özel sektörün faaliyet göstermesinin yolu açılmıştır. Sağlık hizmetlerinden yararlanmada, bireylerden alınan katılım payı alınan hizmet, ilaç ve sağlık malzemesinin sayısı ile katılım payı tutarı artırılmıştır. Sağlıkta yapılan bu düzenlemeler, sağlığın finansmanında kamunun üzerindeki yükün, bireyler üzerine doğru kaydırılma eğilimine girdiğine işaret etmektedir.[192]

Reformla birlikte getirilen bir diğer önemli yenilik ise, çalışma statüsü dikkate alınmadan tüm sigortalıların hak ve hükümlüklerde eşitlendiği iddiası ile tek bir emeklilik sisteminin kurulmasıdır. 01.10.2008 tarihinden sonra çalışma hayatına işçi, bağımsız çalışan ve memur olarak başlayanların emekliliklerinde, reformla getirilen yeni hak ve yükümlülüklerin uygulanacağı öngörülmüştür. SSK'ya tabi işçi, Bağ-Kur'a tabi bağımsız çalışanların 01.10.2008 tarihine kadar olan çalışmalarının önceki kanunlarına göre bu tarihten sonraki çalışmalarının ise reformla gelen yeni kanuna tabi olacağı düzenlenmiştir.

Ancak, 01.10.2008 tarihinden önce ES'ye tabi memurların bu tarihten sonraki çalışmalarının, reformla gelen kanuna göre değil yine Emekli Sandığı Kanunu'na göre değerlendirileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme, 01.10.2008 tarihinden önce memur

ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına devredilmiştir.

[192] Osman Elbek, Emin Bakı Adaş, "Sağlıkta Dönüşüm: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Türkiye Psikiyatri Derneği Bülteni,* Cilt:12, Sayı: 1, 2009, s.33-44.

olanların, yeni emeklilik sisteminde işçi ve bağımsız çalışanlara göre daha erken emekli olmalarını ve daha fazla emekli aylığı almalarını sağlayacaktır. Sosyal güvenlik reformuna ilişkin sigortalılık ve emeklilik hak ve yükümlülüklerini düzenleyen temel kanun olan 5510 sayılı kanunda, memurların, işçiler ve bağımsız çalışanlara göre daha avantajlı hale getirilmesi, emeklilik sisteminin herkes için eşit olacağı iddiasından daha ilk aşamada uzaklaşıldığını göstermektedir.

Reformla getirilen yeni emeklilik sisteminin en önemli özelliği, emeklilik için gerekli olan çalışma süreleri ile emeklilik yaşının uzatılmasıdır. SSK'ya tabi sigortalıların 7200 gün (20 yıl); Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'na tabi sigortalıların 9000 gün (25 yıl) olan çalışma süresi şartını 2036'ya kadar dolduranlar, erkeklerde 60, kadınlarda ise 58 yaşında emekli olabilecektir. Yeni düzenlemede emeklilik yaşının yükseltilmesi sert bir şekilde değil kademeli bir geçiş sürecine bağlanmıştır. 2036-2048 yılları arasında emekli olacakları kapsayacak geçiş sürecinin uzun bir zamana yayıldığı görülmektedir. Prim ödeme gün sayısını 2036-2048 yılları arasında dolduranlar kademeli bir şekilde 58-65 yaşlarında, 2048'den sonra dolduranlar ise kadın erkek farkı olmaksızın 65 yaşında emekli olabileceklerdir.[193] Bununla birlikte, sosyal güvenlik sistemine ilk defa dahil olanlar, kendilerinden önce sisteme dahil olanlara göre aynı koşullarda daha düşük emekli aylığı alacaklardır. Bu eksiğin kapatılabilmesi için yine reformla birlikte, özel sektör tarafından işletilen bireysel emeklilik sistemleri ön plana alınmış ve çalışanların aylık gelirlerinden bireysel emeklilik sistemine zorunlu kesintiler yapılmaktadır.

Sosyal güvelik reformu ile gelen tüm bu yenilikler, Dünya Bankası tarafından neoliberal politikalara uygun olarak tasarlanmış üç kademe/ayak üzerine kurulu sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve mevcut sistemin buna göre dönüştürülmesi amacı taşımaktadır. Dönüşüm, düşük düzeyde de olsa toplumun tümü için belli bir gelirin

[193] SGK, Strateji Geliştirme Başkanlığı, a.g.e., s.263.

sağlanması birinci kademe olarak, zorunlu özel sigortacılık ikinci kademe ve bu iki istemin birlikte yerleştiği ve tercihli özel sigortacılığın da geliştirildiği üçüncü kademe olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal güvenlik alanına, özel sektör sigorta ve hastanelerinin dahil edilmesi, bu alanın piyasaya açılması ve sosyal güvenlik hizmetlerinin metalaşma sürecine girdiğine işaret etmektedir. Mevcut sistemin bu şekilde dönüştürülmesi bağlamında sosyal güvenlik reformunun, politika transferi niteliği taşıdığı söylenebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNDA KADIN

Kadının konumu, ülkemizin kuruluşundan itibaren Türk modernleşme projesinin ana konusu olmuştur. Kadının toplumdaki yeri, rolü ve sahip olduğu haklar modernleşebilme ölçütünün mihenk taşı olarak ele alınmıştır. Modernleşme kriterleri arasında; kadınların okuryazarlık oranı, istihdamda kadın oranı, siyasi ve iktisadi faaliyetlerdeki kadın sayısı, sosyal yaşamda kadınların etkisi yer almaktadır. Bu kıstaslar, aynı zamanda ne oranda modern veya çağdaş dünyaya yaklaşıldığının temel göstergeleridir. Ayrıca kadının toplumdaki konumu, toplum tarafından kadına biçilen roller, yasalarla belirlenen haklar, kadına verilen önem ve ekonomik değerlerin dağıtımında kadına neye göre ve nasıl pay veriliği gibi konular ilgili toplumun karakterini belirlemektedir.[194] Başka bir deyişle o toplumda uygarlığın kimler tarafından ve nasıl kurulduğunu kadının konumunu belirlemektedir.

Bu esaslar çerçevesinde toplumlar; demokratik, özgürlükçü, eşitlikçi, ataerkil, bireyi önceleyen, geleneksel, modern, kadın erkek eşitliğini önemseyen ve toplumsal cinsiyet üzerine kurulu olup olmadıklarına göre kategorilere ayrılmaktadır. Kadınlarla ilgili tüm olumlu göstergelerin yüksek olduğu toplumlar demokratik, eşitlikçi ve bireyi önceleyen modern toplumlar olarak anılmaktadır. Bunun tam tersi yönde olan başka bir ifadeyle kadınların topluma ait tüm ölçütlerde düşük veya sıfıra yakın olduğu toplumlar, geleneksel değerlere yaslanmış erkek merkezli, özgürlükler ve demokrasinin gelişmediği modern olmayan toplumlar liginde gösterilmektedir.

Bir ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin işleyiş biçimi, o toplumda kadının konumunu ve toplumun karakterini şekillendirmektedir. Sosyal güvenlik sistemi ile

[194] Gülay Toksöz, *Kalkınmada Kadın Emeği,* Varlık Yayınları, 2011, s.7.

toplumda elde edilen gelirin yeniden dağıtımı sağlanmaktadır. Bu dağıtım çalışma ve çalışmama durumu ile cinsiyet farkı gözetmeksizin bireyi esas alarak yapılabildiği gibi, bireyin dışından akrabalık bağlarından hareketle hak sahipliği esas alınarak da yapılabilmektedir. Sosyal güvenlik sistemi içerisinde kadına yapılan yardımlar hak sahipliği temelinde; sigortalı bir erkeğin annesi, eşi veya kızı olduğu için yapılıyorsa bu durum o toplumun erkek merkezli geleneksel toplum olduğunu göstermektedir. Yine aynı şekilde kadına yapılan yardımların miktarı ve kapsamı kadının toplumda hangi seviyede konumlanacağına işaret etmektedir. Sosyal güvenlik sistemine dahil olabilmek için gerekli olan çalışma hayatında yer alma koşulları da kadının toplumdaki rolünün, geleneksel kalıpların dışına çıkarılıp çıkarılmadığını göstermektedir. Başka bir anlatımla uygarlığın kurulmasında kadına ne kadar yer verildiğini göstermektedir.

Türkiye'de yapılan sosyal güvenlik reformuna yönelik kamuoyu desteğini sağlamak için sürekli olarak kadınların haklar ve yükümlülükler karşısında erkeklerle eşitlendiği vurgulanmıştır. Yine bu reform sürecinde yapılan her yeni değişiklik ve eklemelerde, kadınların istihdama katılarak sigortalı çalışma ve emekli olma olanaklarının kolaylaştırıldığı belirtilerek, reformla ilgili toplumda kadın üzerinden olumlu bir algı oluşturulmuştur. Sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformla kadınların erkeklerle eşitlenmiş olması veya kadınlara özgü düzenlemeler, kadınların çalışma yaşamındaki yerini ve yaşlılıkta karşılaşacağı koşulları belirlemiştir. Başka bir anlatımla, sosyal güvenlik reformuyla getirilen düzenlemeler kadının toplumdaki konumunu belirleyen en önemli rota olmuştur.

3.1 Kadınların Sosyal Güvenlikten Yararlanma Şekli

Literatürde kadınların sosyal güvenlik sisteminden yararlanma biçimleri, genellikle kadına istihdamda ne kadar yer verildiği ile istihdam edilen kadının iş yaşamı dışındaki rollerini kolaylaştırıcı imkanların olup olmadığına göre tanımlanmaktadır. Bu

tanımlama aynı zamanda devletin benimsediği bölüşüm modelini ve kadın istihdamına yaklaşım şeklini ortaya koymaktadır. Dedeoğlu, Jane Lewis'e atıfla, kadın istihdamına bakışı belirleyen ilk yaklaşımın "erkek hane reisi" (male breadwinner) olarak bilinen kadın-erkek arasında keskin bir işbölümüne göre şekillenen geleneksel model olduğunu belirtmektedir.[195] Bu modelde gelir sağlayıcı erkek olurken haneye ait tüm bakım işlerini yapan kadındır. Bu sistemde kadın, yüzde yüz erkeğe ve erkeğin çalışmasına bağımlı hak sahibi statüsünde sosyal güvenlikten yararlanmaktadır. Devlet bu modelde kadına özellikle bakım hizmetlerini yerine getirmesinden dolayı herhangi bir kamusal destek vermemektedir.

Lewis tarafından yapılan bu modellemenin yanı sıra refah rejimleri ve bakım hizmetleri ile kadın istihdamı arasındaki korelasyonu ele alan modellemeler de vardır. Bu modellemelerde kıstas, kadınlara sosyal güvenlikten yararlanma olanağını sağlayan istihdama katılmasını sağlayacak imkanların başında hane ve çocuk bakım hizmetleri için devletin ne kadar destek olduğudur. Dedeoğlu, bu konuda Esping-Andersen'a atıfla bakım hizmetlerin sağlanması şekline göre; sosyal demokrat, korporatist-muhafazakar ve liberal modeller olduğunu söylemektedir.[196] Bu modellerin farklı hizmet sağlama yöntemleri olduğundan kadınların istihdamı ve direkt olarak sosyal güvenlikten yararlanma olanakları değişmektedir. Liberal rejimlerde kadın istihdamı ve bunu artıracak bakım işleri tamamen piyasa koşullarına göre piyasa mekanizması tarafından belirlenmektedir. Aile merkezli geleneksel toplumsal cinsiyet eksenindeki işbölümüne dayalı korporatist-muhafazakar rejimde kadın aileye ve çocuğa ait tüm bakım işlerini üstlenerek istihdama katılma ve dolayısıyla sosyal güvenlikten birey olarak doğrudan yararlanma imkanından uzaklaşmaktadır. Sosyal demokrat modelde aile ve çocuğa ait

[195] Saniye Dedeoğlu, "Türkiye'de Refah Devleti, Toplumsal Cinsiyet ve Kadın İstihdamı", Türkiye'de *Refah Devleti ve Kadın,* (Saniye Dedeoğlu, Adem Yavuz Elveren, Der.), İletişim Yayınları, 1. Baskı, 2012, İstanbul, s.213.
[196] Dedeoğlu, a.g.m., s.214.

bakım hizmetleri ailenin dışına çıkarılarak kamusal hizmetlerle sağlanmaktadır. Bakım hizmetlerin kamu tarafından yerine getirilmesi hem bu hizmet sektörü bağlamında hem de diğer sektörler bağlamında kadın çalışan sayısını artırmaktadır. Bu durumda kadınlar sosyal güvenlikten bir erkeğe bağımlı hak sahibi olarak değil doğrudan katılımcı olarak yararlanmaktadır.

Kadın istihdamı konusunda, ayrımcılığa ilişkin yasal düzenlemelerin kaldırılması, çalışma saatlerinin uyumlaştırılması suretiyle kadınların zamanı hem çalışma hem de hane ve çocuk bakım işleri için ayarlanması amacıyla Avrupa Birliği tarafından "Düzenleyici Politika Merkezli Dönüşüm" (regulatory policy-led route)[197] geliştirilmiştir. Bu politika kadınların çalışma hayatına esnek çalışan olarak başka bir anlatımla kısmı/yarı zamanlı çalışan olarak katılmasını önermektedir. Kısmı zamanlı çalışmanın karşılığı kısmı/yarı ödeme olacağından ve sosyal güvenlik primine devlet tarafından ayrıca bir katkı sağlanmadığı dikkate alındığında, kadınlar çok uzun süre çalışarak sosyal güvenlik sisteminden erkeklere oranla daha az fayda sağlayacaktır.

Türkiye'nin, AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesiyle birlikte toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması adına önemli adımların atıldığı görülmektedir. Anayasada 2001 ve 2004 yıllarında yapılan değişiklikler ile devletin eşitliği sağlamada görevi olduğu anayasal metinde yer almıştır. Bununla birlikte Medeni Kanun'da aile reisliği kaldırılarak eşlerin eşit hak ve yükümlüklerde olduğu yasal güvence altına alınarak, evlilik birliği döneminde alınmış malların boşanma halinde eşit paylaşılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır.[198] İş yasasında, AB direktifleri doğrultusunda işgücü piyasasında kadın erkek eşitliğini destekleyen değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Yapılan tüm bu düzenlemelere rağmen, Türkiye'de kadın istihdamında ve kadının sosyal güvenlikten yararlanma şeklinde kayda değer bir değişiklik olmamıştır. Çünkü kadın istihdamını

[197] Dedeoğlu, a.g.m., s.215.
[198] Dedeoğlu, a.g.m.s.219.

artırma yönünde yapılan yasal düzenlemeleri destekleyecek alt yapısal dönüşüm yapılmamıştır. Öte yandan ekonomik ve politik liberalleşmenin muhafazakarlıkla birlikte yürütülmesi nedeniyle[199] kadın istihdamını artıracak bakım hizmetleri, piyasa mekanizması ile birlikte geleneksel aile desteğine bırakılmıştır. Bu durum Türkiye'de refah rejiminin büyük çapta aileye dayandığını göstermektedir. Aile ve çocuğa ilişkin bakım hizmetlerinin halen aile içinde kadın üzerinden yürütülüyor olması kadının istihdama dahil olmasını ve dolayısıyla sosyal güvenlikten direkt katılımcı olarak yararlanması oranını düşürürken erkeğe bağımlı hak sahibi olarak yararlanan kadın sayısını artırmaktadır.

3.2 Kadınların İstihdama Katılımı ve Çalışma Hayatında Kadın

Tarihsel süreç içerisinde kadınlar her dönemin kendine özgü koşullarına göre değişik biçimlerde üretim ve ekonomik faaliyetlerde bulunmuşlardır. Ancak, Sanayi Devrimi ile birlikte kadın emeği ücretli işgücü içerisinde yer almıştır. Kadınların istihdama katılarak çalışma yaşamında yer almaları, bağımsızlık kazanmaları, kişiliklerini geliştirerek özgüven kazanmaları ve kamusal alanda söz sahibi olmaları bakımından birçok fayda sağlamıştır. Bu faydalara rağmen Sanayi Devrimi ile birlikte aynı zamanda, kadın emeğine erkek emeğine göre daha az ücret ödenmesi ve çalışma ilişkilerinde yaşanan ayrımcılık gibi problemler ile kadın ve erkek arasındaki eşitsizlik belirginleşmiştir.[200]

Kadın ve erkek arasındaki eşitliği sağlamaya yönelik BM ve ILO'nun uluslararası düzenlemeleri bulunmaktadır. BM'nin kadınların insan haklarını ve toplumsal cinsiyet eşitliğini odağına alan "Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi'ne

[199] İdil Safiye Soyseçkin, "Türkiye'de Kadın İstihdamı ve Sosyal Refah Uygulamaları", *Mülkiye Dergisi,* Cilt:39, sayı:3, 2015, Ankara, s.251.
[200] Ayşe Gözde Koyuncu, "Kadınların İstihdama Katılımı ve Çocuk Bakım Hizmetleri", (Pars Esin, İlkay Savcı, Şenay Gökbayrak, Müge Ersoy Kart, Yıldırım Akkaya, Yayına Hazırlayanlar), *Sosyal Politikada Güncel Sorunlar,* Ankara Üniversitesi Basımevi, Yayın No:596, 2009, s.276.

(CEDAW)"[201] rağmen kadın ve erkek arasındaki eşitsizlik devam etmektedir. Kadın ve erkek emeği arasında oluşan eşitsizliğin başlıca nedeni, kadınların iş yaşamı ile birlikte geleneksel ailevi yükleri de taşımak/yerine getirmek zorunda kalmalarıdır. Çocuk ve yaşlı bakımına yönelik hizmet veren kurumların yetersizliği, bu alana yönelik kamunun desteğinin sınırlı olması gibi nedenlerle kadınlar ya istihdama katılamamakta ya da esnek ve yarı zamanlı çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Kadınların yeteri kadar eğitim alamamaları da istihdama katılmalarının önündeki diğer bir engeldir. Günümüz ekonomik faaliyetleri ve üretim biçimi küresel ilişkiler ve yüksek teknoloji uygulamaları üzerinden yürütülmektedir. Geleneksel değerler ve ailevi yüklerin üzerine bırakılmasından dolayı kadınların çoğu, öncelikle eğitim, buna bağlı olarak sonrasında ise çalışma ve sosyal güvenlikten yararlanma haklarından mahrum edilmektedirler. Bu mahrumiyetin, Türkiye'de ve gelişmekte olan diğer ülkelerde daha da derinleştiğini görülmektedir.

Noeliberal piyasa ekonomisinin dayattığı esneklik politikaları, Türkiye'de kadınların iş piyasasında kayıtlı ve sosyal güvenliğe tabi çalışma imkanlarını azaltmaktadır. Bununla birlikte kadınlar için esnek çalışma adı altında güvencesiz, sosyal korumadan yoksun ve çalışma yaşamından uzaklaştırıcı çalışma modeli yaygınlaşmaktadır.[202] Sosyal güvenlik sisteminde yararlanabilmek için gerekli olan kayıtlı çalışma imkanı kadınlar için tam olarak verilmemektedir. Türkiye'de 2011 yılı Aralık ayı rakamlarına göre kadınların, % 53'ü kayıt dışı çalışmaktadır. Bu kayıt dışılık tarım sektöründe % 96,4 oranına ulaşmaktadır.[203] Kadınların hizmet ve tarım sektöründe düşük ücretlerle kayıt dışı çalıştırıldığı gerçeği dikkate alındığında kadın emeğine sosyal güvenlikten yararlanma için gereken değerin verilmediği görülmektedir. Başka ifadeyle kadınlar tarafından yapılan işler ve bu işlerden elde edilen gelir sosyal güvelik güvencesi

[201] Toksöz, a.g.e. s.83.
[202] Ahmet MAKAL, Gülay TOKSÖZ (Editörler), *Geçmişten Günümüze Türkiye'de Kadın Emeği,* İmge Kitabevi Yayınları, 2015, s.112.
[203] http://www.tuik.gov.tr, *Hane Halkı İşgücü Anketi,* 2011, (09.04.2018)

için yeterli olarak değerlendirilmemektedir.

Sosyal güvenlik reformu ile birlikte getirilen düzenlemeler, kadınların istihdamında kayda değer bir artış sağlamamıştır. Aşağıdaki tabloda, Türkiye'de 2012-2015 yılları arasında kayıtlı ve sosyal güvenliğe tabi çalışanların; çalışma statüsü, cinsiyet ve yıllara göre sayıları yer almaktadır.[204]

Tablo 2: Çalışma Statüsü, Cinsiyet ve Yıllara Göre Çalışan Sayısı

	Yıllar		**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Çalışılan Statü	İşçi (Özel/Kamu)	Kadın	2.981.779	3.186.904	3.497.127	3.865.696
		Erkek	8.957.841	9.297.209	9.742.995	10.133.702
	Bağımsız Çalışan	Kadın	391.219	380.128	428.037	450.648
		Erkek	1.507.834	1.441.811	1.519.681	1.570.509
	Tarımda Bağımsız Çalışan	Kadın	153.912	136.645	141.072	131.473
		Erkek	902.940	791.809	723.396	665.861
	Kamu (Memur)	Kadın	877.889	914.771	978.836	1.046.530
		Erkek	1.784.719	1.908.629	1.931.312	1.986.441
Toplam			17.558.133	18.057.906	18.962.456	19.850.860

Açıklama: Bu tablodaki veriler, SGK Yıllık İşyeri ve Sigortalılara Ait İstatistik verilerin, derlenmesi ve analizi neticesinde elde edilmiştir.

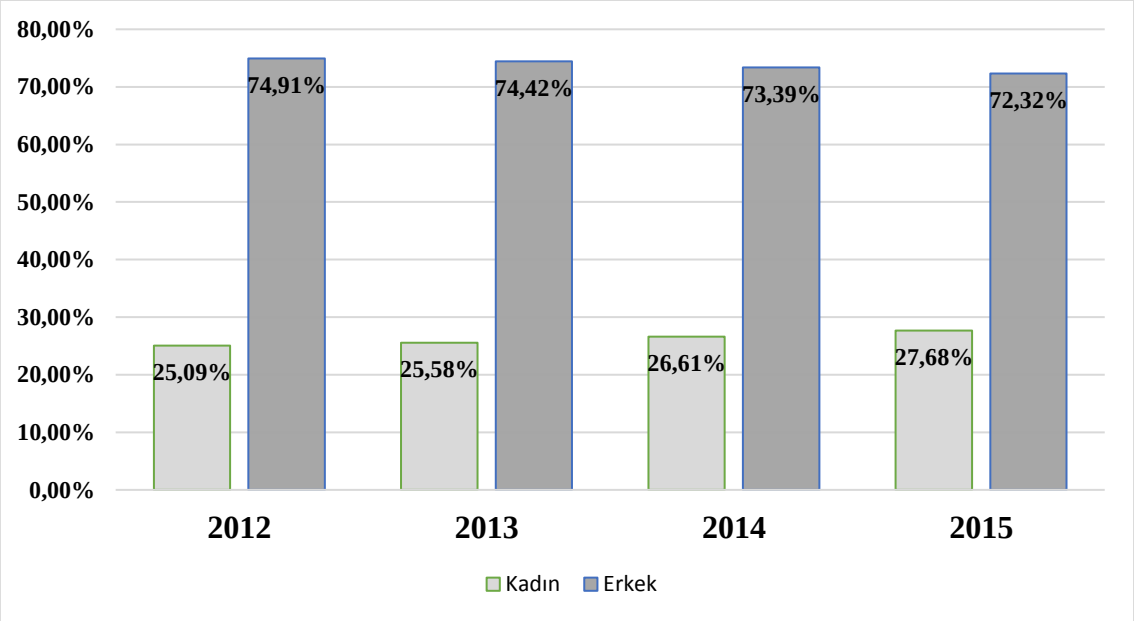
Bu tablo incelendiğinde; 2012 yılında toplam 4.404.799 kadın çalışana karşılık 13.153.334 erkek, 2013 yılında 4.618.448 kadın çalışana karşılık 13.439.458 erkek, 2014 yılında 5.045.072 kadın çalışana karşılık 13.917.384 erkek, 2015 yılında 5.494.347 kadın çalışana karşılık 14.356.513 erkek çalışanın olduğu görülmektedir.

Aşağıda yer alan grafikte ise, yıllar itibariyle kayıtlı çalışan kadın ve erkeklerin toplam çalışanlara olan oranları yer almaktadır. Bu grafikte yer alan veriler ise yıllar itibariyle toplam çalışanlar içerisinde kadın çalışanların oranında anlamlı bir artış

[204]http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, İşyeri ve Sigortalılara Ait İstatistikler, (30.05.2018)

olmadığını işaret etmektedir.

Grafik 1: Kayıtlı Çalışan Kadın ve Erkek Oranı 2012-2015



Açıklama: Bu grafikte yer alan veriler, SGK istatistik yıllıklarındaki çalışan sayısın ait rakamlar esas alınarak yapılan hesaplamalar neticesinde elde edilmiştir.

Sosyal güvenlik reformu ile getirilen yasal ve kurumsal yapının tüm unsurlarıyla yerleştiği 2012-2015 yılları arasında, kayıtlı sigortalı olarak çalışan kadın oranı, % 2,59 oranında artmıştır. Yine 2012-2015 yılları arasında kadınların işgücüne katılım oranı ortalama % 26,24 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranlar Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranının çok düşük kaldığını göstermektedir. Kadınların işgücüne katılım oranı, 27 AB ülkesinde % 66,1 ve OECD ülkelerin de ise % 60,8 olarak gerçekleşmiştir.[205] Kadınların işgücüne katılım bakımından Türkiye, OECD ülkeleri arasında son sıralarda yer almaktadır.

Sosyal güvenliğe tabi kayıtlı çalışan kadın sayısının az olmasının nedenleri arasında; eve ve çocuğa ait bakım işlerinin toplumsal cinsiyet temelinde yapılmış işbölümü gereği kadın tarafından yapılması, bu konudaki kamusal hizmetlerin yok

[205] İlyas Karabıyık, "Türkiye'de Çalışma Hayatında Kadın İstihdamı" *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: XXXII, Sayı: I, 2012, s.234.

denecek kadar az olmasını sayabiliriz. Kadınlar aleyhine işleyen tüm bu olumsuzluklara ek olarak kadın emeğinin/çalışmasının sigortalılık için yeterli görülmemesi de hem kadınlarda istihdama katılım oranının düşük olmasına hem de sosyal güvence kapsamında çalışan kadın sayısının az olmasına neden olmaktadır.

Türkiye'de kadın istihdamının düşük seviyede olması ile ilgili üzerinde durulması gereken etkenlerden biri de ekonomide izlenen politika tercihidir. 1980'lerden itibaren Dünya Bankası ve IMF'ın ülkemizde uygulanmasını istediği neoliberal politikalar öncülüğünde piyasa ekonomisi modeline geçilmiştir. Kamunun ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılması, özelleştirmelerle kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmesi, özel sektörün daha az işgücü talebiyle sonuçlanmıştır. Bu politikalar eşliğinde kamunun sabit sermaye yatırımları gerilerken, özel sektör yatırımları aynı oranda artmamış ve işgücüne olan talep azalmıştır. Bu durum genel olarak istihdam daralmasına ve işsizliğin artmasına neden olurken özellikle kadın emeğine olan talebin azalmasına ve kadın istihdamının daha çok düşmesine neden olmuştur.[206]

3.3 Yeni Sosyal Güvenlik Yasasında Kadın

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi, kişilerin çalışma/istihdam türlerine göre kategorize edilmiş parçalı ve primli sosyal sigorta özelliği taşımaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin bu baskın özelliği yapılan sosyal güvenlik reformunda olduğu gibi korunmuştur. Çalışma hayatında yer alanlar yaptıkları işlere göre; işçi, memur, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan/işveren, tarım işçisi ve tarımda kendi hesabına bağımsız çalışan olarak beş ayrı gruba ayrılmıştır. Sosyal güvenlik reformu ile bu yapı değiştirilmemiş, sadece bu grupların tabi oldukları kanunlar ve kurumsal yapılar tek bir kanun ve kurumsal yapı altında birleştirilmiştir. Reformla birlikte bu farklı gruplara ilişkin iş ve işlemler tek elden yürütülmesine rağmen bu gruplara sağlanan haklar ait

[206] Karabıyık, a.g.m., s.239.

olunan çalışma statüsüne göre farklılaşmaktadır.

Reformla birlikte özellikle sigortalılık tanımında, kadın-erkek ayrımı yapılmaksızın "eşitlik" ilkesi çerçevesinde bir düzenleme yapılmıştır. Yeni yasada sigortalılık kavramı, "kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kolları bakımından adına prim ödenmesi gereken veya kendi adına prim ödemesi gereken kişi"[207] olarak tanımlanmıştır. Bu tanımda özellikle iki husus ön plana çıkmaktadır. Birincisi, bağımlı işçi/memur ya da bağımsız olarak iş piyasasında kayıtlı olarak çalışan ve adına prim öde(n)mesi gereken kişidir. İkinci husus ise bu çalışma karşılığında ödenmesi gereken sigorta primidir.

Kanun koyucunun, sigortalılık için kayıtlı çalışma ve bu çalışma karşılığında prim ödenmesinin esas olduğunu hüküm altına almış olmasına rağmen, çoğunlukla kadınların çalışmasına dayanan başka bir deyişle kadınlar tarafından yerine getirilen işleri/çalışmayı, sigortalılık ve dolayısıyla prim ödenmesine değer bir çalışma olarak değerlendirmediği görülmektedir. Reformla birlikte toplumun tamamını sosyal güvenceye kovuşturma amaçlanmıştır. Bu amaçla çelişik bir şekilde reformun temel kanunu olan "5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 6. maddesinde", kimlerin ve hangi çalışmaların ne şartlarla sigortalı sayılmayacağı, başka bir anlatımla sosyal güvence korumasında olamayacağı belirtilmiştir. Odağımıza kadını koyarak bu kanun maddesini tekrar okuyacak olursak;

> 1. "İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi,
> 2. Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dahil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışardan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,
> 3. Ev hizmetlerinde aynı kişi yanında ay içinde 10 günden az süreyle yapılan çalışmalar,
> 4. Kamu idarelerince yapılan işleri ile sigortalı olanlar ile sigortalı olmak için talepte bulunanlar hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; masrafları düşüldükten sonra

[207] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.3, f.6, (29.05.2018)

> aylık ortalama olarak asgari ücretten az kazananlar" sigortalı sayılmamaktadır".[208]

Eşine ait işyerinde ücretsiz çalışan kadının bu çalışması sigortalı çalışma başka bir ifadeyle prim ödenmesi gereken çalışma olarak değerlendirilmediğinden bu durumda olan kadınlar sosyal güvenlik hakkından yararlanamamaktadırlar. Sosyal güvenlik reformunun temel kanunu olan 5510 sayılı yasada yer alan bu düzenleme, kadınların hem uzun vadeli sigortalar bakımından yaşılıkta emeklilik aylığı alamamalarına hemde kısa vadeli sigortalar bakımından iş kazasına veya meslek hastalığına maruz kaldığında sosyal güvenceden yoksun kalmalarına neden olmaktadır. Ayrıca bu yasal hükümle bu durumda olan kadınlar sosyal güvence koruması için hayat boyu eşlerine bağlımlı hale getirilmişlerdir.

Çalışma yaşamına son yıllarda çoğunlukla kadınlara özgü olarak, "evden çalışma, eve iş verme" olarak adlandırılan yeni ve farklı bir esnek çalışma modeli girmiştir. Bu çalışma modelinde ev eksenli olarak yapılan işler, kişinin kendi evinde yapılabildiği gibi akrabası olan başkasına ait evde de yapılabilmektedir. Kadınlar tarafından evlerde emek yoğun olarak yapılan hizmetler ve üretilen malların üretiminde kullanılan kadına ait emek/çalışma sigortalı çalışma için yeterli görülmemektedir. Yine benzer şekilde kadınlar tarafından başkasına ait evde temizlik, çocuk ve hasta bakımına ait ayda 10 günün altında kalan çalışmalar da uzun vadeli sigorta kolları açısından sosyal güvenlik kapsamı dışındadır. Gündelikçi olarak tabir edilen ev hizmetlerinde çalışan kadınlar bir aydaki tüm çalışma günlerini üç ve daha fazla kişinin evinde çalışarak geçiriyorsa bu çalıştığı günler için yaşlılıkta emeklilik hakkı elde edememektedir. Çünkü, bu şekilde bir kadını çalıştıranlar için sadece kısa vadeli sigorta kollarından iş kazası ve meslek hastalığı primi ödenmesi zorunluluğu vardır. Çalışılan bu günlerin sağlık sigortası ile uzun vadeli sigorta kollarına ait priminin ise istemesi ve bildirimde bulunması halinde bizzat çalışan kadın

[208] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.6, (29.05.2018)

tarafından ödeneceği 5510 sayılı yasanın Ek Madde 9. maddesinde belirtilmiştir.

"5510 sayılı yasanın Ev Hizmetlerinde Çalışanların Sigortalılığı ve Konut Kapıcılığı başlıklı Ek Madde 9'un" ikinci fıkrasında yer alan düzenlemelere aşağıda yer verilmiştir.

> "Ev hizmetlerinde bir veya birden fazla gerçek kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içinde çalışma saati süresine göre hesaplanan çalışma gün sayısı 10 günden az olanlar için ise, çalıştırıldıkları süreyle orantılı olarak çalıştıranlarca 82 nci maddeye göre belirlenen prime esas günlük kazanç alt sınırının % 2'si oranında iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi ödenir. (…) Bunlar hakkında hastalık sigortası hükümleri uygulanmaz. Bu fıkra kapsamına girenler, adlarına ödenen priminin ait olduğu ayı takip eden ayın sonuna kadar aynı kazancın otuz katının % 32,5 oranında prim ödeyebilir. Bunun % 20'si malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları, % 12,5'i genel sağlık sigortası primidir. Bu süre içinde ödenmeyen primin ödenme hakkı düşer". [209]

Bu düzenlemeler, ev hizmetlerinde çalışan kadınları sosyal güvenlikten yoksun ve eşitsiz bir çalışma ortamına itmektedir. Hafta sonu tatili dışında ayın diğer günlerinde ev hizmetlerinde gündelikçi olarak çalışan bir kadın, çalıştığı bu günlerin tamamının primini ödese bile bir ayda en çok 21 veya 22 gün sigortalılık hizmet süresi kazanabilecektir. Temizlik işini aylık asgari ücret karşılığında bir fabrika veya ofiste yapan ve hafta sonu tatilinde çalışmayan bir kadın ise aynı oranda emeği karşılığında ayda 30 gün sigortalılık hizmet süresi kazanmaktadır. Bu durum, hizmet sektöründe az ücretle çalışan kadınlar arasında bile eşitsizlik oluşturmaktadır. Kadın çalışanların yoğunlaştığı ev ve bakım hizmetleri ile esnek çalışma şeklinde yapılan işlerdeki kadın emeğinin, sosyal güvenlik kapsamı dışında tutulması kadınlar arasında kayıt dışı ve sosyal güvenceden yoksun çalışma oranını artırmaktadır.

Tarım veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına bağımsız çalışanlardan, aylık ortalama kazancı asgari ücretin altında kalanların, bu çalışmaları da sigortalı çalışma kapsamı dışında tutulmaktadır. Ülkemizde

[209] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, ek m.9, (29.05.2018)

tarım sektöründe küçük ölçekli ve geçimlik tarım faaliyetlerinin çoğu kadınlar tarafından yapılmaktadır.[210] Tarım ve orman işlerinde çalışan kadınların yoksul olduğu ve bu işleri karşılığında ancak aile geçimini sürüdürebilecek kadar kazandıklarının bilinmesine rağmen, yeni sosyal güvenlik yasasının getirmiş olduğu bu düzenlemeler, tarım ve orman işlerinde çalışan yoksul kadınları sosyal güvenlik korumasının dışında bırakarak bu kesimdeki mevcut yoksulluğu derinleştirmektedir. Reformun temel yasası, bu durumda olanların sosyal sigortalılığı ile ilgili herhangi bir düzenleme getirmeyerek başta kadınlar olmak üzere bu kesimde yer alanların sosyal yardımlara muhtaç kalmasını sürekli hale getirmiştir.

İşçi, memur ve bağımsız çalışan statüleri dışında kalan çalışmayan/kayıtdışı çalışan kadınlar, talep etmeleri halinde ve primlerini kendileri ödemek koşuluyla isteğe bağlı sigortalı olabilmektedirler. Reformdan önce isteğe bağlı sigortalı olan ve sağlıktan hak sahibi olarak eşinden veya babasından yararlanan kadın sadece uzun vadeli sigorta kollarından (malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları) brüt asgari ücretin % 20'si oranında prim ödemekteydi. Hak sahibi olarak sağlık hizmetlerinden eşine veya babasına ait sigortadan yararlanabilmekteydi. Reformla birlikte gelen yeni düzenlemede bu şekilde isteğe bağlı sigortalı olan kadınlar, eşlerinden ve babalarından yararlandıkları sağlık sigortası haklarını yitirmişlerdir. İsteğe bağlı sigortalılık için ödeyecekleri prim tutarına genel sağlık sigortası primi de eklenmiştir. Yeni düzenlemede isteğe bağlı sigortalıların ödeyeceği aylık prim tutarı brüt asgari ücretin % 32'si olarak hesaplanmaktadır.

Ev kadınlarının yanısıra tarımda sigortasız çalışan yoksul kadınların diğer anlatımla sigortalı çalışma imkanı bulamayan kadınların isteğe bağlı sigortalılık yükümlükleri artırılarak, çalışmayan kadının isteğe bağlı sigortalı olarak sosyal

[210] Esin Candan, Semiha Özalp Günal, "Türkiye'de Tarımda Kadın Emeği," https://www.turktob.org.tr/upload/dergi16/10-12.pdf, (18.06.2019)

güvenlikten yararlanması zorlaştırılmıştır.[211] Birçok alanda kadın emeğinin sigortalılık ve sosyal güvenlik koruması için kayda değer bulunmamasına neden olan geleneksel köklere dayanan cinsiyetçi yaklaşım, reformla getirilen yeni düzenlemeler sayesinde yasaya dayanan meşru bir niteliğe bürünmüştür. Kadının çalışmasına ve emeğine karşı tüm olumsuz yaklaşımların temsili olan bu yasal zemin, çalışma hayatında yer alan dört çalışandan ancak birisinin kadın olabilmesi ile sonuçlanmaktadır. Yeni sosyal güvenlik sistemi, kadın erkek farkı gözetmeden toplumun tüm fertlerini, vatandaşlıktan kaynaklanan bir hak olarak sistemin içine dahil etmek yerine, daha önceki sistemde olduğu gibi esas öznesi olarak, düzenli/sürekli çalışan, prim ödeyen kayıtlı çalışanları seçmiştir.[212] Yeni sosyal güvenlik sistemi, az kazanan, yoksul, kısmı zamanlı ve esnek çalışan, eşinin yanında veya aile içinde çalışan, tarımda asgari ücretin altında kazançla çalışan kadın emeğini ve bu grupta yer alanları sosyal güvence kapsamı dışında bırakmıştır. Sosyal güvenlik reformun temel yasasıyla yapılan bu eşitsiz düzenlemler, kadınların hastalık ve yaşlılıkta sosyal sigorta kapsamında aylık alan olarak değil, bir erkeğe bağlı hak sahibi olarak veya sosyal yardımlarla ancak yaşamını sürebileceklerine işaret etmektedir.

3.3.1 Analık Sigortasından Sağlanan Haklar

Analık sigortası, sosyal güvenlik reformundan öncede sosyal güvenlik sistemi içinde varolan bir sigorta koludur. Sosyal güvenlik reformu ile birlikte analık sigortasının uygulama alanı genişletilmiş ve bu sigorta kolu yeniden düzenlenmiştir. Analık sigortası, sigortalı kadınlar ile sigortalı çalışan erkeğin sigortalı olmayan eşine emzirme ödeneği ile geçici iş göremezlik ödeneği verilmesini kapsamaktadır. Sigortalı çalışan ya da kendi çalışmalarından dolayı aylık veya gelir alan emekli kadın ile yine sigortalı çalışan ya da

[211] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.50-52, (29.05.2018)
[212] Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi, (KEİG), *"Türkiye'de Kadın Emeği ve İstihdamı Sorun Alanları ve Politika Önerileri",* 2009, s.16.

kendi çalışmalarından dolayı aylık veya gelir alan emekli erkeğin sigortalı olmayan eşinin, gebeliğinin başladığı tarihten itibaren doğumdan sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebelik halinde ise on haftalık süreye kadar olan gebelik ve analık ile ilgili rahatsızlık ve özürlülük hallerinin tamamı analık hali olarak düzenlenmiştir.[213]

Analık sigortası kapsamında sosyal güvenlik reform ile birlikte getirilen önemli iki yenilik vardır. Birincisi, tarımda veya diğer alanlarda sigortalı çalışan kadın ile yine bu alanlarda bağımsız çalışan sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin de analık sigortasına dahil edilmesidir. İkinci ise gebe kadına, sigortalılık durumu ve genel sağlık sigortası primi ödeme koşulu aranmaksızın sağlık hizmeti verilmesidir. Analık sigortasından sağlanan yardımların başında genel sağlık sigortası kapsamında gebe kadına yatarak ve ayaktan sağlanan ücretsiz tedavi hizmetleri gelmektedir. Bu ücretsiz tedavi imkanından yararlanmak için genel sağlık sigortası için gerekli olan en az 30 gün sağlık sigortası primi ödemiş olmak şartı gebe kadınlar için aranmamaktadır. Bu ücretsiz tedavi; muayene, tahlil, tetkik ve ilaç dahil tüm tıbbi hizmet ve gereklilikleri içermektedir.[214]

Analık sigortasından, sağlanan bir diğer imkan da geçici iş göremezlik geliri verilmesidir. Bu geçici iş göremezlik gelirinin ön koşulu sigortalı çalışan kadın olmaktır. Sigortalı olan erkeğin sigortalı olmayan eşine, eşi ve kendisi sigortalı olmayan kadına gebelik süresinde ve doğum sonrasındaki iş göremezlik hallerinde geçici iş göremezlik geliri verilmemektedir. Geçici iş göremezlik ödeneğinin, bir diğer koşulu ise, sigortalı kadının, doğumdan önceki bir yıl içinde en az 90 gün kısa vadeli sigorta kollarından sigorta primi ödemiş olması gerekliliğidir. Geçici iş göremezlik geliri alınması için yetkilendirilmiş hekim ve sağlık kurullarından istirahat raporu alınmış olması ise son

[213] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.15, (30.05.2018)
[214] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.63, m.67, (30.05.2018)

koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu koşulları gerine getiren kadına, doğumdan önceki ve sonraki sekizer haftalık sürede çalışmadığı her gün için geçici iş göremezlik geliri ödenmesi sosyal güvenlik yasasında belirtilmiştir. Çoğul gebeliklerde sekiz haftalık süreye iki hafta eklenerek geçici iş göremezlik süresi on hafta olarak hesaplanmaktadır. Geçici iş göemezlik gelirinin hesabında, yatarak görülen tedavilerde günlük kazancın yarısı, ayaktan görülen tedavilerde günlük kazacın üçte ikisi dikkate alınmaktadır.[215] Analık sigortasından geçici iş göremezlik geliri alabilmek için sigortalı olma ve prim ödeme şartları olduğundan, ev işlerinde, tarım ve orman işlerinde çalışan ve az gelir elde eden kadınlar ile sigortalı olmayan kadınların doğum yapmaları halinde geçici iş göremezlik gelir ödenmemektedir.

Analık sigortası kapsamında ödenen emzirme ödeneğinin verilmesi koşulları arasında, çocuğun yaşaması ve sigortalı kadın ile sigortasız eşi olan sigortalı erkeğin doğumdan önceki bir yıl içerisinde en az 120 gün iş kazası, meslek hastalığı, analık ve hastalık sigortalarını içeren kısa vadeli sigorta kollarından prim ödemiş olması şartı vardır. Emzirme ödeneğinin tutarı, Sosyal Güvelik Kurumu'nca önerilen ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından onaylanan miktar kadardır. İş göremezlik gelirinde olduğu gibi emzirme ödeneği de, ancak sigortalı çalışılması halinde ödenmekte sosyal güvence kapsamı dışında olan ve doğum yapan kadınlara bu ödenek verilmemektedir.

Analık sigortasını düzenleyen 5510 sayılı yasanın 15'inci maddesinde bu sigorta türü ayrıca, "kanunun 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki sigortalıların, iş kazası ve meslek hastalığı dışından kalan ve iş göremezliğe neden olan rahatsızlıklar, hastalık halidir"[216] şeklinde tanımlanmakatdır. Kanunun bu hükmünde geçen "a" bendi bağımlı çalışan işçileri, "b" bendi bağımsız çalışanları ifade

[215] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.16, m.18, (30.05.2018)
[216] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.15, m.18, (30.05.2018)

etmektedir. Aynı kanunun 4'üncü maddesinde yer alan "c" bendi ise kamu çalışanı memurları tanımlamaktadır. Analık sigortası bağlamında sosyal güvenlik yasası, memur kadına yönelik düzenleme yapmamıştır. Sağlık hizmetleri kapsamında memur kadın kendi sigortasından yararlanacaktır. Analık sigortası kapsamı bakımından memur kadının geçici iş göremezlik geliri alabilmesi için bir düzenleme olmadığından memur kadın gebelik ve doğum nedeniyle sağlık kurulu istirahat raporu aldığında genel hükümler çerçevesinde günlük kazancının tamamını alabilmektedir. Geçici iş göremezlik geliri bağlamında, memur kadın ile işçi ve/veya bağımsız çalışan kadın arasında memur kadın lehine eşitsiz bir düzenleme ve uygulama vardır. Tüm kadınlar için doğal olarak eşit olan analık halinde bile gelirin dağıtımında çalışma statüsünün esas alındığını görülmektedir.

3.3.2 Doğum Borçlanması Hakkı

Doğum borçlanması ile üç çocuğa kadar her bir çocuk için 2 yılı geçmeyecek şekilde çalışamayan günler için prim ödeyerek, bu günlerin sigortalılık hizmet süresi olarak değerlendirilmesi sağlanmaktadır. Doğum borçlanması, sigortalı çalışmaya başladıktan sonra doğum yapan kadın, sigortalı çalışmaya başlamadan önce doğum yapan kadın ayrımının yasal düzenlemeyle belirlendiği bir sosyal güvenlik hakkıdır. Doğum borçlanmasıyla, sigortalı çalışan kadına verilen ücretsiz doğum ve analık izin süreleri ile doğumdan sonraki iki yıl içerisinde çalışılamayan süreler, en çok üç defaya mahsus olarak üzere borçlanma talebinde bulunulması halinde borçlanılmaktadır.

Borçlanma talebinde bulunulan zaman aralığında çocuğun yaşaması ve borçlanma priminin bir ay içinde ödenmiş olması ise doğum borçlanmasının belirleyici koşullarıdır.[217] İlk doğumunu yaptıktan sonra iki yıllık süre dolmadan ikinci doğumunu yapan kadın sigortalı, ilk doğumdan ikinci doğuma kadar geçen süreyi borçlanabilir.[218]

[217] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.41, (27.05.2019)
[218] http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kadin, (31.05.2018)

Doğum borçlanmasında esas kıstas, kadının doğum yapmadan önce mutlaka sigortalı çalışmış olmasıdır. Başka bir anlatımla doğum borçlanmasının kapsamı, doğumdan önce bir gün dahi olsa kayıtlı/sigortalı çalışılmış olan kadınlardır. Doğumdan önce sigortalı çalışması olmayanlarla doğumdan sonra sigortalı çalışmaya başlayan kadınlar doğum borçlanması hakkından yararlanamaktadırlar.

Sosyal güvenlik reformunun temel kanunu 5510 sayılı yasada, doğum borçlanması hakkı sadece bir işverene bağlı olarak çalışan işçi statüsündeki kadına iki çocuk için verilmiştir. Memur statüsünde ve kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan kadınlara doğum borçlanması yapabilme hakkı verilmemiştir. Çalışan kadınlar açısından çalışma statüsüne göre yapılan bu eşitsiz düzenleme yasanın yürürlüğe girdiği 1 Ekim 2008 tarihinden 10 Eylül 2014 tarihine kadar devam etmiştir. 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeyle, memur kadın ile kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan kadınlara da doğum borçlanması hakkı verilmiş ve borçlanma yapılacak doğum sayısı üçe çıkarılmıştır.[219] 6552 sayılı yasayla yapılan düzenleme socunucunda doğum borçlanamsı hakkı bağlamında çalışan kadınlar arasındaki eşitsizlik giderilmiştir. Yapılan bu son yasal düzenlemede de sigortalı çalışmayan kadınlara doğum borçlanması hakkının yine verilmediği görülmektedir.

Kadınların çoğunlukla gündelik ev işlerinde, tarım, orman ve hizmet sektöründe düşük ücretlerle ve kayıt dışı çalışmak zorunda bırakıldığı somut bir gerçektir. Buna rağmen, doğum borçlanması hakkının sadece sigortalı çalışan kadına verilmiş olması, sosyal güvenlik korumasından yoksun kayıt dışı çalıştırılan kadını sosyal güvenceye kavuşma imkanından bir kere daha mahrum bırakmıştır. Kadının sigortalı olduktan sonra veya sigortalı olmadan önce doğum yapmış olması şeklinde ayrıma tabi tutulmuş olması,

[219] http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911M1-1.htm, *İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun,* m.43, (27.05.2019)

doğum borçlanması hakkından yararlanmada kadınlar arasında eşitsizliğe neden olmaktadır. Kadının çocuk doğurması başta ailenin devamlılığı için değerli olduğu kadar aynı zamanda toplumun devamlılığı ve geleceği için de değerlidir. Bu değeri odağımıza aldığımızda doğum borçlanması hakkından yararlanmada kadınlar arasında oluşturulan eşitsizliğin kaynağını anlamak ve açıklamak olası görünmemektedir.

Sadece sigortalı kadına verilmiş olan doğum borçlanması hakkı, borçlanılan sürelere ilişkin günlük olarak hesaplanan borçlanma priminin ödenmesi halinde elde edilebilmektedir. Bu günlük primin en alt tutarı, aylık brüt asgari ücretin 30'a bölünmesi ile bulunan günlük kazanç alt sınırının % 32'sidir. Bu formülden hareketle 2019 yılında doğum borçlanmasının günlük alt tutarı, 27,2896 TL olarak hesaplanmaktadır. Bir doğum nedeniyle iki yıllık süre için 720 gün borçlanma yapılacağı dikkate alındığında 720x27,28=19.648,51 TL prim ödenmesi gerekmktedir. Üç doğum için yapılacak borçlanmada bu prim tutarı, 58.945,54 TL'ye[220] çıkmaktadır. Sigortalı çalışmış olsalar bile çoğunlukla düşük ücretlerle, kısmı zamanlı ve esnek çalışmak zorunda kalmalarından dolayı kadınların elde ettikleri gelirlerle hesaplanan bu doğum borçlanması prim tutarlarını ödemeleri imkan dahilinde değildir.

Reformla gelen yeni sosyal güvenlik sistemindeki doğum borçlanması hakkı uygulaması, doğum nedeniyle çalışma yaşamından ayrılmak zorunda kalan kadına bu süreleri sigortalılık süresinden saydırarak emeklilik aylığı alma imkanını artırması bakımından olumlu değerlendirilebilir. Ancak doğum borçlanması hakkının, sigortasız ve kayıt dışı çalışan kadınlara verilmemiş olması ile prim ödeme zorunluluğunun bulunması bu haktan yararlanabilecek kadın sayısını oldukça sınırlandırmaktadır. Öte yandan doğum borçlanmasınında öngörülen sürelerin hepsinin borçlanılabilmesi için her doğumdan sonra sigortalı kadının 2 yıla kadar ücretsiz izin kulllanması gerekmektedir. Bu hem yasal

[220] Doğum Borçlanması Tutarı, 2019 yılı için belirlenmiş brüt asgari ücret üzerinden hesaplanmıştır.

bağlamda hem de paratikte mümkün görülmemektedir. İşçi statüsünde sigortalı kadına doğumdan sonra en çok 6 ay süreyle ücretsiz izin verilmektedir.[221] Sigortalı çalışan kadınlarda aile geçimi ya sadece kadın tarafından ya da çift çalışanlı aile olarak kadının kazancına da bağlı olarak sağlandığınından doğumdan sonra kadının 2 yıl süreyle ücretsiz izin kullanması pratikte yaygın değildir. Doğum borçlanması uygulamasının pratikteki yansımaları, bu hakkın, doğumdan önce sigortalı çalışmış ve borçlanma primini ödeyebilecek kadar ekonomik durumu iyi olan kadınlarla sınırlı kaldığına ve tüm kadınları kapsamadığına işaret etmektedir.

3.3.3 Kadınlara Evlenme Ödeneği Verilmesi

Evlenme ödeneği, "5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun ölüm sigortasından sağlanan haklar ve yararlanma şartları" başlıklı 32'nci maddesinin "c" fıkrasında düzenlenmiştir. Bu fıkranın değiştirilmeden önceki hali; "aylık almakta olan eş ve çocuklara evlenme ödeneği verilmesi"[222] şeklindedir. Bu hüküm, "08.05.2008 tarihli ve 26870 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5754 sayılı kanunun" 20'nci maddesi ile "kız çocuklarına"[223] şeklinde değiştirilerek evlenme ödeneğinin kapsamı sadece kız çocuklarıyla sınırlandırılmıştır. Bu değişikliğin yapılma zamanı değişikliği gerçekleştirenlerin, bir hatadan derhal dönülmesi gerektiği düşüncesiyle hızlıca hareket ettiklerini göstermektedir. 16.06.2006 tarihli ve 26200 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5510 sayılı kanunun ihtiva ettiği bazı hükümlerin tedricen ve nihayet tüm hükümleri ile 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe gireceği kararlaştırılmıştır. Kanun daha tüm hükümleri ile yürürlüğe girmeden önce 08.05.2008 tarihinde kanunun 32'nci maddesinde değişiklik yapılarak, dul kadının evlenme ödeneği kapsamı dışına

[221] https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf, *4857 Sayılı İş Kanunu*, m.74, (25.06.2019)
[222] http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu,m.32, (22.01.2018)
[223] http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080508-1.htm, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, m.20, (22.01.2018)

çıkarılması, eşi ölen dul kadınla ilgili olarak geleneksel reflekslerle belirlenmiş toplumsal konum ve rolün bir yansımasıdır.

Yapılan değişiklikle evlenme ödeneğinin sadece kız çocuklarına verilmesi, kadının dul kaldıktan sonra medeni usulde evlenme hakkına bir müdahale niteliğindedir. Medeni usulde evlenmesi halinde dul kalan kadına verilmekte olan ölüm aylığının kesilmesinin yanı sıra evlenme ödeneğinin verilmemesi dul kalan kadınları resmi nikahla medeni usulde evlenmekten alıkoymaktadır. Yetim kalan kız çocuklarına yetim aylığı, çalışmamaları ve evlenmemeleri şartına bağlı olarak verilmektedir. Evlenmeleri nedeniyle, almış oldukları "yetim aylıkları kesilmesi gereken gereken kız çocuklarına evlenmeleri halinde, almakta oldukları aylık veya gelirlerinin iki yıllık tutarı bir defaya mahsus olmak üzere evlenme ödeneği olarak peşin ödenmektedir". [224] Evlenme ödeneği alan hak sahibinin aylığı kesildiğinden itibaren iki yıl içerisinde eşinden ayrılması ve yeniden aylık almaya başlaması durumunda iki yıllık süre doluncaya kadar gelir veya aylık bağlanmamaktadır. Bu durumda olanlara söz konusu aylıksız geçen sürede sadece genel sağlık sigortasından sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı verilmektedir.

Evlenme ödeneği ile ilgili düzenlemeler, eşi ölen ve ölen eşinden dolayı ölüm aylığı alan dul kadının terkar evlenmesinin hoş karşılanmadığını göstermektedir. Kız çocuklarına ise ölen baba veya annesinden dolayı almış olduğu yetim aylığının iki yıllık tutarının toptan ödenmesi, kız çocuklarının geleneksel olarak belirlenmiş bir erkeğe bağımlı olma haline bürünmelerini teşvik etmektedir. Evlenme ödeneğine ilişkin yapılan yasal düzenlemeler, sosyal güvenlik sistemi içinde kadının cinsiyetçi yaklaşımla geleneksel rolleri ve toplumsal konumu ile ele aldığına işaret etmektedir.

[224] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.37, (30.05.2018)

3.4 Emeklilikle İlgili Düzenlemelerde Kadın

Sosyal güvenlik reformu, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi kurulmasına odaklanmıştır. Gelirleriyle giderlerini karşılayabilen mali açıdan güçlü bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması reformun en öncelikli hedefidir. Reformla getirilen yeni sosyal güvenlik sisteminde bu hedefe ulaşabilmek için, emekli aylıklarının zaman için azaltılması ve emekli aylığını hak etme koşullarının zorlaştırılması yöntem olarak seçilmiştir. Reformla birlikte emekli aylığı için gerekli olan çalışma gün sayısı ile emekli olunacak yaş artırılmıştır. Buna ek olarak aynı zamanda emekli aylığının hesabında dikkate alınan aylık bağlama oranları düşürülmüştür.

3.4.1 Kendi Çalışmasından Dolayı Emekli Olan Kadın

Sosyal güvenlik reformu ile emeklilik hakkını elde edebilme koşulları açısından kadın ile erkek birbirine kademeli olarak eşitlenmiştir. Yeni sistemde, kadın ve erkek farkı gözetilmeksizin emeklilik yaşı 2048 yılından itibaren 65 yaşına yükseltilmiştir. Öngörülen bu kademeli geçişin ilk evresinde ise, kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 25 yılı (9000 gün) malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödenmiş olması şartı ile yaşlılık aylığı bağlanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu 9000 gün prim ödeme şartı memur ve kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan kadınlar için uygulanmaktadır. Bir işverene bağlı olarak işçi statüsünde çalışan kadınların ise 7200 gün (20 yıl) prime ödemeleri gerekmektedir. İşçi statüsünde çalışan kadınların, emeklilik için memur veya kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan kadınlara göre daha az prim ödemeleri, kadınlar arasında çalışma statüsü esasına dayanan eşitsiz bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Sigortalılık hak ve yükümlülükleri bağlamında reformun temel yasası olan 5510 sayılı yasa tüm hükümleriyle 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten sonra işe başlayan ve çalışma gün şartını 01.01.2036 tarihine kadar yerine getiren kadınlar 58

yaşında emekli olabileceklerdir. Emeklilik yaş şartı ile ilgili olarak 2036-2048 yılları arasında kademeli bir geçiş sistemi benimsenmiş olup, çalışma süresini başka bir ifadeyle prim ödeme gün sayısını 2048 yılı ve sonrasında tamamlayanlar kadın erkek farkı gözetilmeksizin 65 yaşında emekli olabilecektir.[225] Yeni sosyal güvenlik sistemi içerisinde yapılan bu düzenlemelerle gerek emeklilik yaşı gerekse de emeklilik için gerekli prim ödeme gün sayısı bakımından kadın ile erkek eşitlenmiştir.

Reformla birlikte emekli aylıklarının hesaplanmasında dikkate alınan aylık bağlama oranı düşürülmüştür. Emekli aylıkları, sigortalı çalışanın ortalama aylık kazancı ile aylık bağlama oranının çarpımı ile hesaplanmaktadır. Aylık bağlama oranının düşürülmesi aynı çalışma süresi ve koşulları altında reform öncesi döneme göre emekli aylığının daha az olması anlamına gelmektedir. Aylık bağlama oranlarının düşürülmesi, ülkemizde sosyal güvenlik sisteminde dönüşümün başlangıcı olan ve emeklilik yaşının ileri alınmasıyla bilinen 08.09.1999 tarihli 4447 sayılı kanunun düzenlenmesiyle başlamıştır. Bu tarihte başlayan aylık bağlama oranının düşürülmesi süreci sosyal güvenlik reformu ile bu oranın % 2'ye düşürülmesiyle tamamlanmıştır.

Reform öncesi, 08.09:1999 tarih ve 4447 sayılı yasadan önce SSK'ya tabi işçi statüsünde çalışanlar için yaşlılık/emeklilik aylık bağlama oranı, % 60, kadın ise 50 erkek ise 55 yaştan sonraki her fazla yaş ve 5000 günden her fazla 240 gün için bu oran 1 puan artırılırken, 5000 günden az her 240 gün için ise 1 puan indirim yapılmaktadır. Kendi adına ve hesabına Bağ-Kur'a tabi bağımsız çalışanlar için aylık bağlama oranı, % 70, 25 yıldan fazla prim ödenen her tam yıl (360 gün) ile kadın ise 50, erkek ise 55 yaşından sonraki yıllar için fazla olan her tam yaş için 1 puan artırım yapılırken, kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmakla beraber en az 15 tam yıl sigorta primi ödemiş olanlara hesaplanacak kısmi aylıklar için primi ödenmemiş 25 yıldan az her yıl için % 1 puan

[225] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.28, (01.06.2018)

indirim yapılmaktadır. Emekli Sandığına tabi memur statüsünde çalışanlar için aylık bağlama oranı 25 yıl için % 75, 25 yıldan fazla her tam yıl için 1 puan artırım yapılırken 25 yıldan her eksik yıl için 1 puan indirim yapılmaktadır. 08. 09.1999 ile 01.10.2008 tarihleri arasında memur statüsünde çalışanlar için aylık bağlama oranı değişmezken, işçi ve kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar için bağlanacak yaşlılık/emeklilik aylıklarda, ilk 10 yılın (3600 gün) her yılı için % 3,5, sonraki 15 yılın (5400 gün) her yılı için % 2, 25 yıldan (9000 gün) sonraki her yıl için % 1,5[226] oranları esas alınmıştır. 01.10.2008 tarihi ve reformdan sonra işçi, memur ve bağımsız çalışanlar için çalışma statüsü gözetilmeksizin sigortalı her çalışma yılı (360 gün) aylık bağlama oranı % 2 olarak belirlenmiştir.

Yeni sistemde 25 yıllık bir çalışma karşılığında uygulanacak aylık bağlama oranı % 50 olacaktır. Bu düzenleme emeklilikte biraz daha fazla aylık için 25 yılın üzerinde çalışmayı gerektirmektedir. Reform öncesi dönemde emekli aylıklarına uygulanan güncelleme kat sayısı, enflasyon + büyüme hızı şeklinde hesaplanırken, yeni sistemde enflasyon + büyüme hızının % 30'unun toplamına bir (1) tam sayısının eklemesi ile hesaplanmaktadır. Emekli aylıklarının hesaplanmasında hem esas alınan aylık bağlama oranının düşürülmesi hem de güncelleme katsayısının hesabında büyüme hızının tamamının alınmaması, gelecek yıllarda emekli olanların aynı şartlarda önceki dönemde emekli olanlardan daha az emekli aylığı almamalarına neden olmaktadır.[227]

Emeklilik aylığını elde edebilmek için belirlenen bu şartların kadınlar tarafından yerine getirilmesi, çalışma yaşamının doğum ve bakım hizmetleri ile kesintiye uğraması ve kadınların çoğunlukta olduğu hizmet ve tarım sektöründe ileri yaşta çalışma olanaklarının azalması nedenleri ile oldukça zorlaştırılmıştır. Uzun süre prim ödeyerek

[226] Recep Levent, "Emeklilikte Aylık Bağlama Oranları" https://www.isvesosyalguvenlik.com/emeklilik-aylik-baglama-oranlari/, (04.07.2019)
[227] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.3, f.29, m.29, (01.06.2018)

ileri yaşta emekli olabilme koşulları erkeklerin yaşama ve çalışma örüntülerine göre düzenlenmiştir. Özellikle kesintisiz uzun süre çalışmak, toplum tarafından belirlenmiş olan geleneksel rolleri ve zorunlulukları nedeniyle kadınlara uygun değildir. Bu şartların, kadınların kendi çalışmalarından dolayı emeklilik aylığını kazanmaları yerine hak sahibi/bağımlı olarak sigortalı babası ve/veya eşinin aylığına muhtaç duruma geleceklerine işaret etmektedir.

Sosyal güvenlik reformu ile getirilen yeni sistemde başka birinin bakımına muhtaç ağır engelli çocuğu olan kadınlar için, prim ödeme gün sayılarının dörtte biri kadar bir sürenin prim ödeme gün sayılarına karşılıksız ekleneceği ve eklenen bu süre kadar emeklilik yaşının indirileceği şeklinde bir olumlu bir düzenleme yapılmıştır.[228] Bu olumlu düzenlemeyle getirilen hak sadece anneye verilmiş olup, babaya verilmemiştir. Anne, baba ve toplumun ortak sorumluluğu olan çocuğa bakım hizmeti, yine cinsiyetçi bir yaklaşımla kadınlar üzerinde bırakılmıştır. Bu durumda olan kadın hem çalışma yaşamı ile birlikte sosyal yaşamdan erken ayrılmakta hem de engelli çocuğuna bakım işinde yalnız bırakılmaktadır.

2013-2015 yılları arasında işçi ve memur statüsünde çalışanlar ile tarımda ve diğer alanlarda bağımsız çalışan kadın ve erkeklere kendi çalışmalarından dolayı bağlanan aylık türleri ve aylık sayıları üzerinde bir analiz yapılmıştır. Bu analizde, yıllar itibariyle kadın ve erkeklere bağlanan emeklilik/yaşlılık aylığı verileri esas alınmıştır. Söz konusu veriler üzerinde yapılan analiz, kendi çalışmasından dolayı emekli aylığı elde edebilen kadın ve erkek sayısının karşılaştırılabilmesine imkan vermiştir. Yapılan bu karşılaştırma, kadınların kendi çalışmalarından dolayı elde ettikleri aylık sayısının, erkeklere bağlanan/ödenen emekli aylık sayısına nazaran oldukça az olduğunu, kendi

[228] http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/yürülükteki mevzuat, Malul Çocuğu olan Kadın Sigortalılar konulu, 22.05.2009 tarihli 2009/73 sayılı genelge, (23.01.2018)
[228] http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, Aylık ve Gelir Alanlara Ait İstatistikler, (30.05.2018)

çalışmasından dolayı emekli aylığı alabilen kadın sayısının düşük kaldığını göstermektedir.[229]

Tablo 3: Kendi Çalışmasından Dolayı Aylık Bağlanan Kadın ve Erkek Sayısı

Yıllar	Malullük/Vazife Malullüğü Aylığı		Yaşlılık Aylığı		Aylıklar Toplamı		
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Genel
2015	2.236	9.697	113.888	372.888	116.124	382.567	498.691
2014	2.396	9.684	73.452	278.577	75.848	288.261	364.109
2013	1.444	7.774	67.055	258.375	68.499	266.149	334.648

Yukarıdaki tabloda yer alan veriler incelendiğinde, tüm çalışma statülerinde çalışan kadın ve erkeklere kendi çalışmalarından dolayı malullük, vazife malullüğü (memur) ve yaşlık aylığı olmak üzere tüm aylık türlerinden; 2013 yılında 334.648 aylığın 266.149'u erkeklere bağlanmış iken 68.499'u kadınlara, 2014 yılında 364.109 aylığın 288.261'ı erkeklere bağlanmış iken 75.848'ı kadınlara ve 2015 yılında 498.691 aylığın 382.567'si erkeklere bağlanmış iken 75.848'i kadınlara bağlanmıştır. 2015 yılında hem kadınlara hem de erkeklere bağlanan aylıklarda bir artış olduğu görülmektedir. 2015 yılında tarımda ve diğer sektörlerde çalışanların birikmiş olan prim borçlarının, bir kısmının silinmesi ve kalan tutarın anlaşmalı kamu bankalarından kredi kullanarak ödenmesi imkanı sağlayan yasal düzenleme yapılmıştır.[230] Prim borcundan dolayı emekli olamayan ve sayıları artmış olan bağımsız çalışan sigortalılar bu olanaktan yararlanarak

[229] http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, Aylık ve Gelir Alanlara Ait İstatistikler, (30.05.2018)

[230] http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/6645 Sayılı İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, m.56, (09.06.2018)

prim borçlarını ödeyerek emekli olmuşlardır. 2015 yılında hem kadınlara hem de erkeklere bağlanan aylıkların sayısındaki artışın nedeni, prim borçlarının silinmesi ve borçların ödenmesi için kredi imkanı sağlanmasıdır. Bu nedenle 2015 yılında emekli aylıklarındaki artışın, sosyal güvenlik reformunun olumlu etkisi olarak değerlendirmemek gerekir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde özellikle uzun vadeli sigorta kolu olan emeklilik aylıklarında geleceğe yönelik yapılan düzenlemelerin tüm sonuç ve etkileri, ancak 20-30 yıl sonra ortaya çıkmaktadır. Reformla gelen yeni sosyal güvenlik sisteminde birçok alanda kadın emeği ve çalışması sosyal güvence kapsamına alınmadığından, kadınların emeklilik için gerekli olan çalışma gün sayısını tamamlamaları zora girmiştir. Emeklilik için gerekli olan çalışma süresi ile emeklilik yaşı tamamen erkeklere özgü çalışma imkanlarına göre düzenlenmiştir. Geleneksel iş bölümü devam ettiğinden ev ve çocuk bakım hizmetlerinden dolayı kadınların çalışmaları uzun sürelerle kesintilere uğramaktadır. Sayılan bu olumsuzluklar, sonuçlarını kesin bir şekilde görmek için gerekli olan süreyi beklemeden, daha şimdiden kendi çalışmasından dolayı aylık alan kadın sayısının, anlamlı bir şekilde artmayacağını göstermektedir.

3.4.2 Dul ve Yetim Aylığı Bağlanan Kadın

Yeni sosyal güvenlik sisteminde, memur statüsünde çalışan ve emekli memur olanların eş ve çocukları için dul ve yetim aylığına ulaşma koşulları kolaylaştırılarak işçi ve bağımsız çalışan statüsündekilerle eşitlenmiştir. Reform öncesi sosyal güvenlik sisteminde, memur eş ve çocuklarının dul ve yetim aylığı alabilmeleri için memur olan eşin en az on yıl prim ödeme gün sayısını tamamlamış olması gerekmekteydi. Bu on yıllık süre işçi ve kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar için gerekli olan beş yıllık süre ile eşitlenmiştir. İşçi statüsünde çalışanlardan beş yıl sigortalılık süresi içinde en az 900 gün sigorta primi ödenmiş olanlarında hak sahiplerine dul ve yetim aylığı

bağlanabilmektedir. Bu kadar süre prim ödemeden ölen sigortalının geride kalan hak sahiplerine, ölen yakını adına kadınlarda doğum, erkeklerde askerlik borçlanması yaparak bu süreyi tamamlama hakkı verilmiştir.[231]

Ölen sigortalının dul kalan eşine, 18 yaşını, lise ve dengi öğrenim görmesi halinde 20 yaşını, yükseköğrenim görmesi halinde 25 yaşını doldurmayan çocuklarına yetim aylığı bağlanmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Kurulu kararı ile çalışma gücünü en az % 60 oranında yitirip malûl olduğu anlaşılan çocuklara dul ve yetim aylığı ödenmektedir. Bunun yanı sıra sadece kız çocukları için, yaşları ne olursa olsun evli olmayan, evli olmakla beraber sonradan boşanan veya dul kalanlara dul ve yetim aylığı ödeneceği yönünde yasal hüküm bulunmaktadır. Yetim aylığı alan kız çocuğunun veya dul aylığı alan eşin evlenmesi veya çalışması halinde yetim ve dul aylığı kesilmektedir.

Sosyal güvenlik yasasında yapılan değişikle, yetim aylığı alan hak sahibi çocuklardan 18 yaşını, lise ve dengi öğrenim görmesi halinde 20 yaşını, yükseköğrenim yapması halinde 25 yaşını doldurmayanların, işçi statüsünde çalışmaları halinde yetim aylıklarının kesilmeyeceğini yasal hükme bağlamıştır.[232] Bu hükümle, yetim aylığı alıp, 20 yaşına kadar lisede, 25 yaşına kadar yükseköğrenimde öğrenci iken bir işverenin yanında işçi statüsünde çalışan öğrencilerin yetim aylığının kesilmeyeceği yasal güvence altına alınmıştır. Bu düzenlemeyle aynı zamanda yetim aylığı alan öğrencilerin, öğrencilik süresinde kayıtlı/sigortalı olarak çalışabilmelerine imkan sağlanmıştır.

Dul ve yetim aylığına ilişkin reformla gelen önemli bir diğer değişik ise, faklı çalışma statüsüne sahip eş, ana ve babadan sağlanan aylıkların birleşmesidir. Reform öncesinde SSK, ES ve Bağ-Kur'a tabi olup ölen sigortalının geride kalan dul eş ve yetim çocuklarına her bir sosyal güvenlik kurumundan istisnalar hariç dul, yetim aylığı

[231] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.32, (27.05.2019)
[232] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.33, 34, (27.05.2019)

bağlanabilmekteydi. Reformla birlikte yürürlüğe giren 5510 sayılı kanunla bu durum değiştirilmiştir. Bu kanundan önce eş, anne veya babanın ölümü halinde bağlanan dul ve yetim aylıklarının aylığı bağlayacak kurumun farklı olması koşuluyla her iki kurumdan da dul ve yetim aylığı alınabilmekteydi. Bahse konu kanunun yürürlük tarihi olan 1 Ekim 2008 tarihi ve sonrasında eş ve anne/babanın ölümü halinde hak sahibinin tercihine göre eşinden ya da anne/babasından sadece birinden dul ve yetim aylığı bağlanabilecektir.[233]

Reformla birlikte yetim aylığı alan kız çocukları arasında ölen anne ve babanın çalışma statüsüne dayanan eşitsiz bir durum ortaya çıkmıştır. Kız çocuklarının ölen anne ve/veya babasından dolayı yetim aylığı alabilmesi için evlenmemesinin yanında, 5510 sayılı kanun kapsamında veya yabancı bir ülke mevzuatına göre yurtdışında çalışmaması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle yetim kalan kız çocuğunun memur, işçi, esnaf, şirket ortağı ve diğer şekillerde sosyal güvenceye tabi sigortalı çalışmaması gerekmektedir. Bu şart, annesi ve/veya babası SSK'ya tabi işçi, Bağ-Kur'a tabi kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan esnaf, şirket ortağı olan yetim kız çocukları için uygulanmaktadır. Anne ve/veya babası reform öncesi Emekli Sandığı hükümlerine göre emekli olduktan sonra ölen kız çocukları için bahse konu koşul uygulanmamaktadır. Anne ve babası reform öncesi ES'ye tabi emekli olan kız çocukları işçi veya kendi adına bağımsız çalışmaya başlasalar bile yetim aylığını almaya devam etmektedirler. Emekli Sandığı emeklisi annem ve babanın kız çocuğu "memur" olması halinde ölen anne ve babasından dolayı yetim aylığı alamamaktadır.[234] Anne ve babalarının ölümü halinde yetim kalma konusunda eşitlenen kız çocukları, ölen anne ve babalarının çalışma hayatındaki statülerine göre sağlanan hak bakımından farklılaştırılmıştır. Memur anne ve/veya babasından dolayı yetim aylığı alan kız çocuğu işçi veya kendi adına bağımsız çalıştığı

[233] Celal Tozan, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası Uyarınca Birden Çok Dosyadan Gelir ve Aylık Alma Hakkının Doğması, Türk-İş, 2014, s.13-24.
[234] Mehmet Eser, Kız Çocuklarının Yetim Aylığı ve Sağlık Hakları, http://www.hurriyet.com.tr/kiz-cocuklarinin-yetim-ayligi-ve-saglik-haklari-14388911, 12.04.2010, (27.05.2019)

sürece kendi kazancı yanında yetim aylığını da alabilmektedir. Ancak, bu olanak anne ve babası işçi veya kendi adına bağımsız çalışan kız çocukları için verilmemiştir. Kız çocukları arasında yetim aylığı kapsamında var olan eşitsiz uygulama reformdan sonra halen devam ettirilmektedir.

Ülkemizde, dul ve yetim aylığı kapsamında, hak sahibi durumunda olanlar çoğunlukla kadınlardır. Aşağıdaki tabloda, 2011-2015 yılları arasından memur, işçi, tarımda ve diğer alanlarda bağımsız çalışanların ölümleri halinde hak sahiplerine bağlanan aylıklara ilişkin veriler yer almaktadır. Bu aylıklara ait veriler, kadın eş, erkek eş, anne ve babaya göre ayrı ayrı hesaplanmıştır.[235]

Tablo 4: Gelir ve Aylık Bağlanan Hak Sahiplerinin Dağılımı (2011-2015)

Yıllar	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Eşler	**1.561.870**	**1.624.077**	**1.644.382**	**1.712.278**	**1.776.429**
Erkek Eş	30.807	33.184	33.026	36.286	39.337
Kadın Eş	1.531.063	1.590.893	1.611.356	1.675.992	1.737.092
Ana ve Babalar	**16.594**	**16.967**	**15.743**	**16.252**	**16.945**
Baba	2.724	2.875	2.423	2.517	2.629
Ana	13.870	14.092	13.320	13.735	14.316

Açıklama: Tabloda yer alan veriler, SGK Aylık ve Gelir Alanlara Ait İstatistik bilgilerinden elde edilmiştir. Bu tabloda, 18 yaş altı kız ve erkek çocuklara hak sahipliği nedeniyle ödenen yetim aylıklarına yer verilmemiştir.

Bu tablo analiz edildiğinde, hak sahipliği kapsamında bağlanan aylıklar içerisinde, kadınlara bağlanan aylıkların çok yüksek olduğu görülmektedir. Hak sahipliği

[235] http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, Aylık ve Gelir Alanlara Ait İstatistikler, (30.05.2018)

kapsamında dul veya yetim aylık bağlanan kadın sayısının çok olması, kadınların kendi çalışmalarından dolayı gelir ve aylığa hak kazanamadığını, çalışma hayatında yer bulamadığını, kadınların işgücüne katılım oranının oldukça düşük olduğunu açıkça göstermektedir. Bu veriler, aynı zamanda çalışma hayatına dahil olan kadınların, evlilik, doğum ve diğer geleneksel tutum ve rolleri gereği çalışmalarının kesintiye uğradığını ve kadının kendi çalışmasından dolayı emeklilik için yeteri kadar sigortalılık hizmet süresine sahip olamadığına da işaret etmektedir.

Bu veriler esas alınarak, hak sahipliği nedeniyle bağlanan dul ve yetim aylıklardan, kadınlara bağlanan aylıkların oranı hesaplanmıştır. Bu hesaplamada kadın ve erkeklere hak sahipliği kapsamında bağlanan aylıklar sayısal olarak karşılaştırılmıştır. Yapılan hesaplama neticesinde yıllar itibarıyla bağlanan aylık sayılarıyla elde edilen oranlara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 5: Hak Sahipliği Nedeniyle Aylık Alan Kadın Erkek Sayısı ve Kadın Oranı

Yıllar	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Hak Sahibi Kadın Sayısı	1.544.933	1.604.985	1.624.676	1.689.727	1.751.408
Hak Sahibi Erkek Sayısı	33.531	36.059	35.449	38.803	41.966
Toplam	1.578.464	1.641.044	1.660.125	1.728.530	1.793.374
Hak Sahipliğinde Kadınların Oranı (%)	**97,88%**	**97,80%**	**97,86%**	**97,76%**	**97,66%**

Hak sahipliği kapsamında ödenen dul ve yetim aylıkların, yaklaşık % 98'i kadınlara ödenmektedir. Bu rakamlar, kadınların kendi çalışmalarından dolayı gelir ve aylık elde etme olanağından yoksun bırakıldığını göstermektedir. Kadınlar, sigortalı eş, baba veya annenin ölümü halinde onlardan dolayı alacağı dul ve yetim aylığına muhtaç

duruma getirilmiştir. Hesaplanan bu oranlar ayrıca, kadına, kendi çalışmasından dolayı gelir ve aylık bağlaması için kayıtlı ve sosyal güvenliğe tabi çalışma imkanı verilmediğine de işaret etmektedir.

Dul ve yetim aylığının ön plana çıkan koşulu, aylığı alacak dul kalan eşin ve yetim kalan kız çocuğunun çalışmaması, evlenmemesi, evli ise boşanmasıdır. Dul eşin ve yetim kalan kız çocuğunun evlenmesi halinde dul ve yetim aylığı bağlanmamakta ya da bağlanmış olan aylık kesilmektedir. İşsizlik oranının yüksek olduğu ülkemizde dul ve yetim aylığını alan kadınların, bu aylıkların sürekliliği için ya hiç evlenmedikleri ya da resmi nikah olmaksızın evlendikleri veya muvazaalı boşanarak resmi nikahsız evliliklerini devam ettirdikleri yaygın olarak görülmeketdir. Bu durum, kadının resmi nikahlı evliğin sağlamış olduğu koruma ve diğer haklardan da yoksun kalmasına neden olmaktadır.

3.5 Genel Sağlık Sigortasında Kadın

Reformla birlikte toplumun bir bütün olarak cinsiyet ve çalışma statüsü ayrımı gözetilmeksizin eşit bir şekilde güvence altına alındığı alan genel sağlık sigortasıdır. Genel sağlık sigortası uygulamasında, çalışma statüsü esas alınmaksızın herkese eşit koşullarda sağlık hizmeti verilmektedir. Genel sağlık sigortasını düzenleyen yasal metinlerde zaman içinde yapılan değişiklikler ile hem sağlık sigortasından yararlanma koşulları kolaylaştırılmış hem de finansmanı sağlanan sağlık hizmetlerinin kapsamı genişletilmiştir.

Genel sağlık sigortası alanında yapılan bu düzenlemelerde, “kadına” sadece iki yerde vurgu yapılmıştır. Evli olması şartına bağlı olarak sigortalı kadına veya sigortalı erkeğin sigortasız eşine doğal yollardan bebek sahibi olamamaları halinde üç defaya kadar üremeye yardımcısı tıbbi tedavi hizmeti verileceği belirtilmiştir. Buradaki sigortalı olma şartı, kayıtlı çalışarak sigortalı olmanın yanında çalış(a)madığı halde, genel sağlık

sigortası primi ödeyerek genel sağlık sigortası sigortalısı olan kadıları da kapsamaktadır. Başka bir ifadeyle sigortalı çalışma imkanı elde edemeyen veya çalışmayan kadınlarda genel sağlık sigortası primi ödedikleri sürece üremeye yardımcı tedavi hizmetlerinde yararlanabilmektedirler. Hamile kadınlara, hamilelik süresince ve doğum aşamasında sigortalı olup olmadıklarına, sigortalı veya sigortasız kişinin eşi olup olmadıklarına bakılmaksızın genel sağlık sigortasından prim ödemeksizin yararlanabilecekleri hükmü genel sağlık sigortasında kadına özgü ikici düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sigortalı çalışanların tümü, sigortalı çalışanların bakmakla yükümlü olduğu hak sahibi annesi, babası, eşi ve çocukları ile genel sağlık sigortası primi ödeyen ile devlet tarafından adına genel sağlık sigortası primi ödenen yoksullar genel sağlık sigortasının kapsamındadır. Bunun yanı sıra anne ve babalarının çalışma statüleri veya çalışıp çalışmadıkları dikkate alınmaksızın tüm çocuklar ücretsiz olarak genel sağlık sigortası kapsamına alınmışlardır. Sigortalı veya sigortasız çalışan bir anne ve babaya sahip olup olmadığına bakılmaksızın tüm çocuklar 18 yaşını doldurıncaya kadar genel sağlık sigortasından yararlanabilmektedirler.[236]

Aile içindeki gelirin kişi başına aylık tutarı, brüt asgari ücretin üçte birinden az olan kişiler, gelir tespiti yapılmaksızın genel sağlık sigortalısı olmakta ve bunların genel sağlık sigortası primi devlet tarafından karşılanmaktadır. 29.01.2016 tarihinde yapılan düzenleme ile ana veya babasından dolayı hak sahipliği kapsamında olan kişilerden; lise ve dengi öğrenimden mezun olanlar 20 yaşını, yükseköğrenimden mezun olanlar ise 25 yaşını geçmemek ve bakmakla yükümlü olunan kişi hali devam ediyorsa başka deyişle çalışmıyorsa mezun oldukları tarihi izleyen günden itibaren iki yıl süreyle gelir tespiti yapılmaksızın genel sağlık sigortalısı olabilmekte ve bunların da genel sağlık sigortası

[236] SGK, "Kimler Genel Sağlık Sigortası Kapsamındadır?", http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/gss_tescil_sureci/gss_hangi_tarihten, (05.07.2019)

primi devlet tarafından karşılanmaktadır.[237] Yapılan bu düzenlemeye ile liseden mezun olduktan sonra 20, yükseköğretimden mezun olduktan sonra 25 yaşını doldurmamış olanlar, sağlık sigortası primi ödemeden mezuniyetten sonraki iki yıl süresince genel sağlık sigortasından yararlanabilmektedirler.[238]

Genel sağlık sigortasındaki sorun alanı, 18 yaşını doldurduğu halde öğretimi devam etmeyen ve işsiz kalanların karşılaştığı durumdur. Bu durumda olup gelir testi yapılmasını isteyenlerden, yapılan test sonucunda ailedeki gelirin kişi başına aylık tutarı, brüt asgari ücretin üçte birinden az olduğunu ispatlayanların, brüt asgari ücretin % 3'ü olarak hesaplanan genel sağlık sigortası primi devlet tarafından ödenmektedir. Aynı şartlarda olan ancak aile içinde kişi başına gelirin aylık tutarı, brüt asgari ücretin üçte birinden fazla olan ve sigortalı ebeveyni olmayan kadın erkek farkı olmaksızın işsizler, genel sağlık sigortası priminin ödenmesi konusunda aile bireylerinin yardımına ihtiyaç duymaktadırlar. Kadınların iş gücüne katılım oranı düşük olduğundan, bu şartlar altında adına genel sağlık sigortası primi ödenmesi için aile bireylerinin yardımına muhtaç olan çoğunlukla işsiz kadınlardır.

[237] http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.60-63, (05.05.2018)
[238] http://sgk.gov.tr/wps/e-mevzuat, Genel Sağlık Sigortası Aktivasyon İşlemleri Genelgesi, (05.06.2018)

SONUÇ

Hastalık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm, işsizlik, ailevi yükler ve doğal afet gibi insanların karşılaştıkları ve tek başlarına üstesinden gelemeyecekleri riskler karşısında güvence arayışları sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması ve gelişmesine neden olmuştur. Sosyal güvenlikle bahse konu riskler karşısında bireyin gelirine istikrar sağlanarak hem bireyin toplum içinde varlığını devam ettirebilmesi hem de toplumsal barış sağlanmaktadır. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik, toplumu oluşturan grupların yaşam biçimlerini ve makroekonomik politikaları doğrudan etkilemekte ve bu politikaların belirlenmesinde anahtar rol oynamaktadır. Sosyal güvenlik, elde edilen gelirin yeniden dağıtımında etkili bir politika aracı olarak toplumsal dengenin kurulmasına katkı sağladığı gibi ekonomik istikrar ve büyümeye de katkıda bulunmaktadır. Sermaye birikimi ve üretim artışı için kaçınılmaz olan emek-işletme ilişkilerinin uyumlaştırılmasında sosyal güvenlik belirleyici bir rol üstlenmektedir. Sosyal güvenlikle bireylerin gelirlerine getirilen güvence ve istikrar, toplam talebi artırmaktadır. Toplam talep düzeyinin yüksek olması yatırımların, büyüme hızının ve istihdamın artmasına katkı sağlamaktadır.

Sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki yardım, gelir, aylık ve sağlık hizmetleriyle ilgili yükümlülük ve haklara ilişkin belirlenen kıstaslar ile bu yükümlülük ve hakların toplumu oluşturan kesimlere hangi miktar ve ölçütlere göre verildiği toplumların karakterini belirlemektedir. Bu ölçüt ve kriterler çerçevesinde toplumlar, ana hatlarıyla liberal, muhafazakar, sosyal-demokrat olarak kategorize edilmektedir. Bu genel başlıklarının altında toplumlar ayrıca, özgürlükçü, eşitlikçi, ataerkil, geleneksel toplumsal rollerin geçerli olduğu veya modern rollerle kadın erkek eşitliğini önceleyen ya da toplumsal cinsiyet üzerine kurulu olup olmadıklarına göre gruplandırılmaktadırlar.

Sosyal güvenlik kapsamında verilen yardım ve hizmetlerin; miktarı, kapsamı ve biçimi toplumların, ekonomik işleyiş tarzı ile toplumsal yaşam biçimini belirleyen en önemli sosyoekonomik politika olarak karşımıza çıkmaktadır.

İkinci Dünya Savaş'ından sonra gelişen sosyal devlet anlayışla toplumsal huzur, denge ve sürekliliğin sağlanması amacıyla kişilerin bu gelir kayıplarının toplumsal dayanışma bağlamında devlet tarafından karşılanması yaklaşımları, günümüz modern sosyal güvenlik sistemlerinin kurulmasını sağlamıştır. Sosyal devlet anlayışının hakim olduğu dönemde sosyal güvenlik sistemleri olgunlaşarak gelişmiş ve sosyal risklere karşı toplumun tamamını koruma hedefine yaklaşmıştır. 1970'li ve sonrası yıllar, sosyal devletin ve dolayısıyla sosyal güvenliğin krize girdiği döneme denk gelmektedir. Bu süreçte krizi aşmak hem devlette hem de sosyal güvenlik sisteminde reform arayışlarının olduğu görülmektedir. Bu dönemde reformları planlayan ve uygulayan politikalar yeni sağ olarak adlandırılan neoliberal politikalardır. Ekonomik ve sosyal refahın sağlanmasında devletin yetersiz kaldığı iddiasından hareket eden yeni sağ, hedeflenen refahın ancak piyasanın önceliklerine ve kurallarına göre işleyen uluslararası ticaretle gerçekleşeceğini savunmaktadır. Yeni sağ krizden çıkışın reçetesine, sosyal liberalizm ve sosyal devletten vazgeçilerek piyasanın ve bireyin ön plana alınmasını temsil eden neoliberal politikaları yazmıştır.

Yeni sağ anlayışa göre şekillenen reform politikalarını geliştirerek uygulayan başka bir ifadeyle neoliberal politikaların ülkelerde somut olarak uygulanmasını sağlayan DB, IMF, OECD ve AB gibi uluslararası kuruluşlardır. Bu kuruluşlardan DB ve IMF yeni sağ anlayışa göre ülkelerde hem devlette hem de sosyal güvenlik sisteminde yapılmasını öngördükleri reformları bizzat belirlemişlerdir. Ayrıca, belirlemiş oldukları bu reformların yapılmasını, kredi verme, üyeliğe alma, üyelikten çıkarma ve görüşme ön koşuluna bağlamışlardır. Bu bağlamda uluslararası kuruluşlar yeni sağ anlayışa göre

belirlemiş oldukları politikaların transfer edilerek ilgili ülkelerde devletin ve hizmetlerin dönüşmesinde önemli bir rol üstlenmişlerdir.

Türkiye'de yapılan sosyal güvenlik reformu gerek yapılan radikal değişiklikler gerekse nüfusun tamamını etkilemesi ve reform sürecinin zamana yayılması bakımından son zamanlarda yapılmış olan en büyük reformdur. Sosyal güvenlik reformuyla birlikte getirilen kurumsal yapı ve mevzuatta sürekli değişikliklerin var olması bu reform sürecinin halen devam ettiğine başka bir deyişle reform sürecinin dinamik olduğuna işaret etmektedir. Sosyal güvenlik reformu ile birlikte sosyal güvenliğe ilişkin kurum ve kurallarda değişiklik yapılmasının yanı sıra sosyal güvenlik kapsamında sunulan sağlık hizmetleri ve emeklilik gibi alanlarda özel sektöründe yer almasını sağlayacak dönüşümler gerçekleştirilmiştir.

Bu reformun yapılmasında; gelecekte ülke nüfusunun yaşlanacak olması, eski sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının makroekonomik dengeleri olumsuz etkileyecek boyutta olması ve kayıt dışı istihdamın yüksek olması gibi içsel nedenlerin yanında uluslararası kuruluşların baskı ve teşvikleri de önemlidir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu Türkiye'de sosyal güvenlik reformunu, kararlaştırılmış kredi ödemelerini durdurarak veya yeni kredi görüşmelerini askıya alarak zorlamışlardır. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik reformu yapılması şartıyla hibe vererek reformu teşvik etmişlerdir.

Söz konusu nedenler ve koşullar altında sosyal güvenlik reformu Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri tarafından yapılmıştır. AKP'nin iktidarda olduğu dönemde, kamuya ait işletmeler ile mal varlıklarının özelleştirmelerle yerli ve yabancı özel sektöre devredildiği, devletin ekonomideki faaliyet alanının daraltıldığı, küresel sermayenin ülkeye gelmesinin önündeki her türlü engellerin kaldırıldığı hatta bu alanda teşvikler verildiği görülmektedir. Bu bağlamda AKP hükümetleri tarafından ekonomik alanda

yalın bir şekilde yeni sağ politikalar izlendiği görülmektedir. Ekonomik alanda neoliberalizimle anılan yeni sağ politikaları uygulayan AKP, uygulamış olduğu ekonomik anlayışın aksine birey, kültür, inanç ve toplumsal reaksiyonlar karşısında milliyetçiliği de içeren yeni muhafazakarlık anlayışını benimsemiştir. Sosyal güvenlik reformu, ekonomik alanda yeni sağ, sosyal alanda ise yeni muhafazakar anlayışa sahip AKP hükümetleri tarafından yapılmıştır. Özelleştirmeleri önceleyerek devletin ekonomideki rolünü azaltan, piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kuralları ile işlemesi için devlette dönüşümü şart koşan ve bireyi piyasa ekonomisi karşında korumasız bırakan yeni sağ politikalar, sosyal güvenlik reformunun yol haritası olmuştur. Başka bir ifadeyle, sosyal güvenlik reformu yeni sağ politikalardan farklı olmayan Adalet ve Kalkınma Partisinin ideolojik anlayışına göre şekillenmiştir.

Sosyal güvenlik reformu ile birlikte sağlık hizmet sunumunda özel sektörün payının artırılması, yine sağlıkta devlete ait olan finansman yükünün katılım paylarıyla bireylere kaydırılması, emekli aylığına ulaşmanın koşullarının zorlaştırılmasına rağmen emeklilikte sağlanan katkının azaltılması ve özel emeklilik şirketlerinin artırılması sosyal güvenlik alanında artık yeni sağ anlayışın hakim olduğuna işaret etmektedir. Minimal devlet anlayışının yeniden tanımlanması olan yeni sağ politikalar, daha az devlet ve daha çok piyasa için özelleştirmelerle ve devlete ait faaliyet alanlarını özel sektöre açarak devletin ekonomide ve sosyal güvenlik sistemlerinde rolünü sınırlandırmaktadır. Bu amaçların gerçekleşmesi için aynı zamanda devleti, piyasanın lehine faaliyet gösteren ve piyasanın işleyişini kolaylaştıran piyasa dostu devlet formuna dönüştürmektedir. Uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilerek uygulanması istenen neolibaral politikalara uygun olarak yapılan sosyal güvenlik reformu, bu politikaların yerleştirilmesi ve uygulanması açısından politika transferini de ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle sosyal güvenlik reformu, politika transferi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.

Ekonomik alanda neoliberal politikaların transfer edilerek benimsenmesine rağmen sosyal yaşamda tek millet milliyetçiliğiyle iç içe geçmiş yeni muhafazakar anlayışla hareket eden AKP hükümetlerinin bu çelişik yaklaşımı sosyal güvenlik reformuna da yansımıştır. Sosyal güvenlik reformu ile getirilen yenilikler ve yapılan düzenlemelerde birbiriyle çelişen bu iki anlayışın yansımalarının olduğu görülmektedir. Sağlıkta özel işletmelerin çoğaltılarak ön plana alınması, emeklilikte yükümlülüklerin artırılarak hakların kısıtlanması, bireysel emeklilik modelinin yerleştirilerek teşvik edilmesi neoliberal anlayışı temsil etmektedir. Öte yandan, kadının sosyal güvenlikten yararlanabilmesi için esas olarak hak sahipliği temelinde bir erkeğe bağımlı anne, eş ve kız çocuğu olarak ele alınması, kadının eşinin yanında ücretsiz çalışması, hane içinde yapmış olduğu üretim işleri, kısa süreli ev hizmetleri, çocuk ve yaşlı bakım hizmetleri ile tarım ve ormanda süreksiz çalışmaları sosyal güvence kapsamında yeterli görülmemesi yeni muhafazakarlık anlayışın yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenlik, kayıtlı ve sigortalı çalışan adına prim ödenmesi gereken veya adına prim ödeyebilecek nitelikte çalışabilenleri kapsamaktadır. Öte yandan sosyal güvenlik sisteminde sağlanan hakların belirlenmesinde memur, işçi ve kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan olmak üzere çalışma statüsü esas alınmaktadır. Sosyal güvenlik reformuyla birlikte bu yapının değiştirilmediği, aksine daha kalın hatlarla sağlamlaştırıldığı görülmektedir. Çünkü reformla beraber prim ödeyebilen, adına prim ödenen veya en az asgari ücretle kayıtlı çalışanların, sosyal güvenliğin nesnesi olabileceği bunun dışında kalanların çalışmalarının sosyal güvence için kayda değer çalışma olmadığı reformun temel yasası olan 5510 sayılı yasada hüküm altına alınmıştır. Çoğunlukla kadınlar tarafından yapılan yarı zamanlı, esnek ve düşük ücretlerin elde edildiği çalışmalar sosyal güvenlik kapsamına alınmamıştır. Kadın emeğine yönelik olan bu yaklaşım, sosyal güvenceden yoksun kayıt dışı çalışan kadın sayısının artacağına ve

kadınlar arasında yoksulluğun artarak derinleşeceğine işaret etmektedir. Reformdan sonra kayıtlı çalışanlardan ancak dörtte birinin kadın olması bu durumu doğrular niteliktedir.

Sosyal güvenlik reformuyla birlikte sosyal güvenlik alanında özellikle yükümlülükler, sigortalı ve emekli olabilme koşullarında kadın-erkek ayrımı olmaksızın eşitliği sağlayan yasal düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal güvence kapsamında sigortalı olabilme ve emeklilik için gerekli olan sigortalılık hizmet süresi ile emeklilik yaşına ilişkin koşullarda kadınlarla erkekler eşitlenmiştir. Ancak yapılan bu düzenlemeler tamamen erkeklerin çalışma ve yaşama örüntülerine göre yapılmıştır. Kadınların birçok alandaki emeğinin sosyal güvence kapsamında değerlendirilmemesinin yanı sıra geleneksel ve cinsiyetçi işbölümünden dolayı ev ve çocuk bakım hizmetlerinin kadın üzerine bırakılmasından dolayı kadınların çalışma hayatında yer alamaması ya da çalışma yaşamının uzun sürelerle kesintiye uğraması durumları dikkate alınmamıştır.

Emeklilikte, kademeli geçişten sonra 2048 yılından sonra kadın erkek ayrımı gözetmeksizin işçilerde 7200 ve diğer çalışanlarda 9000 gün sigortalılık hizmet süresi, emeklilik aylığının ödenmesi için ise 65 yaş şartı aranacaktır. Ayrıca aylık bağlama oranlarının düşürülmesi nedeniyle yeni emekliler kendilerinden önce emekli olanlara göre daha az emekli aylığı alacaktır. Bu yeni şartların, kendi çalışmasından dolayı gelir ve aylık alan kadın sayısını oldukça azaltacağı gibi emekliler arasında yoksulluğu da artıracağı görülmektedir. Bu koşullar kadınların sosyal güvenlikten sigortalı çalışma imkanına sahip olabilmiş baba veya eşten dolayı ancak hak sahibi olarak yararlanabileceğini göstermektedir. Emekliliğe ilişkin kademeli geçişin ilk evreleri olan günümüzde hak sahipliğine dayalı gelir ve aylık alanlar içerisinde kadın oranının % 98 olması yukarıda belirtilen öngörüyü güçlendirecek niteliktedir. Reformla getirilen yeni sosyal güvenlik sistemi bu durumu kadınlar lehine değiştirecek nitelikte değildir. Çünkü yeni sistem kadınları, toplumsal üretime katkıda bulunan bireyler olarak desteklemek ve

güvence altına almak yerine bir erkeğe bağımlı ve erkeklerin himayesi altında görmeyi tercih etmektedir.

Bu tercih rotasında getirilen düzenlemeler, kadınlar ile erkekler arasında sigortalı ve emekli olabilme koşullarında, kadınların çalışma ve yaşama örüntüleriyle geleneksel rolleri nedeniyle kadınlar aleyhine eşitsiz bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu eşitsiz durum sadece kadınla erkek arasında değil, hak sahibi olan kadınlar arasında da varlığını korumaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde sağlanan haklar ve verilen aylıkların miktarının belirlenmesinde çalışma statüsü ana kriter olarak alındığından, hak sahibi olduğu erkeğin memur, işçi ve bağımsız çalışan olmasına göre kadınlara eşitsiz ve farklı haklar sağlanmaktadır.

Sosyal güvenlik reformu ile getirilen ve kadın aleyhinde olan düzenlemeler, kendi çalışmasından dolayı sosyal sigorta kapsamında gelir ve aylık alanlar arasında kadın oranının azalmasına neden olurken, hak sahipliği kapsamında bir erkeğe bağımlı aylık ve gelir alan kadın sayısını arttıracaktır. Bu düzenlemeler aynı zamanda sigortalı bir erkeğin yakını olmayan kadınların, yaşamlarını sürdürebilmek için sosyal yardımlara muhtaç olacağına işaret etmektedir. Ayrıca yeni sosyal güvenlik sisteminde birçok alanda kadın emeğinin sosyal güvence için yeterli görülmemesi, eşitsizliği temsil etmenin ötesinde çalışma ve sosyal yaşamdan kadınların çekildiği toplum tercihini de yansıtmaktadır.

KAYNAKÇA

Aberach, Joel D., *The United States Federal Government and New Public Management: How Good a Fit?,* Public and Administration, 16/3, Autumn 2001.

Alper, Emin, " Emeklilik Reformları, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye", *Boğaziçi Üniversitesi sosyal Politika Forumu,* 2004, s.1-2., http://spf.boun.edu.tr/docs7discussionpaper3.pdf (09.05.2018)

Akcagündüz, Emre, "Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme", *Ekonomi Bilimleri Dergisi,* Cilt:2, Sayı:2.

Akgedik, Tekin, Yılmaz, Binhan Elif, Şeker, Murat, "En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları", *Türk Sigorta Enstitüsü Vakfı,* Yayın No: TSEV-26, 2007, s.63.

Aktan, Coşkun C., "Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi", 2003, http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm (17.05.2019)

Arıcı, Kadir, *Sosyal Güvenlik Dersleri,* Sargın Ofset, 1999, Ankara.

Ayhan, Abdurrahman, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri", *Sosyal Güvenlik Dergisi,* Cilt:1, Sayı:1, Ocak 2012.

Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu, *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008, Farklı Hükümetler, Tek Siyaset,* 2006, Ankara.

Balaban, Osman, "Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* C:13, s.4., Ekim 2004.

Baylan, Mustafa, "Sosyal Güvenlik Harcamalarının Makroekonomik Etkileri: Bir Literatür Taraması", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:12, Sayı:1, 2015, s.42. https://dergipark.org.tr/download/article-file/107849 (15.05.2019)

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü,* İletişim Yayınları, 2005, Ankara.

Buluş, Abdulkadir, Esra KABAKLARLI, Esra, "1929 Ekonomik Buhranı ile Son Dönem Ekonomik Krizin Karşılaştırılması", https://dergipark.org.tr/download/article-file/289155, (30.05.2019)

Brooks, Robin, Razin Assaf, *Social Security Reform, Financial and Political Issues in International Perspective,* Cambridge Univversity Press, 2010.

Caiden, Gerald E., *Administrative Reform,* Allen Lane The Penguin Press, 1970, London.

Candan, Esin, Günal Özalp Semiha, "Türkiye'de Tarımda Kadın Emeği," https://www.turktob.org.tr/upload/dergi16/10-12.pdf, (18.06.2019).

Commission of The European Communities, *European Governance A White Paper*, 2001, Brussels.

Darnaut, Nathalie, *Reform of the Social Security System in France: Challenges and Prospects", The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms* (der. Buti M., Franco D., Pench, L. R.), Edward Elgar, 2001, Massachusetts.

Dedeoğlu, Saniye, "Türkiye'de Refah Devleti, Toplumsal Cinsiyet ve Kadın İstihdamı", (Saniye Dedeoğlu, Adem Yavuz Elveren, Der.), *Türkiye'de Refah Devleti ve Kadın,* İletişim Yayınları, 1. Baskı, 2012, İstanbul.

Demir, Müslim, "Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Özerklik Sorunu", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi,* 16. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özel Sayısı, 2015.

Dericioğulları Ergun, Ayşe, "Sosyal Güvenlik Reformunun Öteki Yüzü: Kadınların Eşitliği(!)", *Toplum ve Demokrasi Dergisi,* Cilt: 2, Sayı: 4, s.211-218, 2008.

Dilik, Sait, "Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* Cilt:43 Sayı:1, s.41-80, Yıl:1988.

Dubiel, Helmut, *Yeni Muhafazakarlık Nedir?*, İletişim Yayınları, 3. Baskı, 2017, İstanbul.

Dur, Varol, "Dünya Bankasının Ulusal Güvenlik Reformlarına Etkisi", *Sosyal Güvence Dergisi,* Sayı:6, s.5-27, 2014.

Dolowitz, David, Marsh, David, *Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature,* Political Studies, 1996, Liverpool.

Egeli, Haluk, Özen, Ahmet, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi", *Mevzuat Dergisi,* Sayı:142, Ekim 2009.

Egeli, Haluk, *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler,* Altın Nokta Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Şubat 2013, İzmir.

Eğilmez, A. Mahfi, *IMF Dünya Bankası ve Türkiye,* Finans Dünyası Yayınları No:2, 1996, İstanbul.

Elbek, Osman, Adaş, Emin Baki, "Sağlıkta Dönüşüm: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Türkiye Psikiyatri Derneği Bülteni,* Cilt:12, Sayı: 1, s.33-44, 2009.

Ekin, Nusret, Alper, Yusuf, Akgedik, Tekin, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirmeler ve Yeniden Yapılanma,* İTO, Yayın No:1999-69, 1999, İstanbul.

Emini, Filiz Tufan, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", *Yönetim ve Ekonomi,* Cilt:16, Sayı:2, s.40, 2009.

Ener, Meliha, Siverekli Demircan, Esra, *Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları ve Türkiye,* Roma Yayınları-8, 2004, Ankara.

Ersel, Birsen, "IMF ve Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye Önerilen "Sosyal Güvenlik Reformu Planı Üzerinde Kamuoyunda Yapılan Tartışmalar", *Sayıştay Dergisi,* Sayı:39, s.3-18. Ekim 2000, Ankara.

Eser, Mehmet, "Kız Çocuklarının Yetim Aylığı ve Sağlık Hakları", http://www.hurriyet.com.tr/kiz-cocuklarinin-yetim-ayligi-ve-saglik-haklari-14388911, 12.04.2010, (27.05.2019).

Farazmand, Ali, *Administrative Reform and Development: An Introduction, Administrative Reform in Developing Nations,* s.18, 2002, London.

Fişek, A. Gürhan, Özsuca, Şerife Türcan, Şuğle, Mahmet Ali, "Sosyal Sigortalar Tarihi 1946-1996," *Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı,* 1997, Ankara.

Gökbayrak, Şenay, (2010a) *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları,* Siyasal Kitabevi, Eylül 2010, Ankara.

Gökbayrak, Şenay, (2010b) "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", *Çalışma ve Toplum, Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi Özel Sayısı,* 2010.

Görücü, İbrahim, Akbıyık, Nihat, ve Koç, Muzaffer, "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)", *e-Journal of New World Sciences Academy,* Volume: 7, Number: 2, Article Number: 3C0094.

Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995,* İmge Kitabevi, 2005, Ankara.

Güneş, İsmail, Yakar, Soner, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", https://dergipark.org.tr/download/article-file/50177, (21.05.2019)

Güvercin, Cemal Hüseyin, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi", *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası,* Cilt:57, Sayı:2, 2004, Ankara.

Güzelsarı, Selime, *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü, Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma,* Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, Ankara.

Heywood, Andrew, *Siyasi İdeolojiler: Bir Giriş,* Adres Yayınları, 5. Baskı, Eylül 2013, İstanbul.

ILO, *World Employment Report 2004-2005: Employment, Productivity and Poverty Reduction,* 2004, Cenova.

Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi, (KEİG), *Türkiye'de Kadın Emeği ve İstihdamı Sorun Alanları ve Politika Önerileri,* 2009, İstanbul.

Karabıyık, İlyas, "Türkiye'de Çalışma Hayatında Kadın İstihdamı", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt. XXXII, Sayı:I, 2012, s.234.

Koç, Muzaffer, "Sosyal Güvenliğin Kökeni", *İş, Güç Endüstri ilişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi,* Cilt: 6, Sayı: 2, 2004, Bursa.

Koçer, Fevzi, Erat, Veysel, "Küreselleşme ve Bir Politika transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği", *Pamukkale Journal Of Eurasian Socioeconomic Studies,* Vol.1, No.2, 2014, Denizli.

Korkusuz, M. Refik, Uğur, Suat, *Sosyal Güvenlik Hukuku,* Ekin Basım Yayın Dağıtım, Güncellenmiş 4. Baskı, Şubat 2015, Bursa.

Koray, Meryem, "Çalışma Yaşamında Kadın Gerçekleri", *Banka ve Sigorta İşçileri Sendikası Eğitim ve Kültür Yayınları 23,* 1993, İstanbul.

Koyuncu, Ayşe Gözde, "Kadınların İstihdama Katılımı ve Çocuk Bakım Hizmetleri", (Pars Esin, İlkay Savcı, Şenay Gökbayrak, Müge Ersoy Kart, Yıldırım Akkaya, Yayına Hazırlayanlar), *Sosyal Politikada Güncel Sorunlar,* Ankara Üniversitesi Basımevi, Yayın No:596, 2009, Ankara.

Levent, Recep "Emeklilikte Aylık Bağlama Oranları" https://www.isvesosyalguvenlik.com/emeklilik-aylik-baglama-oranlari/, (04.07.2019)

Lindbberg, Carter, *Avrupa'da Reform Tarihi,* (Çev., Özgür Umut Hofaşçı), İnkılap Kitabevi Yayın Sanayi ve Ticaret A.Ş., 2014 İstanbul.

Makal, Ahmet, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri:1850-1920 Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi,* İmge Kitapevi Yayınları, 1.Baskı, 1997, Ankara.

Makal, Ahmet, Toksöz, Gülay, (Editörler), *Geçmişten Günümüze Türkiye'de Kadın Emeği,* İmge Kitabevi Yayınları, 2015, Ankara.

Mardin, Şerif, *İdeoloji,* İletişim Yayınları, Şerif Mardin Bütün Eserleri Dizisi 3, Eylül 1992, İstanbul.

Myles, John,*A New Social Contract fort he Elderly?", Why We Need A Welfare State* (der. EspingAndersen, Gosta; Gallie, Duncan; Myles, John), Oxford University Press, New York. 2003.

Ömürgönülşen, Uğur, "Kamu sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği," *Çağdaş Kamu Yönetimi* (Muhittin Acar, Hüseyin Özgür-Editörler) Nobel Yayın Dağıtım, 2003, Ankara.

Övgün, Barış, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü,* Nika Yayınevi, 2013, Ankara.

Özaydın, Mehmet Merve, "Refah Devletinin Krizi, Sosyal Politikaların Dönüşümü ve Yükselen Sivil Toplum", *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi,* Cilt:2 Sayı:3, 2013, Ankara.

Özerdem, Füsun, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu," http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423938562.pdf, *Yardım ve Dayanışma,* (22.05.2019)

Özkan, Abdullah, *Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye,* Tasam Yayınları, 2004, İstanbul.

Özkuzukıran, Şule, *Türkiye'de Kadın İşçiler,* TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları No:56, 2000, Ankara.

Özşuca, Şerife Türcan, *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi üzerindeki Etkileri (1965-1988),* Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1990, Ankara.

Öztürk, İlhan, "Dünya Bankası Politikaları," *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:3, Sayı:1, s.36-55, 2006.

Palabıyık, Hamit, "Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar", *Amme İdaresi Dergisi, TODAİE,* Cilt 37, Sayı 1, s.63-68, Mart 2004, Ankara.

Parlak, Kul, Nurgül, "Emeklilik Sistemlerin Reformu Geleceği: Güney Avrupa ve Türkiye", *Sosyal Siyaset Konferansları,* Say:71-6016/2-65-98., https://dergipark.org.tr/download/article-file/394324, Erişim:22.05.2019.

Sancar, Serpil, *Türk Modernleşmesinin Cinsiyeti, Erkekler Devlet, Kadınlar Aile Kurar*, İletişim Yayınları, 2012, İstanbul.

Sağlık Bakanlığı, https://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/dsoandturkey.pdf, Dünya Sağlık Örgütü ve Türkiye ile İlişkileri, s.63. (17.06.2019).

SGK, Strateji Geliştirme Başkanlığı, *Bir Reformun Anatomisi,* Yayın No:7, 2009, Ankara.

SGK, "Kimler Genel Sağlık Sigortası Kapsamındadır?", http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/gss_tescil_sureci/gss hangi_tarihten, (05.07.2019)

Sobacı, Mehmet Zahid, *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı,* Dora Yayıncılık, 2014, Bursa.

Sobacı, Mehmet Zahid, "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Noe-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsü Rolü", *Sosyo-Ekonomi,* 2011-2, s.191-209.

Soyseçkin, İdil Safiye, "Türkiye'de Kadın İstihdamı ve Sosyal Refah Uygulamaları," *Mülkiye Dergisi,* Cilt:39, Sayı:3, s.245-270, 2015, Ankara.

Sürgit, Kenan, *Türkiye'de İdari Reform,* TODAİE, 1972, Ankara.

Şaylan, Gencay, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi,* İmge Yayınevi, 1995, Ankara.

Şenocak, Hasan, "Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Belgelerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi", *Sosyal Siyaset Dergisi*, Sayı:56, 2009.

T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, S.29, 2005, Ankara.

TODAİE, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler,* 1972, Ankara.

Topgül, Seda, "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda Kadının Durumu", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi,* Cilt:19, Sayı:2, s.301-309, 2012.

Tokgöz, Gülay, *Kalkınmada Kadın Emeği,* Varlık Yayınları, 2011, İstanbul.

Tozan, Celal, *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası Uyarınca Birden Çok Dosyadan Gelir ve Aylık Alma Hakkının Doğması,* Türk-İş, 2014, Ankara.

Turan, Erol, Kamu Yönetiminde Reform, Palet Yayınları, 2015, Konya.

Ulutürk, Süleyman, Dane, Kutlu, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Dönüşüm: Burjuvazinin İrade Beyanı ve Ülke Örnekleri," *Sosyal Haklar,* http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/uluturk.pdf (21.05.2019)

Yayman Hüseyin, *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi,* Turhan Kitabevi Yayınları, 2008, Ankara.

Yılmaz, Binhan Elif, *Sosyal Güvenlik Ekonomisi,* Der Yayınları, 2014, İstanbul.

Zabcı Filiz, *Dünya Bankası Yanılsamalar ve Gerçekler,* Yordam Kitap, 2009, İstanbul.

World Bank, *The Strategy for Pension Reform,* 2001, Washington DC.

Elektronik Kaynaklar ve Mevzuat

Adalet ve Kalkınma Partisi

http://www.akparti.org.tr/upload/images/akpartituzun.pdf, Ak Parti Tüzüğü (23.05.2018)

Birleşmiş Milletler

http://www.un.org.tr/humanrights/images/pdf/1-insan-haklari-evrensel-beyannamesi.pdf (19.05.2019)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

http://www.oecd.org/about/history/, OECD History (04.05.2018)

http://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm (04.05.2018)

http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/ (06.05.2018)

Hazine Müsteşarlığı

https://hazine.gov.tr/duyuru-listesi-sayfasi, 11 Kasım 03, Hibe Anlaşması, (10.05.2018)

Resmi Gazete

http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/11M1-1.htm, 6552 Sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, m.43, (21.01.2018)

http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.32, (22.01.2018)

http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080508-1.htm, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, m.20, (22.01.2018)

http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090909.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090909.htm, Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu Projesinin Finansmanı İçin Kredi Anlaşması, (16.05.2018)

http://resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080508.htm&main, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (21.05.2018)

http://resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520.htm&main, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, (21.05.2018)

www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4447 (21.05.2018)

http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/6645 Sayılı İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, m.56, (09.05.2018)

http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911M1-1.htm, İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, m.43, (27.05.2019)

http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6051.pdf, İş kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu, (17.06.2019)

https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf, 4857 Sayılı İş Kanunu, m.74, (25.06.2019)

Sosyal Güvenlik Kurumu

http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.6, (20.01.2018)

http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.41, (27.05.2019)

http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.15, (30.05.2018)

http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.63, m.67, (30.05.2018)

http://www.mevzuat.gov.tr, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.16, m.18, (30.05.2018)

http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/yürülükteki mevzuat, Malul Çocuğu olan Kadın Sigortalılar konulu, 22.05.2009 tarihli 2009/73 sayılı genelge, (23.01.2018)

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam oranlari/ kayitdisi_istihdam_orani, (19.06.2018)

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, Aylık ve Gelir Alanlara Ait İstatistikler, (30.05.2018)

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, İşyeri ve Sigortalılara Ait İstatistikler, (30.05.2018)

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, Aylık ve Gelir Alanlara Ait İstatistikler, (30.05.2018)

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kadin, (31.05.2018)

http://sgk.gov.tr/wps/e-mevzuat, Genel Sağlık Sigortası Aktivasyon İşlemleri Genelgesi, (05.06.2018)

https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/28721, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, (20.06.2019)

Türkiye İstatistik Kurumu

http://www.tuik.gov.tr, Hane Halkı İşgücü Anketi, 2011, (09.04.2018)

Türk-İş

http://www.turkis.org.tr/dosya/3F28VsTHQMRy.pdf, Türk-İş, Sosyal Güvenlik, Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek, 2006, (20.05.2019)

Uluslararası Çalışma Örgütü

http://www.ilo.org/wcmsps/groups/public/documents/publication/wcms_067588.pdf (10.06.2018)

Uluslararası İşçi Dayanışma Derneği

http://uidder.org/ Uluslararası İşçi Dayanışma Derneği, 1999'dan 2012'ye Hak Gaspları, (18.01.2018)

Dünya Bankası

http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf, Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growt, (10.05.2018)

http://www.documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development, (10.05.2019)

Uluslararası Para Fonu

https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf, Articles of Agreement, (10.04.2019)

TBMM

https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm, m.48, (20.05.2019)

ÖZET

Kamu yönetim alanının neoliberal politikalara uygun bir şekilde dönüştürülmesi için son yıllarda bu alanda reformlar yapılmaktadır. Uluslararası kuruluşlar tarafından tasarlanan ve uygulanan bu reform faaliyetleri ile neoliberal anlayış ve kurallara göre devletlerin dönüştürüldüğü görülmektedir. Toplumların kategorize edilmesinde belirleyici olan sosyal güvenlik sistemlerinin dönüştürülmesi de bu reformların temel hedefleri arasında yer almıştır. Bu temel hedefe uygun olarak Türkiye'de ilk adımı 1999 yılında atılmak üzere sosyal güvenlik alanında reform yapılmıştır. İşte bu çalışma ülkemizde yapılan sosyal güvenlik reformu kapsamında yapılan yasal ve kurumsal düzenlemelerde, kadına ve kadın emeğine nasıl bakıldığı, kadının toplumda nasıl konumlandırıldığını, bu düzenlemelerin kadını ve emeğini nasıl ve hangi yönde etkilediği konularını açıklama çabasındadır. Bu kapsamda, çalışmanın temel iddiasını "neoliberal politikalara göre reformla getirilen yeni sosyal güvenlik sisteminde, birçok alanda kadın emeğinin ve çalışmasının sosyal güvenlik kapsamına alınması için yeterli görülmediği, emekliler arasında kendi çalışmasından dolayı emekli aylığı alacak kadın oranının düşeceği" oluşturmaktadır.

Bu çalışma ile kamu yönetiminde gerçekleşen dönüşüm süreci, reform, politika transferi ve uluslararası kuruluşların reform sürecine etkileri açıklanarak, bu kuruluşların Türkiye'deki sosyal güvenlik reformuna etkileri ele alınmıştır. Sosyal güvenlik reformunu gerçekleştiren ve bu süreci yürüten hükümetlerin ekonomik ve sosyal yaşamda uyguladıkları politikaları belirleyen anlayış açıklanmaya çalışılmıştır. Sosyal güvenlik reformu kapsamında yapılan kurumsal ve yasal düzenlemeler bütünsel bir bakış açısıyla incelenmiştir.

Reformla getirilen yeni sosyal güvenlik sisteminin analizinde, uluslararası kuruluşların etkisi ile neoliberal politikaların yerleştirilmesi ve uygulanması amacıyla sosyal güvenlik reformunun politika transferi aracılığıyla yapıldığı, kayıtlı çalışabilen

adına prim ödenen veya adına prim ödeyebilenlerin sosyal güvence kapsamda olduğu bir yapının inşa edildiği saptanmıştır. Kadının birçok alandaki çalışması ve kazancının sosyal güvenlik kapsamına alınmadığı, emekli olabilme koşullarının belirlenmesinde kadınlara özgü roller ile yaşama ve çalışma örüntülerin dikkate alınmadığı, emekliler arasında kendi çalışmasından dolayı emekli olabilen kadın oranının düşeceği ve kadınların sigortalı bir erkeğin hak sahibi olarak ancak sosyal güvenlikten yararlanabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

ABSTRACT

There have been reforms in the recent years to transform the public administration field in accordance with the neoliberal policies. These reform activities designed and applied by the international institutions transform the governments with neoliberal understanding and rules. One of the main goals of these reforms is to transform the social security systems which are determinant in categorization of the societies. Turkey first made reforms in the social security systems in 1999. This study aims to explain the approach towards the woman and woman labor, place of the woman in the society and the impacts of the reforms on woman labor in the context of the legal and institutional regulations. In this context, the aim of the study is that "in the new social security system according to the neoliberal policies, women labor is not considered enough in the social security and the ratio of the women that earn pension with their own work reduced among the pensioners accordingly."

This study explains the effects of the transformation process, reform, policy transfer and international institutions on the reform process and examines the impact of these effects on the social security reforms in Turkey. It explains the understanding of the policy determination in economic and social life of the governments that make the social security reforms and carry out these processes. It examines the institutional and legal regulations in the context of the social security reforms.

The analysis of the new social security system shows that the social security reform was carried out with the political transfer in order to implement and apply the neoliberal policies with the effect of the international institutions, and a structure was created in which registered employees whose premiums are paid or those who pay premium for themselves are within the extent of the social security. In conclusion, the social security does not involve the earnings and labor of the woman in many fields; the roles, living and working patterns unique to women are not considered while determining

retirement conditions, the ratio of the women among pensioners will reduce in accordance to this and women can only benefit from the social security as the beneficiary of a man.