

PAPER DETAILS

TITLE: Sosyal Güvenlik Reformu, Kamu Personeli ve Emeklilik

AUTHORS: Cem ANGIN

PAGES: 427-441

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/867178>



Sosyal Güvenlik Reformu, Kamu Personeli ve Emeklilik

Social Security Reform, Civil Servants and Retirement

Cem ANGIN¹

Geliş Tarihi: 01.10.2019 / Düzenleme Tarihi: 17.10.2019 / Kabul Tarihi: 07.11.2019

Özet

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi süreç içerisinde hem kurumsal hem de mevzuat açısından aşırı parçalı bir hal almış, kapsamı genişlemiş ve bu gibi nedenlerden dolayı sistemin bütçe açıkları ve genel bütçeye yükü oldukça artmıştır. Bu ve diğer nedenlerle sosyal güvenlik reformu için çalışmalar başlatılmış ve bu konuda ilk kapsamlı adım 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile atılmıştır. Ancak esaslı reform hamlesi 2006 yılı ve sonrasında (5510 ve 5502 sayılı kanunlarla) gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışma kamu personel sistemimiz içerisinde yer alan ve adli, idari, akademik, askeri personel şeklinde ayrıma tabi tutabileceğimiz kamu personelinin sosyal güvenlik reformu kapsamında değerlendirilmesi üzerine olacaktır. Sosyal güvenlik reformunun çok geniş, kapsamlı ve farklı yön ve alanları kapsaması nedeniyle de kamu personelinin sadece emeklilik yönü üzerine olacaktır. Bu kapsamda çalışma başta sosyal bir hak ve teknik bir konu olan emekliliğin, sosyal güvenlik reformlarıyla değişen yönünü ortaya koymak amacını taşıırken, yaşanan değişimin kamu personeli üzerindeki etkilerini ortaya koyabilme sorunsalı üzerine kurgulanacaktır. Bu minvalde gelişecek olan çalışmanın temel iddiası ise: Sosyal güvenlik reformu ile beraber emekliliğe ulaşmak için hakların genişletildiği ancak emekli olabilmenin şartlarının ise zorlaştırıldığı şeklinde olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personeli, Emeklilik, Reform, Sosyal Güvenlik

Abstract

Social Security System in Turkey has been divided during the process in terms of institution and legislation, its scope has been extended; and therefore, the system's budget deficits and its burden to the general budget have increased a lot. Activities have started for the social security reform due to this and other reasons, and the first comprehensive step concerning this issue was the Unemployment Insurance Law no. 4447 issued in 1999. However, the radical reform was realized in 2006 and after (Law no. 5510, 5302).

This study will focus on evaluating the civil servants separated as judiciary, administrative, academic, and military personnel within the public personnel system with regards to their position in the social security reform. Since social security reform covers a wide range of fields and many different issues, we will only orient on the retirement subject of the civil servants. In this regard, the main purpose is to reveal the changing parts of retirement, primarily a social right and a technical matter, after the social security reforms, and to consider the effects of this change on the civil servants. The main claim of our study to go further in this regard: is to reveal that the rights to retire have expanded, however the conditions to become retired have been beclouded.

Keywords: Civil Servant, Retirement, Reform, Social Security

Giriş

Sosyal güvenliğe ve sosyal yardımlaşmaya duyulan ihtiyacın oldukça eski bir tarihsel yanı mevcuttur. Yaşanan dönemsel gelişmeler, sosyal ve ekonomik yapı, dini inançlar ve gelenekler sosyal güvenliğin ortaya çıkması ve karşılanmasında belirleyici ve yol gösterici olmuştur. Aile içi yardımlaşmayla başlayan, ortaçağda mesleki dayanışmaya gelişen, sanayi devrimi ile klasik ve geleneksel yapıların ortadan kalkması ayrıca klasik devlet anlayışından modern devlet anlayışına geçilmesiyle beraber modern sosyal güvenlik sistemi ortaya çıkmıştır. Bu çıkış 19. yüzyıldan itibaren sanayi devriminin doğduğu ve sürdürüldüğü Avrupa ülkelerinde gerçekleşmiştir.

Ülkemiz açısından sosyal güvenliğin temelleri oldukça eski tarihlere dayanmaktadır. Gerek İslamiyet öncesi gerekse de İslamiyet’in kabulüyle beraber olsun toplumsal yapıda her zaman var olmuş olan paylaşıma, hayırseverlik ve sosyal yardım anlayışı kurumsal anlamda olmasa da sosyal güvelik anlayışının temellerini oluşturmuştur. Tarihimizin önemli devletlerinden olan Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde hem dini inanış hem geleneksel anlayış hem de vakıflar, sandıklar, loncalar ile oluşan ilkel kurumsal anlayış zamanla gelişerek günümüz sosyal güvenlik anlayışının gelişmesine katkılar sunmuştur. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında ve devam eden süreçte ise sosyal güvenlik açısından oldukça parçalı bir yapı mevcut olup, hemen hemen her kurumun kendine ait bir sandığı ve bu sandık üzerinden üyelerine sosyal güvencelerin

¹ Öğr. Gör., Ordu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ordu, Türkiye.
E-posta: angin52@gmail.com / cemangin@odu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-2813-5586

sağlanması söz konusu olmuştur. Bu parçalı uygulamaya kamu görevlileri açısından 08.06.1949 Tarihinde çıkartılan 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile son verilmiştir. Bu tarihten sonra ise sürekli değişerek günümüze ulaşan sosyal güvenlik ve emeklilik sistemine ilişkin belki de en önemli gelişme 20.05.2006 tarihinde çıkartılan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu olmuştur.

2006 yılı sonrası yapısal ve kurumsal anlamda sosyal güvenliğe ilişkin birçok reform gerçekleştirilmiştir. Çalışma, sosyal güvenlik reformuyla ilgili birçok çalışmanın yapılmasına rağmen spesifik olarak doğrudan kamu görevlilerinin emekliliği üzerine çok fazla çalışmanın yapılmamış olması nedeniyle önemli görülerek ele alınmıştır. Bu kapsamda çalışmanın amacı: Reformun kamu görevlilerinin emekliliğine olan etkilerini ortaya koyabilmektir. Yöntem olarak literatür taraması ve reform öncesi ile reform sonrası değişiklik ve uygulamaların karşılaştırılması yöntemine başvurulmuştur. Çalışmadan çıkarılan sonuç: Reformla beraber kamu personeli açısından emekliliğe ulaşmak için hakların genişletildiği ancak emekli olabilmeyen şartlarının zorlaştırıldığı yönündedir. Ayrıca bu durum reformun, reformdan en fazla etkilenen ve beklenti içinde olan vatandaşlar için mi yoksa Türkiye bütçe açığının önemli bir kalemini oluşturan sosyal güvenlik sistemi için mi yapıldığı sorusunu-sorunsalını da gündeme getirmiştir.

1. Kavram Seti: Reform, Kamu Personeli, Sosyal Güvenlik ve Emeklilik Kavramları

Çalışmanın üzerine yükseldiği ana parametrelerin sosyal güvenlik reformu, kamu personeli ve emeklilik olması nedeniyle öncelikle bu ve ilgili kavramların ele alınması gerekmektedir. Bu anlamda ilk olarak reform kavramı ile başlayacak olursak şunları söyleyebiliriz:

“Mevcut görünümünden yeni bir görünüme dönüşme anlamında kullanılan reform kavramı daha çok mevcut yapıda oluşan sorunların ve eksikliklerin giderilmesi için yapılan düzenlemeleri ifade etmektedir.

“Yönetim sistemindeki kusur ve eksikliklerin giderilmesi ve gerekli değişiklikler yapılarak sistemin yeniden düzenlenip daha iyi bir sistem haline getirilmesi insanoğlunun toplumsal etkinliklerini daha iyi örgütleyebileceğinin farkına vardığı günden beri varlığını sürdüren bir kavramdır. Reform yönetsel değişimin yapay olarak özendirilmesidir. Yapaydır, çünkü insan yapısıdır, planlanmıştır ve bilinçli bir şekilde gerçekleştirilir, doğal, rastgele ya da otomatik değildir. Özendirilmiştir, çünkü insanları ikna etmek, gerekçeler göstermek ve gerekirse yaptırımlar uygulamak gerekecektir (Polatlıoğlu, 2003, s. 159).”

“Reform, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacıyla güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü biçiminde anlamaktadır (TODAİE, 1972, s. 7).”

“Reform, devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye yönelik yapılan faaliyetlerin tümüne verilen addır. Reform ya da yönetimin yeniden yapılandırılması devletin niteliğinde işlevlerinde, rolünde, bürokrasi, siyaset ilişkilerinde karar alma süreçlerinde, yeni bir denge arayışını yansıtır. (Güler, 2003, s. 2).”

“Reform, yönetimin sahip olduğu tüm imkanların ve kaynakların yine yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda rasyonel bir biçimde kullanabilme yollarını inceleyerek çağdaş ve modern düşüncelere paralel yeni bir anlayış getirme çabalarına verilen addır. Reform, sadece mevcut düzeni günün koşullarına göre düzenlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması hususlarını içermemekte ayrıca örgütlerin amaç ve programlarını en az emek, para ve zaman harcayarak gerçekleştirebilmek için mevzuat, teşkilat, personel, yöntem, yer, malzeme ile ilgili iyileştirme ve geliştirme çabalarını da içermektedir (Sürgit, 1972, s. 9).”

Yukarıdaki tanımlardan da görüldüğü üzere reform daima daha iyi bir yol vardır ya da alternatif daha iyi yollar bulunabilir, mantığına sahip bir kavramdır. Ayrıca reform toplumsal, yönetsel, hukuksal, siyasal yapı ve kültürden etkilenen ve bunlara göre şekillenen bir husustur. Yine reform hem az gelişmiş hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerin gündeminde az ya da çok ama bir şekilde her daim olan-olabilen bir durumdur. Reform her ne kadar bilinçli, planlı bir eylem olsa da kendisinden beklenen sonuçları her zaman ve kesin olarak vermeyebilir. Bu anlamda reform planlı bir öngörüye dayansa da beklenilmeyen sonuçları da ortaya çıkarabilir.

Ele alınması gereken bir diğer kavram ise geniş bir anlama sahip kamu personeli kavramıdır. Personel kavramı, Fransızca kökenli bir kavram olup, “Personnel” kelimesinden gelmekte (Kayar, 2013, s. 1), bir hizmet veya kuruluşun görevlileri, bir iş yerinde çalışanların tümü, devlet ve diğer kamu kuruluşlarında çalışan, etkinliğe çeşitli görevleriyle katılan gerçek kişiler olarak tanımlanmaktadır (www.tdk.gov.tr, 2019). Kamu personeli kavramı geniş çaplı bir içeriğe sahip olup, adli, idari, akademik ve askeri kollarla çalışan personeli tamamını kapsayan bir kavramdır. Çok kısa bir tanımla kamu personelinin, kamu yönetiminin insan ögesi, kamu faaliyetlerinin yürütülmesine yardımcı olan, devlet adına vatandaşa hizmet veren (Özkal Sayan, 2005, s. 7), kamu hizmetlerini yürüten emek gücü (Arslan, 2012, s. 4) şeklinde tanımlamak mümkündür.

Bu anlamda kamu personeli, kamu görevlisi, devlet personeli, devlet görevlisi, bürokrat, memur, kamu çalışanı, kamu emekçisi gibi farklı deyişler zaman zaman birbirinin yerine kullanıldığı veya karıştırıldığı görülmektedir (Güler, 2005, s. 62). Bu nedenle bu kavramlardan bazılarını değinerek kavramsal açıklamalarımızı sürdüreceğiz olursak şunları söyleyebiliriz.

Bürokrat, seçimle değil atamayla görevlendirilerek çalıştırılan kişileri ancak üst kademe yönetimini temsil edenleri ifade ederken kullanılırken, kamu görevlisi terimi, genellikle doğrudan bir kamu kurumunda ‘personel’ olarak çalışanlarla, kamu otoritesini kullanarak işgören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanılmakta ve bu terimle seçimle ve atamayla göreve getirilenlerin tümü kastedilmektedir. Kamu personeli terimi ise bir kamu kurumunda (seçimle değil) atama işlemiyle istihdam edilenleri ifade etmekte ve bu kapsamda, “bürokrat” terimiyle aynı içeriğe sahip olarak kullanılmakta ancak, “bürokrat” terimi üst düzey yöneticileri çağırıştırırken, “kamu personeli” teriminin kapsamı alt kademe çalışanlara doğru genişlemeyi de içermektedir (Güler, 2005, s. 62-63).

Son olarak Arapça kökenli bir kavram olan ve “görevli” anlamına gelen memur kavramına değinecek olursak şunları söyleyebiliriz. Memur, devlet hizmetini bir meslek olarak benimsemiş, kamu kesiminde asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmek üzere atanmış olan ve bu hizmet karşılığında aylık alan ve haklarına ilişkin düzenlemelerin yasalarla yapıldığı kişidir (Kayar, 2013, s. 38). Diğer bir ifadeyle memur kavramı, kamu hizmetlerine özgülmüş kadrolar içerisinde sürekli olarak çalışan, kamu hizmeti dışında başka bir iş ile ilgisi olmayan, devlet örgütlenmesi içerisinde yer alan ve hiyerarşik kurallara bağlı olan kişilerdir (Akgüner, 2014, s. 59).

Çalışma kapsamında ele alacağımız diğer kavramlar ise sosyal güvenlik ve emeklilik kavramlarıdır. Oldukça geniş kapsamlı olması ve devlet anlayışındaki değişimler nedeniyle günümüzde net bir sosyal güvenlik tanımlaması üzerine uzlaşım sağlanamamıştır. Çünkü dönemler ve bu dönemlerde gelişen ekonomik, yönetsel, politik anlayışlar gereği sosyal güvenliğin anlamı ve kapsamı değişime uğramıştır. Örneğin 1929 Büyük Buhranı ile beraber yaşanan büyük çaplı dünya krizi devletin klasik dönemdeki adalet, güvenlik ve diplomasi gibi fonksiyonlarına refah devleti anlayışının eklenmesine dolayısıyla geniş bir içeriğe sahip sosyal güvenlik anlayışının oluşmasına neden olmuştur. Ancak 70’lerin sonlarına doğru kapitalizmin üretim-birikim rejiminin yaşadığı krizlere bağlı olarak ortaya çıkan neoliberal ekonomi-politik anlayış refah devleti anlayışının yeniden ele alınması ve dolayısıyla sosyal güvenlik anlayışının yeniden düzenlenmesi-tanımlanması hususlarını ortaya çıkarmıştır.

Bu kapsamda 80’lerden itibaren gelişen neoliberal dalga ile beraber devlette topyekün bir dönüşüm yaşanmış, bu yaşanmışlığa bağlı olarak ekonomik, siyasal, yönetsel alanda mevcut olan görüş, düşünüş ve kurumsal yapılanmaların tümü gözden geçirilerek bir serbestleşme hareketi başlatılmıştır. Oluşan bu düşünceye göre devlet adalet, savunma ve diplomasi gibi asli fonksiyonlarına geri çekilmeli, ekonomik yaşamda üretici bir birim olarak yer almamalı, serbest piyasa ekonomisinin kurallarına göre işlemelidir. Bu durum daha önce 1929 Büyük Buhranı ile oluşan geniş kapsamlı refah devleti-sosyal güvenlik anlayışından minimal bir devlet anlayışına ve dolayısıyla dar kapsamlı bir sosyal güvenlik anlayışına doğru bir seyri de ortaya çıkarmıştır. Yani kamusal bir hak olarak sosyal güvenlik hizmeti sunan devletin bu hizmeti sunmasının sınırları tartışılmış, bu sınırlar olabildiğince daraltılmış ve bu alana olabildiğince piyasa aktörleri dahil edilmeye çalışılmıştır. Dünyada yaşanan bu dönüşümden Türkiye de etkilenmiş ve bu kapsamda sosyal güvenliğe ilişkin önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Örneğin 1999 yılında sosyal güvenlik reformu fikri tartışmaları başlamış², bu tartışmalar hukuki olarak 2006 yılında karşılık bulmuş ve sosyal güvenlik yasaları çıkartılmış ve bu yasaların tam anlamıyla uygulanması ise 2008 yılında gerçekleşmiştir. Bu reform sürecine, uygulamalara ve değişikliklere hareket veren güç ise uluslararası kuruluşların politika önerileri ve plan hedefleri olduğu söylenebilir (Bilgili, 2008, s. 3). Çünkü Türkiye’de neoliberal ekonomi-politik paradigmaya adaptasyon sürecinde ve buna bağlı olarak gerçekleştirilen kamusal reformlarda daha çok uluslararası örgütler (IMF-DB gibi) etkili olmuştur.

Sosyal güvenlik kavramı üzerinde neden bir uzlaşıya varılmadığını göstermeye çalıştığımız yukarıdaki kısa açıklamadan sonra literatür kapsamında birkaç sosyal güvenlik tanımlamasını ortaya koyacak olursak şunları söyleyebiliriz:

“Sosyal güvenlik, bir ülke halkının bugünü ve yarınını güvence altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünüdür. Başka bir tanıma göre sosyal güvenlik mesleki, Fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri ve kazancı kesintiye uğramış kimseleri başkalarının yardımını istemeye lüzum bırakmaksızın, geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir. Bir diğer tanıma göre sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğudur (Tuncomağ, 1987, s. 3)”.

“Halkın hastalık, işsizlik, yaşlılık, ölüm sebebiyle geçici ya da sürekli olarak kazançtan yoksun kalması durumunda düşeceği yoksulluğa karşı çocuk sayısının artması ya da analık halinde korunmasına ilişkin alınması gereken önlemler sistemidir (ILO, 2017)”.

“Kişileri, iradeleri dışında uğradıkları fiziki veya iktisadi tehlikelerin zararlarından kurtarmak veya bu tehlikelerin zararlarını azaltmak, kişiye bu zararlar karşılığında insanlık onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlayan sosyal devletin görevleri arasında yer alan bir insanlık hakkı, bu alanda kurulan kurumların ve alınan önlemlerin tümüdür (Parlak, 2011, s. 724)”.

“Toplumda yaşayan her kesimi hiçbir ayrım gözetmeksizin hayatın çeşitli sosyal risklerine karşı ekonomik güvence altına alarak yarın endişesinden kurtarmaya, toplumda yoksul ve muhtaç insanlara yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır en az asgari yaşam düzeyi sağlamaya çalışır. Böylelikle bir ülkede sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkesinin gerçekleştirilmesine hizmet eder (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 4-5)”.

Fertlerden hiçbirini dışarda kalmadan toplumu meydana getiren bütün bireyleri koruma kapsamına alan, insanları kendi ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarmak için onları yaşadıkları toplum içerisinde insan haysiyetine yaraşır asgari bir hayat standardı sağlamayı garanti eden sisteme sosyal güvenlik denir (Yazgan, 1992, s. 34)

“Bir ülkede yaşayan bütün vatandaşların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını kadere terk etmeden, başkalarının lütuf ve yardımlarına lüzum kalmaksızın hep birden karşılayan bir siteme verilen addır (Tuna ve Yalçıntaş, 1985, s. 129)”.

Yukarıda verilen tanımlamaların sayısı artırılabilir ancak bunun yerine yapılan tanımların ortak yönlerinden hareket ederek genel anlamda sosyal güvenlik ne anlaşılmaması gerektiğini belirtmek daha kapsayıcı olacaktır. Sosyal güvenlik için yapılan tanımların her birinde belli sayıdaki sosyal risklerden ve bunların yol açabilecekleri gelir kayıpları, gider artışları ve belirsizliklerden bahsedilmekte, ayrıca bugünün olduğu kadar geleceğin de güvence altında tutulması amaçlanmakta, yine ülkede yaşayan tüm vatandaşların ayırılmazsınız fiziki, sosyolojik, ekonomik anlamda güvencelerinin sağlanmasına yönelik bir sistem olarak görülmektedir.

² Bilindiği üzere 1999 yılında 65 yaş emeklilik uygulamasına geçilmeye çalışılmış fakat Danıştay ’ın bu düzenlemeyi iptal etmesiyle beraber bu alandaki düzenleme kademeli geçiş şeklinde yeniden düzenlenerek ancak 23/05/2002 tarihinde yürürlüğe konulabilmiştir.

Son olarak sosyal güvenlik kavramına bağlı olarak ele alacağımız bir diğer kavram ise emeklilik kavramı olup, kısaca şu şekilde tanımlayabiliriz: Emeklilik bir diğer adıyla '*Tekaüt*' kişilerin kanun tarafından belirtilen yaş, yıl, prim ya da diğer hususları tamamlamaları halinde çalışma hayatından kendi talepleri doğrultusunda çekilmeleri ve prim gün sayısı, prim oranlarına göre belli bir gelire bağlanmaları anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle emeklilik, kişilere geçmişte çalıştığı yıllar boyunca bu çalışmaları karşılığında, adlarına yatırılan primler ekseninde düzenli bir gelir almaya hak kazanmayı ifade eder. Çalışmanın üzerine yükseleceği temle kavram setini ortaya koyduktan sonra kısaca sosyal güvenliğin tarihsel gelişimine değinecek olursak:

2. Tarihsel Olarak Sosyal Güvenlik

Günümüz anlamındaki sosyal güvenlik anlayışı genel olarak sanayileşme hareketi ile başlatılmaktadır. Sanayileşme hareketi ve bu hareketin önemli bir parçası olan oluşan işçi sınıfının ülkemizdeki oluşumunun Avrupa'ya oranla daha geç olması sosyal güvenlik sisteminin de ülkemizde oldukça geç oluşmasına neden olmuştur. Sosyal güvenliğin oluşumunu hazırlayan şartların ve sosyal güvenliğe ilişkin oluşturulan ilk örgütlenmelerin sanayi devrimine ön ayak olan gelişmiş ülkelerde ortaya çıkması nedeniyle sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi ilk önce bu ülkeler kapsamında ardından da Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin gelişimi ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz.

2.1. Seçili Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenlik

Bu başlık altında seçili bazı ülkelerde sosyal güvenliğin tarihsel geçmişine yer verilecektir. Bu kapsamda ele alınacak ülkeler sırasıyla Almanya, İngiltere, Fransa, ABD olacaktır. Sanayi devrimi ve kapitalist dönüşümün öncülleri olarak işçi sınıfı ve dolayısıyla sosyal güvenlik anlayışının oluşmasında ve yayılmasında öncü ülkeler olması, bu ülkelerin seçiminde etkili olmuştur.

Almanya günümüzdeki anlamıyla sosyal güvenlik yapılanmasının ilk örneğine sahip olan ülkedir. Sosyal sigortaların başlangıcı olarak Başbakan Otto Von Bismark'ın hazırlayıp İmparator I. Wilhel'in 17.11.1881 tarihinde ilân ettiği imparatorluk fermanı (Kaiserliche Botschaft) kabul edilmiş olup, fermanında "sosyal zararları iyileştirmek, iç barışı sağlamak ve yardıma muhtaç kişileri daha çok sosyal güvenliğe kavuşturmak" amacıyla ülkede sosyal güvenlik ile ilgili yasal düzenlemelerin çıkarılacağı belirtiliyordu (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 21). Almanya'da sosyal güvenliğin Bismark döneminde geliştirilmeye başlanması ve bu gelişimde Bismark'ın önemli bir katkısının olması nedeniyle bu dönem sosyal güvenlik uygulamalarına "Bismark Modeli" adı verilmiştir.

Sosyal güvenliğin ilk olarak Almanya'da oluşmasında ve kurumsallaşmasında Almanya'nın sanayileşme sürecinin oldukça önemli etkisi vardır. Yüksek oranlı sanayileşme, işçi sınıfının erken oluşumu ve buna bağlı olarak işçi sayısının aşırı şekilde artışı yine bununla ilgili olarak şehirlere yoğun göç yaşanması ve son olarak sosyalist akıma karşı alternatif politikalarla önlem alma çabası Almanya'da sosyal politika ve sosyal güvenlik ile ilgili gelişmelerin daha erken ve yoğun bir şekilde yaşanmasına neden olmuştur.

Sosyal güvenlik ya da benzeri yapı ve hukuksal düzenlemelerin Almanya'daki mimarı olan Bismark'a göre devlet, sadece var olan hakların koruyucusu bir göreve sahip değildir aynı zamanda vatandaş için uygun kurumları oluşturmak ve tüm vatandaşların özellikle de yoksul, fakir ve düşkünlerin yaşamlarını iyileştirmek gibi de bir fonksiyona sahiptir (Okur, Güzel ve Caniklioğlu, 2012, s. 18). Almanya'da sosyal güvenlik önce bazı sektör ve iş kolları ile buralarda çalışanları kapsarken zamanla kademeli olarak tüm çalışanlara yönelik bir kapsama ulaşmıştır.

Almanya'da sosyal güvenlik sistemi, üç aşamada ve üç kanunla oluşum göstermiş olup, bu aşama ve kanunlar: 1883'te hastalık sigortası, 1884'te iş kazaları sigortası, 1889'da yaşlılık ve maluliyet sigortası şeklindedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 21). Bu kanunlardan ilki sadece işçi sınıfını kapsamaktaydı yani bağımsız çalışanlarla devlet memurlarını kapsamamaktaydı. Yaşlılık sigortası ise sosyal sigorta sisteminin temelini oluşturmakla beraber işçilerin geride kalanlarını, dul ve yetimleri kapsamakta yani sigortalı bir işçi herhangi bir nedenle vefat ettiğinde işçi prim ödemelerini tamamlamamıştı geride kalanlar sigortadan faydalanamamaktaydı (Koçer, 2014, s. 4). Hastalık sigortası yasasında ise 13 haftalık yarım ücret ile ücretsiz sağlık yardımı sağlanması karara bağlanmıştı (Okur, Güzel ve Caniklioğlu, 2012, s. 19).

Başlangıcı bu şekilde olan Almanya sosyal güvenlik sistemi birçok ülkeye örnek olmuş, zaman içinde değişim geçirmiş ve kapsamı genişleyerek günümüze kadar gelmiştir. Bu değişim ve gelişim seyrinde I. ve II. Dünya Savaşı ve sonrasındaki gelişmeler önemli etkiye sahiptir. Günümüzdeki son durum ise 1975-1995 yılları arasında çıkarılan ve sosyal güvenlik ile ilgili olan çeşitli ancak dağınık halde bulunan yasal düzenlemeler bir kanun başlığı altında toplanarak 12 kitaba sığdırılmıştır (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 23). Yine Almanya'da 1992'de yürürlüğe giren "Yaşlılık Aylığı Reform Yasası" ile normal emeklilik yaşı 2001 yılına kadar kadın ve erkekler için kademeli olarak 63'den 65'e çıkarılırken, Ocak 2012'den itibaren ise kademeli olarak 67'e yükseltilmiştir.

Ele alacağımız diğer ülke ise İngiltere'dir. Sanayi devriminin başladığı yer olarak kabul edilen İngiltere'de sosyal güvenliğin oluşumu yine sanayi devriminin etkileri ile gerçekleşmiştir. 19. Yüzyıldan itibaren sanayi devriminin yarattığı etkilerle ve işi sınıfının oluşum göstermesiyle İngiltere'de sosyal güvenliğe ilişkin adımlar atılmaya başlanmıştır. Başlangıçta İngiltere'de işçi yardım sandıkları (Friendly Societies) mevcuttu ve bu kapsamda kısmi ve tam kurumsallaşmamış bir sosyal güvenlik yapılanması söz konusuydu.

İngiltere'de sosyal güvenliğe ilişkin ilk yasal düzenleme 1897 yılında kanunlaşan ve iş kazaları karşısında işvereni sorumlu tutan yasal düzenlemeyle başlamış, devamında ise 1908 yılında yaşlılık yardımı yasası, 1911 yılında Ulusal Sigorta Yasası ve 1942 yılında Beveridge Raporu çıkartılarak sosyal güvenlik sistemi değişim ve gelişim göstermiştir. Bunlardan yaşlılık yardımı uygulaması, 70 yaş ve üzerindeki yoksulluk belgesine sahip olmak şartıyla aylık bağlamayı içermektedir (Okur, Güzel ve Caniklioğlu, 2012, s. 19-20). 1911 yılındaki Ulusal Sigorta Yasası ile zorunlu sigortalılık uygulamasına geçilmiş olup, ayrıca bu düzenlemeyle işgöremezliğin söz konusu olması halinde bu durumdaki kişilere ödenek ödenmesi uygulamasına geçilmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 26-27).

1942 yılına ait Beveridge Raporu ise hem sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşması hem de diğer ülkelere örnek teşkil etmesi anlamında önemli bir yere sahiptir. Raporun oluşturulma gerekçesi, bütünsellik içermeyen sosyal güvenlik sistemini ve mevzuatını reforme etmek ve II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkacak muhtemel sosyal güvenlik içerikli sorunlara çözüm sağlamaktır. İngiliz sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturan Beveridge Raporunun sosyal güvenlik sistemine ilişkin belli bazı görüşleri şu şekildedir (Gerek ve Oral, 2014, s. 12-13):

Raporda tüm vatandaşların sosyal güvenlik kapsamına dâhil edilmesini gerekliliği ve ayrıca sadece devletin değil kişilerinde sosyal güvenliğe katkısının olması gerektiği belirtilmiştir (Gerek ve Oral, 2014, s. 12). Yine dağınık halde bulunan sosyal güvenlik yapı ve mevzuatının derlenip, bütüncül bir hale gelmesi gerektiği belirtilmiştir. Prim ve sosyal güvenlik ödemelerinde bir standardın oluşturulması gerekliliği belirtilmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 29). Son olarak sosyal güvenliğin kapsamının olabildiğince net olarak belirlenmesi ve bu kapsam dahilinde sadece belli riskleri değil sosyal güvenlik kapsamında olabilecek tüm risklerin sosyal güvenlik şemsiyesi altında toplanması gerekliliği belirtilmiştir.

Özetle İngiliz sosyal güvenlik sistemi Beveridge Raporu ile beraber sosyal güvenlik sisteminin finansmanının ulusal bütçeden karşılanması, sosyal güvenliğin ve sosyal yardımların tek merkezden yönetilmesi, mevzuatta birlik ve bütünlüğün sağlanması, ulusal düzeyde tek bir sosyal güvenlik kurumunun ve standardize bir hizmet anlayışının ve yine bu amaçla kurulacak tek bir bakanlığın oluşturulabilmesi, ayrıca sosyal güvenliğin tüm nüfusu kapsayacak bir sistem olması hedeflenmiştir (Güzel, 2005, s. 64). Tıpkı Alman sosyal güvenlik anlayışının kurumsal gelişiminde olduğu gibi bu rapor ile beraber kurumsallaşmış bir sosyal güvenlik anlayışına geçilmesinde İngiltere de diğer birçok ülkeye de örnek olmuştur.

Beveridge Raporu sonrası İngiliz sosyal güvenlik sistemi ekonomik gelişmeler ışığında çeşitli değişimler yaşamıştır. Örneğin 1979 iktidara gelen Thatcher döneminde yapılan reformlarla beraber bütçede sosyal güvenliğe ayrılan paylarda azalma olmuş, özel sağlık kurumlarının çoğalması teşvik edilmiş yine özel sağlık sigortası anlayışı yaygınlaştırılmıştır. Buradan hareketle 1970 ve sonrası dönemde Beveridge raporunun ilkelerinden uzaklaşıldığını söyleyebiliriz. Ancak her ne kadar uzaklaşmaya çalışılsa da istatistikler sosyal güvenlik harcamalarının devamlı olarak arttığını göstermektedir (Çetin, 2007). Bu nedenle devam eden süreçte sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi üzerine birçok kanun (1992'de Sosyal Güvenlik Katkı ve Yardımları Hakkında kanun, 1996'da İş Arayanlar Kanunu, 2006'da emeklilik Yaş Düzenlemesi kanunu gibi) çıkarılmıştır.

Ele alacağımız bir diğer ülke ise Fransa'dır. Fransa'da sosyal güvenliğe ilişkin ilk yasal düzenleme 1928 yılında yapılmıştır. 1928 yılından önce sosyal güvenliğe ilişkin çeşitli düzenlemeler olsa da bunlar ya uygulanamamış ya da genelleştirilememiştir. Tam anlamıyla bir sosyal güvenlik düzenlemesinin yapılabilmesi ve kurumsallaşmış bir sosyal güvenlik sisteminin temellerinin atılması 1945 yılına kadar gerçekleştirilememiştir.

1945 yılında çıkarılan ve Sosyal Güvenliğin Organizasyonu başlığını taşıyan yasal düzenleme ise sosyal güvenlik sistemini genel sosyal güvenlik rejimi ve tamamlayıcı sosyal güvenlik rejimi olarak ikiye ayırmaktaydı. Genel rejim hastalık, analık sakatlık, yaşlılık, ölüm, aile ödeneği, özürölüler ve dulluk sigortalarını kapsarken, tamamlayıcı rejim içerisinde ise işletmelerin sosyal güvenliği ile ilgili hastalık, analık, sakatlık, işgöremezlik, ölüm, işsizlik risklerini kapsayan öngörü rejimlerini içermekte ayrıca işçilerle bağımsız çalışanlar açısından isteğe bağlı bir statüde bulunmaktaydı (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 34-35). Bunun dışında bir de diğer yasal sosyal güvenlik rejimleri bulunmaktaydı ki bunlar: sanayici, tüccar, esnaf, serbest meslek erbabı, tarım işçileri, tarımda bağımsız çalışanları ve madencileri kapsamaktaydı (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 35).

Fransa'da yaşlılar ile bakıma muhtaçların tamamı sosyal yardım kapsamında olup, bunun dışında sanayi ve ticaret sektörlerinde çalışan işçiler (diğerleri için farklı sistemler öngörülmüştür) ve ev hanımları sosyal sigorta kapsamındadır. Ayrıca isteğe bağlı sigortalılık mümkündür (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 94). Fransız sosyal güvenlik sisteminin genel rejimi genel olarak ücretler üzerinden alınan prim ve katkılarla finanse edilmekte olup, bu prim ve katkılar belli bir orana göre işçi ve işverenden tahsil edilmekte ve bu tahsilat işverenin yükümlülüğünde bulunmaktadır.

Bunun yanında rejim aynı zamanda vergilerle de finanse edilmekte olup, bunlar Genel Sosyal Katkı (CSG) ve Sosyal Borçların Ödenmesi Katkısı (CRDS) olarak adlandırılmıştır. CSG ve CRDS vergileri; ücretler, yatırım araçları ve şans oyunlarından kesilmektedir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 97-98).

Fransa'da emeklilik yaşı kadın ve erkek için 60'tır ancak 65 yaşına geldiğinde yaşlılık aylığının yetersiz olduğunu belgeleyenlere ayrıca sosyal yardımda yapılmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 36). Fakat 2010 yılında yapılan Pension Reform Act (Emeklilik Reform Kanunu) düzenlemesiyle ve 2012 yılında çıkarılan Sosyal Güvenlik Finansmanı Kanunu uyarınca emeklilik yaşının kademeli olarak arttırılması ve 67' kadar yükseltilmesi kararlaştırılmıştır. Buna göre 1 Temmuz 1951'den önce doğanlar için emeklilik şartı 60 yaş olarak devam ettirilmişken, 1 Ocak 1955 tarihinden sonra doğanlar için yasal asgari emeklilik yaşı 62 olarak belirlenmiştir. Ayrıca bir engeli olan ya da uzun yıllar zorlu koşullar altında çalışan kişiler yasal asgari emeklilik yaşına ulaşmadan emekli maaşlarını talep edebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Çalışma açısından son olarak ele alacağımız bir diğer ülke ise ABD'dir. 1800'lerin sonlarına kadar ABD'nin çalışabilir nüfusunun büyük bir bölümünü çiftçiler oluşturmaktaydı. Ancak takip eden yıllarda sanayinin hızla gelişimi ve ekonomik büyümenin gerçekleşmesi ve buna bağlı olarak şehirleşme ve uzmanlaşmanın yaşanması bu tabloyu değiştirmiştir. Örneğin, 1880'de ABD'nin 72'si kırsal alanda ve yüzde 28'i ise kentsel alanda yaşamaktaydı. Sadece 50 yıl sonra portre değişti; 1930'da kentsel nüfus yüzde 56, kırsal kesim yüzde 44 olmuştur (Dewitt, 2010, s. 1). Bu duruma ve ABD'de yaşanan iç savaşa bağlı olarak (1862 yılında, iç savaş sırasında malul ve ölenlerin eş-çocuklarına sosyal güvenlik kapsamına alınmasına yönelik ilk yasal düzenleme yapılmıştır) sosyal güvenlik anlayışı yavaş yavaş gelişmeye başlamıştır.

Ele aldığımız ülkelere nazaran ABD’de sosyal güvenlik sistemi daha geç oluşmuştur. Bunda 1800’lerin sonuna kadar kırsal nüfusun kent nüfusuna göre daha fazla olması, sanayileşme bağlı olarak şehirleşmenin daha geç gerçekleşmesi gibi nedenler etkili olmuştur (Alper, 2008, s. 7). Ancak 20. yüzyılın başlangıcından hızlı bir sanayileşme ve kentleşme, kamusal sağlık harcamaları ve sağlık hizmetlerindeki gelişmelere bağlı olarak genel yaşam standartlarında ve yaşam sürelerinde bir artış olmuş ve buna bağlı olarak sosyal güvenliğin ve emekliliğin önemi de artmıştır.

Sosyal güvenlik kavramını yasal bir düzenleme içerisinde ilk kullanan ülke olan ABD’de (Alper, 2008, s. 5) sosyal güvenlik sisteminin tam anlamıyla kurumsallaşması 1929 krizine dayanmaktadır. 1929 krizinin ardından özellikle de Roosevelt’in New Deal politikaları ile beraber sosyal güvenlik alanında önemli mesafeler kat edilmiştir. Bu dönemde Sosyal Güvenlik Kanunu (1935) çıkartılmış ve yaşlılık, ölüm, sakatlık sigortalarını kapsayan ve adına OASDI (Old-Age, Survivors and Disability Insurance) denilen program oluşturulmuştur (Diamond ve Gruber, 1999, s. 448). Bu program kapsamında kişilerden 7.65 oranında kesintiler yapılmakta olup bu kesintilerin dağılımı: yaşlılık ve ölüm sigortası için 5,3 puan, maluliyet sigortası sistemi için 0,9 puan ve sağlık ve hastane sigortası programı için 1,45 puan şeklindedir (2017 OASDI and SSI Program Rates & Limits, 2019). Daha sonra 1939 yılında sosyal güvenlik sisteminde ilk kapsamlı değişiklik, yapılarak emekli olan sigortalının vefatı halinde eş ve çocuklarına aylık ödenmesi imkanının sağlanmıştır (Alper, 2008, s. 9).

Ücretli ve bağımsız çalışanları kapsayan OASDI programı devlet memurları, askerleri ve demiryollarında çalışan kişileri kapsamamakta bu kesimler için ayrı programlar bulunmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 41). OASDI programı dışında kalan ve memur, asker ve demiryolu çalışanı da olmayan diğer kesimler ise: işsizlik sigortası, geçici engellilik sigortası, geçici maluliyet sigortası, sağlık sigortası ve sağlık hizmetleri, gazilere yönelik programlar, yardım programları, ihtiyaç sahibi ailelerine geçici yardım, konut yardımı, düşük gelirliye yönelik yardım gibi özel programlara tabi olmaktadır (Social Security Administration Publication, 1997, s. 50-67).

ABD’de emeklilik yaşı uzun yıllar boyunca 65 olmuştur. Ancak bu yaş sınırının kademeli olarak arttırılarak 67’ye çıkartılması için çalışmalar yapılmıştır. Buna göre 1983 yılında yapılan Social Security Amendments düzenlemesiyle emeklilik yaşı 1937 ve öncesi doğumlular için 65 yaş iken 1938 ve sonrası doğumlular için kademeli olarak arttırılarak 67’ye yükseltilmiştir.

Yine ABD’de kişilerin tam ve kısıt emeklilik hakları mevcut olup, erken yaşta emekli olmak istenmesi halinde alınacak maaştan belli bir oranda feragat edilmesi gerekmektedir. Bu kesinti oranları ise şu şekildedir: 62 yaşında emeklilik maaşına başladıysanız, aylık maaş tutarı yaklaşık yüzde 30 oranında, 63 yaklaşık yüzde 25, 64 yaklaşık yüzde 20, 65 yaklaşık yüzde 13,3, 66 yaklaşık yüzde 6,7’dir. Görüldüğü üzere ABD’de maaş miktarı ile yaş arasında doğrudan bir bağlantı bulunmaktadır. Tam emeklilik ve maaş miktarına ancak 67 yaş şartıyla ulaşılabilmektedir (Retirement Planner: Full Retirement Age, 2017).

ABD’de 1980 sonrası süreçte sosyal güvenlik sisteminde büyük dönüşümler yaşanmıştır. Sosyal güvenliğin kapsamı daraltılırken emekli olabilmekte zorlaştırılmıştır. Bu kapsamda ABD’de bireysel emeklilik sistemlerinin de oldukça yaygınlaşmış ve buna yönelik olarak işletmeler bünyesinde özel emeklilik programlarının kurulabilmesi için düzenlemeler oluşturulmuştur (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 41). 2000’li yıllarda ise sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir.

2.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik

Türkiye’de sosyal güvenliğin tarihsel gelişiminin ele alacağımız bu başlık altında sosyal güvenliğin temellerinin Osmanlı döneminde atılmasından dolayı ilk önce Osmanlı dönemindeki gelişmeler daha sonrada Cumhuriyet dönemi gelişmeleri ele alınacaktır.

2.2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğunda gelenekler ve dini inancın gerekleri devlete ve millete hâkim nitelikteki öğeler olduğundan Osmanlı dönemi sosyal güvenlik anlayışı yasal ve kurumsal bir niteliğe haiz olmaktan ziyade daha çok İslam dininin temel taşlarından olan yardım eksensel bir anlayışa sahipti. Sosyal güvenliğin de bir parçası sayılabilecek inanç eksensel yardımlara örnek olarak fitre, zekât, sadaka, bağış örnek verilebilir. Yine Osmanlı İmparatorluğunun sanayileşme sürecine geç girmesi ve buna bağlı olarak da bir işçi sınıfının oluşmaması gibi nedenlerden dolayı kurumsallaşmış bir sosyal politika ve sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. Bu nedenle imparatorluk döneminde emeği ile geçinenlerin sosyal güvenliği aha çok geleneksel temele sahip üç kurum üzerine yükselmekteydi. Bunlar: Aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma ve sosyal yardımlar (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 74). Diğer bir ifadeyle aile içi yardımlaşma, meslek örgütleri ve dinsel temele dayalı hayır kurumları (vakıf gibi) gibi mekanizmalar Osmanlı döneminin sosyal güvenlik kurumları olarak yapılanmıştır (Okur, Güzel ve Caniklioğlu, 2012, s. 26).

Osmanlı İmparatorluğunda ilk ve en temel sosyal güvenlik müessesesi aile olmuştur (Alper, 2015, s. 4). Bu müesseseyi daha da geliştiren husus ise karşılıklı yardımlaşma olmuştur. Osmanlı İmparatorluğunda kurumsallaşmış bir sosyal güvenlik sistemi bulunmamakla beraber sosyal güvenliğin temelini aile içi yardımlaşma oluşturmaktaydı ve bu anlayış daha çok kırsal kesimde yaygındı.

Osmanlı’da sosyal güvenliğin bir diğer parçası mesleki odalar oluşturmaktaydı. Bu odalardan en bilinenleri loncalar ve ahilik teşkilatıdır. Loncalar devletin herhangi bir katkısının olmadığı, dinsel nedenler ve esnafın karşılıklı dayanışma ihtiyacından doğan bir örgütlenmedir (Fişek ve Özsuca, 1997, s. 9). Bu ve benzeri mesleki örgütlenmeler üyelerinden çeşitli adlarda aidatlar toplar ve yine üyelerine evlenme, hastalık, yardım, iş bulma ve kurma, ölüm gibi durumlar karşısında çeşitli yardımlar sağlardı ve ayrıca bu yardımlar orta sandığı ya da “teavün sandığı” denilen dayanışma sandıkları aracılığıyla gerçekleştirilirdi (Güvercin, 2004, s. 91). Görüldüğü üzere Osmanlı İmparatorluğunda döneminde ortaya çıkan sosyal güvenlik ihtiyacının bir kısmı zorunlu esnaf birlikleri yani loncalar bünyesinde oluşturulan orta ve tevaün sandıkları şeklindeki dayanışma birimleri eliyle yürütülmeye çalışılmıştır (Yazar, 2009, s. 30).

Son olarak İmparatorlukta tam anlamıyla bir sosyal güvenlik örgütlenmesi sayılmazsa da sosyal güvenliğin bir parçası sayılabilecek insanlara hayır, sosyal yardım ve iyilik yapma amacını taşıyan bir diğer örgütlenme de vakıflardır. Vakıf, bir malın belli bir sosyal amaçla kullanılmak üzere vakfedenin özel mülkiyetinden çıkarılması ve onun kamuya ve topluma mal edilmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Kozak, 1985, s. 48). Vakıflar Osmanlı İmparatorluğunda oldukça yaygın örgütlenmeler olup, bu yaygınlıklarını devletinde bizatihi bu örgütlenmeye destek vermesinden kaynaklanmaktaydı. Çünkü kendine ait bir malı vakfeden kişiler belli bazı imtiyazlara da sahip olmaktadır. Vakıflar içerisinde sosyal güvenlikle en ilişkili olanı avarız vakıfları olup, bu vakıflar hastalık (şifa evleri), yoksulluk, yaşlılık, yangın gibi birçok hususa karşı topluma gerekli yardımları sağlamaktaydı (Göktaş, Çakar ve Özdamar, 2011, s. 58-59).

Belirtilen üç ana kurumun dışında Osmanlı İmparatorluğunda, devlet memurlarının mesleklerinden çekildiklerinde, doğrudan doğruya devlet bütçesinden emekli ikramiyesi olarak görülebilecek bir miktar para tahsis edilmesi usulü de mevcuttu. Bu usul devletin yükselme döneminde Kanuni ile beraber başlamıştır (Şakar, 2009, s. 31). Daha çok üst kademe yöneticilerin yararlandığı bu imkân zamanla devletin gerilemesine bağlı olarak ortadan kalkmıştır.

Yukarıda sosyal güvenliğin bir parçası olarak belirttiğimiz hususların çoğu geleneksel yapıya dayanmakta olup, yasal kaynaklı düzenlemelere ise İmparatorlukta pek fazla rastlanmamaktadır. Bunda imparatorluğun sanayileşme sürecinden geçmemiş olması ve yine bu sürece bağlı olarak bir işçi sınıfının oluşmamış olmasının da önemli bir etkisi vardır. Yasal düzenleme olarak sayılabilecek bazı sosyal güvenlik uygulamaları ise şunlardır (Okur, Güzel ve Caniklioğlu, 2012, s. 31): İlk olarak 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi çıkartılmıştır. Ereğli kömür havzasında çalışan işçilerin çalışma şartlarını tespit eden bu nizamname, hastalananların tedavilerine ilişkin bazı önlemler almaktaydı. 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi madenlerde zorla çalıştırmaya son veren yasal düzenlemedir. Bu düzenleme iş kazalarına karşı önleyici ve koruyucu tedbirlerin alınmasını, madenlerde bir doktor ve gerekli ilaçların bulundurulmasını zorunlu kılmakta ve kazaya uğrayan işçiye ya da ölümü halinde ailesine mahkemece saptanacak tazminatı ödemek için işvereni sorumlu tutmaktadır (Göktaş, Çakar ve Özdamar, 2011, s. 59-60). Diğer yasal düzenlemeler ise 1866 tarihli askeri Tekaüt Sandığı, 1881 tarihli Sivil Memurlar Emekli Sandığı, 1890 tarihli Seyri Sefain Tekaüt Sandığı, 1909 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt sandıkları, 1910 Hicaz Demiryolu memur ve müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için yardım sandığı ile 1917 tarihli Şirketi Hayriye Tekaüt Sandıkları daha çok memurların emeklilik durumlarını ilgilendiren düzenlemelerdir (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 76).

2.2.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyetin ilanından önce Büyük Millet Meclisi döneminde (1921 – 1923 yılları arasında) Kurtuluş Savaşının da devam ettiği bir ortamda Zonguldak ve Ereğli Kömür bölgesindeki kalabalık bir işçi kitlesinin çok ağır bir çalışma koşulu içinde olması nedeniyle iki yasa çıkartılmıştır. Bu yasal düzenlemelerden ilki Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde üretim esnasında ortaya çıkan kömür tozlarının açık arttırma yoluyla satılarak işçiler yararına kullanılması dair 1921 Tarih ve 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanundur (Bilgili, 2008, s. 9). Diğer kanun ise işçilerin zorunlu katılmasıyla ihtiyat ve teavün sandıkları kurulmasını ve işverenlerin belirli hallerde işçilere zorunlu sağlık yardımı yapmasını öngören 1921 Tarih ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanunudur. Bu sandıklar daha sonra Amele Birliği adı altında birleştirilmiştir (Bilgili, 2008, s. 9). Çok yetersiz olsa da bu düzenlemeler ve sandıklar Türkiye’de ilk sosyal güvenlik belgeleri ve uygulamaları olarak kabul edilebilir (Göktaş, Çakar ve Özdamar, 2011, s. 59-60).

Cumhuriyetin ilanı sonrasında sosyal güvenlik alanına ilişkin ilk kapsamlı düzenleme, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile olmuştur. Bu kanun ile Türkiye’de ilk kez sosyal güvenliğin kurulması öngörülmüş ise de, örgütün kurulması için 1945 yılını beklemek gerekmiştir. İkinci Dünya savaşıdan sonra hem savaşın etkileri hem de bu döneme damga vurmuş olan Beveridge Planı (1945) ile bütün dünyada sosyal güvenlik alanında hızlı değişimler başlamıştır. Türkiye’de bu gelişmenin ve değişiminden etkilenmiş olup, bu etki doğrultusunda 1946 yılında Çalışma Bakanlığı kurulmuştur (Kuruca, 2004, s. 41).

Cumhuriyet döneminde çıkarılan ve sosyal güvenlikle ilgili olan diğer yasal düzenlemelerden bazıları ise şu şekildedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 77; Okur, Güzel ve Caniklioğlu, 2012, s. 33-34; Bilgili, 2008, s. 10-11; Kuruca, 2004, s. 42-43; Şakar, 2009, s. 33-39):

16 Temmuz 1945 tarihinde 4792 sayılı Kanun ile “İşçi Sigortaları Kurumu” kurulmuştur. Bu Kanun 1 Ocak 1946 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sosyal sigorta kollarıyla ilgili ilk kanun olan 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu 26.6.1945 tarihinde kabul edilmiştir. İhtiyarlık sigortası ise 2.6.1949 tarih ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile kurulmuştur. Bu kanunun yerini 4.2.1957 tarih ve 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu almıştır. 4.1.1950 tarih ve 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile de 4772 sayılı kanundaki analık sigortası hükümleri yürürlükten kalkmış ve Hastalık ve Analık Sigortaları birlikte düzenlenmiştir. Aynı dönem içinde 1953 tarih ve 5953 sayılı Basın İş Kanunu ve 1954 tarih ve 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile basın ve deniz ulaştırma işçileri sosyal sigorta kapsamına alınmıştır.

İşçilerin sosyal güvenliği açısından reform niteliğinde olan kanun, 17.07.1964 tarihinde kabul edilen ve 01.03.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’dur. 506 sayılı Kanun ile dağınık durumda olan sosyal sigorta kanunları, günün koşullarına göre yeniden gözden geçirilerek tek metin haline getirilmiştir. İşçi Sigortaları Kurumu’nun adı 506 sayılı kanun ile ‘Sosyal Sigortalar Kurumu’ olarak değiştirilmiştir.

İşçilerin sosyal güvenlik kapsamına alan bu kanunların yanında, 8.6.1949 tarihli 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile de memurlar sosyal güvenlik alanına alınmıştır. Memur ve işçileri sosyal güvenlik kapsamına alan bu kanunlardan sonra sosyal güvenlik alanında önemli bir diğer adım da esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (Bağ-Kur) ile atılmıştır.

Sosyal Sigortalar Kanunu’nun geçici 20. maddesine dayanılarak bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret ve sanayi odaları, borsalar ve bunların teşkil ettikleri birlikler de kendi personellerinin sosyal güvenliğini sağlayan örgütler

kurmuşlardır. Sosyal yardımlar alanında 01.07.1976 tarih ve 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanun” yürürlüğe girmiştir. Görevleri Nedeniyle Yaralanan yahut Ölen Bazı Kamu Görevlilerine Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında 2330 sayılı Kanun 03.11.1980 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yine 1983 yılında sosyal güvenlik alanında önemli kanunlar çıkarılmıştır. 24.05.1983 tarihinde kabul edilen 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile sosyal hizmetlerin yürütülmesi, muhtaç çocuk, sakat ve yaşlıların korunması işi, bu kanunla kurulan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’na verilmiştir. Aynı tarihte 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumları Arasında Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Ayrıca 17.10.1983 tarihinde kabul edilen iki kanun ile de tarım alanında faaliyet gösteren önemli bir nüfusun sosyal güvenlik kapsamına alındığını görmekteyiz. Söz konusu kanunlar; 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanun’larıdır.

Sosyal güvenlik kurumları kapsamı dışında kalan vatandaşlara yardım etmek amacıyla, 28.05.1986 tarih ve 3294 sayılı Kanunla “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” kurulmuştur. 18.06.1992 tarih ve 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” ile, hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık hizmetleri giderlerini karşılayacak durumda bulunmayanların bu giderlerinin, Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilinceye kadar devlet tarafından karşılanması öngörülmüştür.

Sosyal güvenlik sistemimize 08.09.1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile İşsizlik Sigortası” uygulaması girmiştir. 4447 sayılı Kanunun işsizlik sigortasına ait hükümleri 1 Haziran 2000 tarihinde yürürlüğe girerek uygulanmaya başlanmıştır.

Devam eden süreçte 02.08.2003 tarihinde Resmî Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4956 sayılı Kanun ile 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu ve 2926 sayılı tarım Bağ-Kur Kanunda değişiklik yapılmıştır. Ayrıca tarih ve 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunun geçici 7. maddesi hariç diğer maddelerinin tamamı yürürlükten kaldırılmış, 506 sayılı Kanunun bazı maddelerinde ise değişiklikler yapılmıştır.

2003 yılında Türkiye İş Kurumu Kanunu yine aynı yıl 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Teşkilatı Kanunu kabul edilmiştir. Bu arada SSK’ ya ait sağlık tesislerini kurum bünyesinden çıkarılarak bunların tamamını Sağlık Bakanlığına devreden 2005 yılı ve 5283 sayılı kanun, 2005 yılında yürürlüğe girmiştir.

Görüldüğü üzere Cumhuriyetin ilanı sonrası birçok yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bunun sonucunda hem kurumsal olarak hem de mevzuat olarak sosyal güvenliğe ilişkin parçalı devasa bir yapı ortaya çıkmıştır. Kontrol edilemeyen büyüklükteki bu yapı Türkiye bütçesinin önemli gider kalemlerinden biri haline dönüşmüş ve zamanla kriz nedeni olarak görülmüştür. İktidarların popülist politikaları sonucunda ortaya çıkan erken emeklilik uygulamaları, sağlık giderlerinin kontrolsüz bir şekilde artması, sistem açıklarının artık kapatılamaz hale gelmesine ve bunun sonucunda sosyal güvenlik alanının reforme edilmesine neden olmuştur. Bu reform hareketi 16/05/2006 tarihinde kabul edilen 20/05/2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile kapsamlı bir şekilde başlamıştır. Bu kanunla beraber daha önce parçalı-dağınık halde olan ve Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK şeklinde örgütlenen üç büyük sosyal güvenlik kurumu ve bunlara bağlı sigortalılar tek çatı altında yani Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanmış, ayrıca belirtilen üç kurumun tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Diğer yandan dağınık halde bulunan sosyal sigorta kanunlarını (506 sayılı SSK, 5434 Sayılı T.C Emekli Sandığı, 2925 Tarım İşçileri Sigorta Kanunu, 2926 Tarım Bağ-Kur kanunu) tek bir kanun içinde toplamayı ve ülkedeki herkesi genel sağlık sigortası içine almayı hedefleyen kanun olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 31.05.2006 tarihinde kabul edilmişse de bazı maddeleri Anayasa Mahkemesince 2006 yılında iptal edilince kanunun yürürlüğe girmesi için öngörülen 01.01.2007 tarihinde kanun yürürlüğe girememiş, bunun yerine 01.10.2008 yılında kanun yürürlüğe girebilmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 81).

Yasal düzenlemeler ışığında ele aldığımız sosyal güvenliği son olarak anayasal düzeyde ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz: Sosyal güvenliğin anayasal bir temele sahip oluşu 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. 1961 Anayasasının 48. maddesi “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir.” diyerek hem sosyal güvenliği anayasal bir temele dahil etmiştir hem de sosyal güvenlik alanında devletin önemli fonksiyonlarının olduğunun altını çizmiştir.

1982 Anayasası da tıpkı 1961 anayasası gibi hükümlere sahiptir ancak biraz daha geniş perspektiflidir. 1982 anayasasında sosyal güvenliğe ilişkin şu hükümler mevcuttur:

“Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar (Madde 60)”.

“Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur (Madde 61)”.

Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır (Madde 62).

Sosyal güvenlik sisteminin kısa bir şekilde ele almaya çalıştığımız tarihsel gelişiminden de anlaşılacağı üzere Türkiye’de

sosyal güvenlik uygulamaları Osmanlı döneminde ilk önce gelenekler ekseninde uygulanmış son dönemlere doğru yasal birtakım çalışmalar yapılmaya çalışılmıştır. Ancak bu dönemde kurumsallaşmış bir sosyal güvenlik yapısı oluşturulamamıştır. Cumhuriyet döneminde ise daha Kurtuluş Savaşının devam ettiği yıllarda sosyal güvenliğe ilişkin yasal düzenlemeler yapılmış ancak kurumsal anlamda bir oluşumun var olabilmesi 1945 yılında gerçekleşmiştir. Ayrıca Cumhuriyet döneminde sosyal güvenliğe ilişkin çok fazla yasal düzenleme ve oldukça parçalı bir yapıda örgütlenme söz konusu olmuştur. Yine bunlara ilave olarak sosyal güvenlik kanunlarında çok sık yapılan değişiklikler ile sistemin daha da karmaşık hale getirildiğini görüyoruz. Ayrıca aşağı yukarı her yıl çıkarılan ve torba kanun olarak adlandırılan yasal düzenlemelerle sisteme yeni ekleme ve çıkarmalar yapılmaya devam edilmektedir.

3. Sosyal Güvenlik Reformu, Kamu Personeli ve Emeklilik

Bu başlık altında ilk önce sosyal güvenlik reformu hakkında kısa bir bilgi verilecek ardından sosyal güvenlik reformuyla birlikte kamu personelinin emekliliğine ilişkin getirilen değişikliklere değinilecektir.

3.1. Sosyal Güvenlik Reformu

“Reforma ilişkin parametrelere geçmeden önce burada neden sosyal güvenlik alanında bir reforma ihtiyaç duyulmuştur?” sorusuna cevap vermek yerinde olacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin reforme edilmesindeki ilk neden Türkiye’de nüfus yapısının değişimi ve nüfustaki artıştır. Genç ve yaşlı nüfusun hızla artması sosyal güvenlik sisteminden faydalanan sayısının artması anlamına gelir ki bu durum sistemin bir yandan gelirlerinin azalması bir yandan da giderlerinin artmasını ortaya çıkarır. Kısacası ülkenin nüfus piramidinin yapısının değişimi sosyal güvenliğin reforme edilme nedenlerindendir.

Reforma gidilmesindeki bir diğer neden sosyal güvenliğin amaçlarından olan yoksullukla mücadelede gerekli etkinliğin sağlanamamasıdır. DİE’nin 2002 verilerine göre Türkiye nüfusunun %1,35’i gıda harcamalarını içeren yoksulluk sınırının altında iken, %27’si gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Bir diğer ifadeyle, belirtilen dönemde yaklaşık her 4 kişiden 1’i gıda ve gıda dışı harcamalara göre yoksulluk sınırının altındadır (T.C Başbakanlık, 2005, s. 39).

Sosyal güvenlik reformuna giden süreci etkileyen bir diğer husus sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileridir. Sosyal güvenlik açıklarının büyüklüğü başta enflasyon olmak üzere ekonomik istikrarsızlık, bütçe dengesinin bozulması, vergilerin diğer birçok alana kanaliz edilememesi, kamu borç stoğunun artışına bağlı olarak faizlerin artması gibi birçok durum üzerinde etkilidir. Sosyal güvenlik sisteminin 1994-2004 dönemindeki açıklarının kapatılması için kullanılan kaynaklar, neredeyse Türkiye’nin 2004 yılında yarattığı toplam milli gelire eşittir (T.C Başbakanlık, 2005, s. 43).

Son olarak reforma gidilmesindeki bir diğer neden sosyal güvenlik sisteminin finansal açıdan oldukça büyük sıkıntılara sahip olmasıdır. Finansman sorununun bir bölümü gelirleri azaltıcı, diğer bir kısmı ise giderleri artırıcı gelişme ve uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Erken yaşta emeklilik, kayıt dışı istihdamın, primlerin zamanında tahsil edilememesi veya hiç tahsil edilememesi, çok kısa aralıklarla af düzenlemelerinin çıkartılması ve bunun prim ödeme veya zamanında ödeme alışkanlığını kırması, prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü gibi birçok husus gelir azaltıcı faktörlerin başında yer almaktadır. Yine erken emeklilik, doğum, askerlik, usta öğretici, sıkı yönetim döneminde ceza evinde geçilen sürelerin borçlanılması gibi uygulamaların varlığı, ortalama ömrün uzamaması ve buna bağlı olarak artan aylık ödemeleri ve ödenen primler ile aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı, sağlık yardımları gibi hususlar gider arttırıcı hususlardır.

Özetle ülkemizde sosyal güvenlik yapısı reformun gerçekleştirildiği yıla kadar hem kurumsal anlamda çok başlılık içermekte (Emekli Sandığı, SSK, BAG-KUR, Banka Sandıkları) hem de farklı sigortalılık kolları arasında önemli eşitsizlikler bulunmaktaydı. Bu duruma ek olarak sosyal güvenlik sistemimiz çok erken yaşta emekliliğe olur vermekteydi. Ayrıca sitemde aktif-pasif sigortalı dengesinin bozulması, kayıt dışı çalışmanın artması, norm-standartlar ve mevzuat açısından birliğin olmaması, çok büyük açıklar nedeniyle sistemin kendi kendini döndürememesi gibi olumsuz durumlar bulunmaktaydı. Yine tüm vatandaşları kapsam altına alabilecek bir alt yapı ve mevzuat bulunmamaktaydı. İşte bu nedenlerin toplamı sosyal güvenlik sisteminin en büyük sorunlarını oluşturmakta ve yapılan reformun gerekçelerini oluşturmaktaydı. Belirttiğimiz bu nedenlerle 31/05/2006 tarihinde çıkarılan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu ile reformun hukuksal ayağı 01.10.2008 yılında ise bu kanunun tümüyle yürürlüğe konulmasıyla uygulama ayağı oluşturulmuştur.

Ancak burada bir noktaya değinmek gerekir. Sosyal güvenlik reformu için her ne kadar 2006 ve 2008 yıllarını zikretmiş olsak da reforma yönelik ilk adım 1999 yılında atılmıştır. Türkiye’ de sosyal güvenlik reformuna yönelik ilk çalışma 25/08/1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunudur. Bu kanun sosyal güvenlik sisteminin mali boyutuna ve finansal boyutuna yönelik bir reformdur ve bu anlamda 2008 reformundan farklıdır. Çünkü 2008 reformu daha çok kurumsal boyuta ağırlık vermiştir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile ilgili olarak şunlar söylenebilir (Egeli ve Özen, 2009):

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun çıkarılmasının temel gerekçesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının içinde bulundukları finansman sorunlarını azaltmaktır. Yine bu yasayla amaçlanan bir diğer husus sigortalılar ve emekliler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesini sağlamaktır.

Bu yasayla beraber işsizlik sorununu azaltmak ve bu çerçevede istihdam koşullarını iyileştirmek açısından işsizlik sigortası ve fonu uygulamasına geçilmiştir.

Yasa kapsamında emeklilik yaşları kademeli olarak yükseltilmesi hedeflenmiş erkekler için 60, kadınlar için ise 58 öngörülmüştür. 2000 sonrası Reform sürecinde ise emeklilik yaşı kademeli olarak 65 çıkartılması öngörülmüştür.

Emeklilik için gerekli olan prim ödeme gün sayısı 5000'den 7000 güne çıkarılmıştır, Emeklilik aylıklarının hesaplanmasında ve emekli aylıklarında yapılacak artışlarda prim oranlarının yeniden belirlenmesi ve sağlıkta katkı paylarının düzenlenmesi amaçlanmıştır.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik olarak, prime esas ücret tavanı ve emekli aylıklarının hesaplanmasında ödenen primlerin etkisi artırılmış ve böylece daha çok prim ödeyenin daha çok emekli aylığı alması olanağı sağlanmıştır. Yine reform hamlesiyle sosyal güvenlik sisteminin en büyük kanayan yaralarından olan kayıt dışı istihdama yönelik yeni bir önlem daha geliştirilmiştir. Buna göre sosyal güvenlik müfettişleri dışında genel bütçeye dahil daireler ve özel bütçeli idarelerin denetim elemanlarının kendi mevzuatlarıyla ilgili yaptıkları denetimler sırasında çalışanların sigortalı olup olmadığının tespit edilmesi ve bunlardan sigortalı olmayanların kuruma bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Yasa kapsamında işsizlik sigortası sistemi de uygulamaya koyulmuştur. İşsizlik sigortası ile işsizlik ödeneğinin yanı sıra, yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulamasına başlanmıştır.

Görüldüğü üzere her ne kadar işsizlik sigortası kanunu olarak adlandırılrsa da hemen hemen sosyal güvenlik sisteminin her alanına dokunan bir yasal düzenleme olmuştur. Ancak yukarıda verilen düzenleme ve uygulamalar Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin etkisiyle çok fazla uygulamaya geçememiş ve ayrıca kriz ortamı ile beraber sosyal güvenliğin kapsamı ve açıklarının hızlıca artmış (Egeli ve Özen, 2009), dolayısıyla beklenen etki ve başarı tam anlamıyla sağlanamamıştır.

Sosyal güvenlik reformunun diğer ayağı 31/05/2006 tarihinde çıkarılan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunun çıkartılması ve bu kanunun tüm maddeleriyle 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Bu dönemde uygulamaya sokulan reformlar bir öncekine göre daha geniş kapsamlı ve daha çok kurumsal boyutu ön plana çıkartan reformlardır. Bu kapsamda yapılan değişiklikler ve getirilen yeniliklerin genel kapsamı şu şekildedir:

Tüm sigortalılık kolları hem mevzuat açısından hem de kurumsal örgütlenme açısından tek çatı altında birleştirilmiştir. Buna göre reform öncesinde ayrı kanunlara tabi sigortalılık kolları (506 sayılı SSK, 5434 Sayılı T.C Emekli Sandığı, 2925 Tarım İşçileri Sigorta Kanunu, 2926 Tarım Bağ-Kur kanunu) 5510 sayılı kanun altında yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunun 4. maddesinin (a) bendinde hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanları yani işçileri, (b) bendinde köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar yani Bağ-Kur'luları, (c) bendinde ise kamu idarelerinde çalışanlar yani devlet memurları düzenlemiştir. Yine aynı düzenlemeyle farklı sigortalılık kollarına ait her bir kurumsal yapı da tek bir kurum altında toplanmıştır. Yani Bağ-Kur, T.C Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu kapatılarak yerine Sosyal Güvenlik Kurumu şeklinde bir örgütlenme oluşturulmuştur.

Reformla beraber emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısı artmıştır. Emeklilik yaşı kademeli olarak artarak ve 2047 yılında kadın ve erkek emeklilik yaşı 65 olacak şekilde eşitlenmiştir. Aylık bağlama oranı düşürülmüştür. Örneğin Kamu personelinin reform öncesi aylık bağlama oranı %3 iken reform sonrası %2 olmuştur. Erken emeklilik için oldukça önemli bir hak olan fiili hizmet zammının kapsamı daraltılmıştır. Örneğin reform öncesi gazeteciler, infaz koruma memurları, PTT' de dağıtıcı memurlar, Tarım Bakanlığı Zirai Mücadelede çalışan kamu personelleri, Devlet Tiyatrosu sanatçılar vd. fiili hizmet zammından yararlanabilirken reform sonrası daha çok asker ve polis gibi güvenlik güçlerinde yer alan kamu görevlileri bu haktan yararlanmıştır. Bir diğer uygulama emekli olanların yeniden çalışma hayatına katılmaları halinde emekli maaşından %15 oranında kesinti yapılması uygulamasıdır.

Reform sonrası hangi sigortalılık koluna tabi olunursa olunsun tümü Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamına alınmıştır. Ancak GSS uygulaması herhangi bir sigortalılık koluna tabi olmayanlar için oldukça önemli sıkıntılara neden olmuştur. Çünkü herhangi bir sigortalılık koluna tabi olmayanlar gelir testine tabi tutularak sadece sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için aylık belli bir tutarda SGK' ya ödeme yapmak durumunda kalmıştır.

3.2. Sosyal Güvenlik Reformu, Kamu Personeli ve Emeklilik

Bir önceki başlıkta sosyal güvenlik reformu ile gerçekleşen genel nitelikli değişiklikler ele alınmıştır. Bu başlıkta ise biraz daha özele inilerek çalışmanın da ana eksenini oluşturan reform – kamu personeli ve emeklilik üçlünün değişen yapısı ele alınacaktır. Yani sosyal güvenlik reformunun kamu personelinin emekliliği üzerine etkileri ortaya koyulacaktır. Ayrıca reform getiri ve götürülerinden hareketle çalışmanın başında da ifade ettiğimiz iddiamızın (reformla beraber emekliliğe hak kazanabilmenin yolları artırılırken ona ulaşabilmenin de şartları ağırlaştırıldığı) yerindeliği ortaya koyulacaktır. Aşağıda detaylı olarak ele alacağımız reform düzenlemelerinin özü: Reform kamu personeline emekli olabilmek için çeşitli haklar sağlamışsa da nihai amaç olan emekliliğe ulaşmayı neredeyse imkansızlaştırarak da sağlamış olduğu bu getirilerini gölgede bırakmıştır.

Reformla beraber kamu görevlilerinin emeklilik durumlarında değişiklikler yaratan bazı hususlar şu şekildedir:

Reform öncesinde Polis Akademisi ya da Emniyet Genel Müdürlüğü adına öğrenim gören öğrencilerin öğrencilikte geçen süreleri, emeklilik hesabına katılmazken yapılan düzenleme ile beraber öğrencilikte geçen öğrenim süreleri sigortalılık kapsamına alınmış ve bu statüde yer alan kamu görevlilerinin emeklilik süreci ile ilgili önemli bir düzenleme hayata geçirilmiştir. Öğrenim sürelerinin sigortalılık kapsamına alınması ilk işe giriş tarihini dolayısıyla emeklilik tarihini etkilediğinden bu statüdeki kamu personeli için olumlu bir gelişme olmuştur. Çünkü emeklilikte ilk işe giriş tarihi önemli olup, ne kadar erken çalışma hayatına başlanırsa emekliliğe o kadar yaklaşılmaktadır. Benzer şekilde reformla beraber fakülte ve yüksekokullarda okuduktan sonra, polis ya da komiser yardımcısı olarak atanan kamu görevlilerinin başarılı öğrenim sürelerinin borçlanılabilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Öğrenim süresinin borçlanılarak hizmete sayılması, hizmete başlama tarihini öne çeken, emeklilik yaşını düşüren ve hizmet süresini emekli olabilme açısından daha da kısaltan bir gelişme olduğundan doğrudan kamu görevlilerinin emekliliğini etkileyen bir husus olmuştur. Bu doğrultuda yapılan bir diğer düzenleme Polis Meslek Eğitim Merkezlerinde eğitim gören polis adaylarının bu okulları başarı ile tamamlayıp atanmamaları halinde öğrenim sürelerinin sigortalı olarak kabul edilmesi şeklinde olmuştur. Bu durum bu statüdeki kişilerin

ilk işe giriş tarihini öne çekebilmekte, Hizmete başlama dolayısıyla hizmet yılı gün sayısını arttırabilmekte dolayısıyla daha erken emekli olabilmenin önünü açmaktadır.

Reform öncesinde Emekli Sandığına tabi bir kamu görevlisinin işe başladığı tarih her ne olursa olsun hizmet başlangıcı aylıklarından tam kesenek kesilmeye başladığı tarihten (yani her ayın 15. gününden) başlayıp söz konusu ayın sonuna kadar (yani her ayın 14. gününe) devam etmekte idi. Ancak reform sonrası ilk defa 5510 sayılı Kanunun 4-c maddesine tabi çalışanların sigortalılıkları hangi tarihte göreve başlamış ve hangi tarihte görevden ayrılmış ise o tarihlerin olacağı yönünde düzenleme yapılmıştır. Yani reform öncesi dönemde emekli sandığına tabi olan kamu görevlileri işe girişler ayın 15'i işten çıkışlar ayın 14'ü olarak gösterilmekte ve ayın 1. gününde dahi işten ayrılrsa da ilgili ayın sonuna kadar kesenekleri yatırılmaktaydı. Oysa reform sonrasında çalışanın işten ayrıldığı tarih sigortalılıklarının da sona erdiği tarih olmuştur.

Bir diğer düzenleme kamu görevlilerinin işe giriş bildireleri ile ilgili olarak yapılmıştır. Buna göre reform öncesi Emekli Sandığı Kanununa tabi çalışanların kurumları tarafından işe giriş ve işten ayrılışları Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirim yapmak zorunluluğu yok iken yapılan düzenleme ile beraber kamu görevlilerinin işe girişlerinde 15, işten ayrılışlarında ise 10 gün içinde SGK'ya bildirim zorunluluğu getirilmiştir. Bildirim zorunluluğu getirilmesi reform öncesi dönemde kamu görevlilerinin işe giriş ve işten ayrılışlarının tespit edilmesinde yaşanan sorunları gidermiştir. Çünkü çok eski yıllarda çalışmaya başlayan ve süreç içerisinde işten ayrılan ya da kurum değiştiren kamu görevlilerinin hizmetlerinin takip edilebilmesinde ya da emekliliğinin hesaplanmasında güçlükler yaşanmaktaydı. Reformla birlikte getirilen bildirim zorunluluğuyla bu zorluklar giderilmeye çalışılmıştır.

Yapılan bir diğer düzenleme de malül çocuğu olan kadın çalışanlarla ilgilidir. Reform öncesi süreçte malül çocuğu olan kadın sigortalılara ilişkin herhangi bir düzenleme ve hüküm bulunmamaktaydı. Ancak yapılan düzenleme ile bakıma muhtaç derecede engelli çocuğu bulunan sigortalıların reform uygulamalarının yürürlüğe girdiği 2008 yılı Ekim ayı başından sonra geçen prim ödeme gün sayılarının dörtte biri, prim ödeme gün sayıları toplamına eklenmesi ve eklenen bu sürelerin sigortalının yaş hadlerinden indirilmesi imkânı sağlanmıştır. Yani reformla beraber engelli çocuğu bulunan kadın kamu görevlisin her 4 yılına 1 yıl eklenmesi ve bu sürenin de yaş ve yıldan düşülmesi söz konusu olmuş dolayısıyla erken emekli olabilmenin de önü açılmıştır.

Reform ile beraber fiili hizmet zammı yeniden düzenlenmiştir. Bildiğimiz üzere fiili hizmet zammı genel bir açıklamayla bazı meslek gruplarının her 4 yılına 1 yıl süre eklenmesini ifade etmektedir. Reform öncesinde Emekli sandığına tabi kamu görevlilerinin fiili hizmet süresi zamları (bu konu 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunun 32. Maddesinde düzenlenmiştir.) geniş bir kapsama sahip iken reformla beraber fiili hizmet zammından yararlanabilecek kamu personelinin kapsamı daraltılmıştır. Örneğin reform öncesi asker, polis, tarım bakanlığında zirai mücadele ve karantina alanlarında çalışanlar ve veterinerlik işlemleri yapanlar, sağlık bakanlığı radyasyon laboratuvarlarında çalışanlar, TRT basın çalışanları ve bazı üst düzey kamu yöneticileri bu haktan yararlanmaktaydı. Reform sonrası süreçte ise asker, polis, MİT personeli, radyoaktiviteye maruz kalan çalışanlar hariç kapsam oldukça daraltılmıştır. Yani reform öncesinde fiili hizmet zammından yararlanan meslek grupları oldukça fazla iken reformla beraber belirli bazı meslek gruplarına bu hak tanınmıştır. Bu anlamda reform öncesi erken emeklilik getirisi olan meslek gruplarının sayısı fazla iken reform sonrası görece daha da azalmış olduğunu söyleyebiliriz.

Yapılan bir diğer düzenlemem itibari hizmet süreleri (5434 sayılı kanunun 35. maddesi) ile ilgilidir. İtibari hizmet süresi bağlanacak aylıkların ve yapılacak toptan ödemelerin hesabında dikkate alınan sürelerdir. Reform öncesinde itibari hizmet süreleri 3 aydan az ve toplamı 5 yıldan fazla olamayacak şekilde düzenlenmiş iken reform sonrasında bu süreler daha da düşürülmüştür.

Reformun kamu görevlilerinin emekliliğini doğrudan ilgilendiren bir diğer düzenlemesi hizmet borçlanmaları ile ilgilidir. Buna göre reform öncesinde kamu görevlilerinin hizmet borçlanmaları, emeklilik keseneğine esas aylığı oranında aylıklarından kesilerek ödenmekte iken, reform ile beraber borçlanılan sürenin bir ay içerisinde peşin olarak ödenmesi gerektiği yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu anlamda borçlanarak emekli olabilmek görece daha zorlaştırılmış olduğunu söyleyebiliriz. Diğer bir ifadeyle reform öncesi süreçte borçlanılan süreye ilişkin ödeme kolaylığı mevcuttan reform sonrasında bu durum ortadan kaldırılmış ve bir aylık süre kısıtı getirilmek suretiyle borçlanma zorlaştırılmıştır.

Reformla beraber 1411 sayılı kanunda değişiklik yapılmış ve bu kanuna göre devlet tarafından yurtdışına gönderilecek olan öğrencilerin, öğrencilik sürelerini hizmet borçlanması şeklinde borçlanarak hizmet satın alabilmelerinin önü açılmıştır. Bu düzenlemeyle reform öncesi dönemde yurt dışında öğrenimi olup bu öğrenimi başarıyla tamamlayarak yurda dönenlerin öğrencilik sürelerine ilişkin herhangi bir borçlanma hakkı bulunmamakta dolayısıyla ilk işe girişleri daha geç bir tarih olarak kalmaktaydı. Bu durum ise emekliliği daha ileri bir tarihe ertelemektedir. Ancak reformla beraber yurtdışında geçirilen öğrencilik süresinin, 18 yaş sonrasına tekabül eden kısmının hizmet borçlanması yapılabileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu durum emeklilik yaş ve yılını erkene çekebildiğinden bu statüdeki kamu görevlileri için olumlu bir düzenleme olmuştur.

Reform öncesinde 5434 sayılı kanuna tabi olan ve vefat eden iştirakçilerin eş ve çocuklarına aylık bağlanması mümkün değil iken reformla beraber bu durumda olanlara borçlandığı veya ihya ettiği hizmetleri ile birlikte aylığa hak kazanmaları halinde, borçlandığı ve ihya ettiği hizmetlerine ait paranın ödendiği tarihi takip eden ay başından itibaren aylık bağlanma imkânı getirilmiştir. Bu durumu örnekleyecek olursak: Reform öncesinde bir kamu görevlisinin emeklilik için 5 yıla ihtiyacı olsun ancak bu kişinin de 4 yıl 11 ay 29 günü olsun bu durumda maaş bağlanamamaktaydı. Reformla birlikte 4 yıl 11 ay 29 günü olan bu kişinin borçlanma hakkı varsa ya da diğer sigortalılık kollarından hizmeti varsa borçlanarak ya da diğer sigortalılıklarında bulunan hizmetlerini emekli sandığındaki hizmetlerine ekleyerek emekli olma ve maaşa bağlanma hakkı sağlanmıştır.

Reform öncesinde 5434 sayılı kanuna tabi kamu görevlilerinin kesenek veya toptan ödemeleri zamanaşımına uğramış olması nedeniyle hizmetleri tasfiye edilmekte idi. Reformla beraber zaman aşımı kaldırılmış ve hizmetleri tasfiye edilmiş

olanların, tasfiye edilmiş sürelerinin birleştirilecek hizmet olarak kabul edilmesine imkân sağlanmıştır. Reform öncesinde bir kamu görevlisinin 5 ila 10 yıl arasında hizmet süresi olmakla birlikte kamudaki görevinden ayrıldıktan sonra 5 yıl içerisinde herhangi bir sigortalılık haline tabi olarak göreve girmemeleri, yani Emekli Sandığı, SSK'lı ve Bağ-Kur'lu olmamaları halinde ise bu hizmet süreleri zamanaşımına uğramakta ve bu süreler var olan bir hizmet olarak kabul edilmemektedir. Reform sonrasında 5510 sayılı kanuna göre: Kesenek veya toptan ödemeleri zamanaşımına uğramış olması nedeniyle hizmetleri tasfiye edilmiş olanların, tasfiye edilmiş süreleri birleştirilecek hizmetlerden kabul edilebilmesine böylece halen kamu görevlisi olanların zaman aşımına uğramış yani tasfiye edilmiş hizmet süreleri var ise bu hizmet süreleri hizmet olarak kabul edilebilmesine olanak sağlanmıştır.

Kamu görevlilerine yönelik bir diğer düzenleme disiplin affı olmuştur. Buna göre 23/4/1999-14/2/2005 tarihleri arasında disiplin cezası nedeniyle memuriyetleri sona erenler 2006 yılında çıkarılan 5525 sayılı kanunla beraber haklarındaki tüm disiplin cezaları bütün sonuçları ile ortadan kaldırılmış ancak memuriyetlerinin sona erdiği 23/4/1999-14/2/2005 tarihleri arasındaki dönemde geçen sürelerle ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Reformla beraber görevlerinden ayrılış ile göreve başlayış tarihleri arasındaki sürelerinin borçlandırılmak suretiyle hizmetten sayılması imkânı sağlanmıştır. Bu anlamda yapılan düzenleme belirtilen statüdeki kamu görevlilerinin emekliliklerine olumlu yönde katkı sağlamıştır.

Gerçekleştirilen bir diğer düzenleme 12 Eylül Darbesi döneminde 5434 sayılı kanuna tabi kamu görevlilerine yönelik olmuştur. Buna göre 5434 sayılı kanuna tabi çalışmakta iken 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu uyarınca kurulan sıkıyönetim mahkemelerinin görev alanına giren suçlar nedeniyle yakalanan veya tutuklananlardan haklarında kovuşturmayla yer olmadığına veya beraatlerine karar verilenlerin, herhangi bir nedenle hizmet sayılmayan gözaltında veya tutuklulukta geçen sürelerin hizmet süresine eklenmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu durum sıkı hizmet eksikliği nedeniyle emekli olamayan kamu görevlilerine yönelik düzenleme niteliğinde olup, bu statüde olanların emekliliğine katkı sağlayacak bir düzenlemedir.

Reform süreci içerisinde yapılan bir diğer düzenleme de kamu personelinin özlük ve hizmet işlemlerinin takip edilmesine yönelik yeni bir sistemin oluşturulmasıyla ilgilidir. Buna göre daha önce kamu görevlilerinin özlük ve hizmet işlemleri kurumlarınca oluşturulan ve tutulan dosyalar üzerinden yürütülmekteydi. Reformla beraber web tabanlı bir sistem oluşturulmuş ve bu sistemle hizmet başlangıcı, kurum değişiklikleri, atama, terfi, disiplin, izin, öğrenim durumu, askerlik, borçlanma, diğer sigortalılık hizmetleri, fiili hizmet ve itibari hizmet süresine ait bilgiler, ek gösterge bilgisi, makam, görev, temsil tazminat bilgilerinin tamamı internet ortamına aktarılmış ve aktarma yapılan bu programa HİTAP yani Hizmet Takip Programı adı verilmiştir. Kamu görevlilerine ait tüm bilgilere HİTAP adlı elektronik arşiv üzerinden ulaşılması kamu görevlilerinin emeklilik başvurularının hızlandırması, maaş bağlama süresinin düşürülmesi ve muhtemel hizmet ve maaş bağlama hatalarının ortadan kaldırılması açısından oldukça önemli bir gelişme olmuştur.

Sonuç

Sosyal güvenlik reformunun ve bu reformun kamu personelinin emekliliği üzerine etkilerinin araştırıldığı bu çalışmada reformun olumlu ve olumsuz yönlerinin olduğu görülmüştür. Emekli olabilmek için birçok hak sağlanması yönünden olumlu ancak emekli olabilmenin koşullarının zorlaştırılması (yüksek emeklilik yaşı, yüksek prim gün sayısı, düşük maaş bağlama kat sayısı gibi nedenler) yönünden olumsuz şeklinde bir sonuca varabilmekteyiz. Yani giriş kısmında da iddia ettiğimiz gibi sosyal güvenlik reformuyla beraber, emekliliğe ulaşmak için haklar genişletilirken emekli olmak zorlaştırılmıştır. Yine çalışmadan çıkan bir diğer sonuç, reform kolluk güçleri (asker, polis gibi) ile kadın sigortalılar açısından oldukça olumlu getirilere imza atmıştır. Yine reformla beraber istisnai ve özel durumların kapsamı daraltılmıştır (itibari hizmet süresi, fiili hizmet zammı gibi).

Bu kapsamda teknik bilgilerin verildiği okul sürelerinin sigortalılıktan sayılması, kadın sigortalılara malül çocukları için erken emekli olabilmek imkânı sağlanması, sadece kamu personeli statüsünde geçen hizmetlerin emekli olabilmek için yetersiz kalması nedeniyle emekli olamayanlara diğer sigorta kollarında geçen hizmetlerle birleştirilerek ya da borçlanma hakkından yararlanarak emekli olabilmek hakkı sağlanması, çeşitli nedenlerle bazı yıllar arasında disiplin cezası alıp görevden ayrılan kamu personeline ayrı kaldığı sürelerin hizmetten sayılabilmesine olanak verilmesi, darbe döneminde tutuklanan ancak beraat eden kamu görevlilerinin meslekten ayrı kaldıkları dönem için sigortalı sayılması gibi çalışmalar reformun kamu personeli üzerindeki olumlu etkileri olarak görülebilir. Ancak yaşın kademeli olarak artırılması, maaş miktarının düşük tutulmaya çalışılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim gün sayısının artırılması, maaş bağlama kat sayısının düşürülmesi gibi hususlar ise reformun kamu personeli üzerindeki olumsuz etkileridir.

Sosyal güvenlik reformuyla beraber, ilk önce geçmiş yıllardan günümüze devasa boyuta ulaşan sosyal güvenlik açıklarının yavaşlatılabilmesi, sonra da bu açıkların kapatılabilmesi hedeflenmiştir. Yani ilk etapta sistemi bir şekilde döndürmek sonraki süreçte ise kendine yeterli hale getirmek hedeflenmiştir. Bu amaçla reform farklı parametreler üzerine inşa edilmiş böylece reformdan başarı elde etme hedeflenmiştir. Ortaya konulan bu parametreler: emeklilik yaşı (yükseltilmiştir), emeklilik prim gün sayısı (yükseltilmiştir), çalışma yılı (yükseltilmiştir), maaş bağlama oranı (düşürülmüştür), sağlık giderleri (giderlere yaralananlar dahil edilmiştir), bireysel emeklilik (alternatif emeklilik biçimleri çıkartılarak ve teşvik edilerek sosyal güvenlik sistemine alternatif yaratılmaya çalışılmıştır) gibi parametrelerdir. Ancak görüldüğü üzere bu parametrelerin hiçbirisi vatandaşın yanlısı olmayıp daha çok sistemin açıklarının kapatılabilmesi ve yine sistemin kendi kendini döndürebilmesi üzerinedir. O zaman çalışmamızı akla gelen şu soru ile bitirmek yerinde olacaktır. Reform ama kimin için ve ne için reform? Vatandaş için mi - sistem için mi reform?

Kaynakça

- 2017 OASDI and SSI Program Rates & Limits. (2019). 02 17, 2019 tarihinde Social Security Administration: https://www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/prog_highlights/RatesLimits2017.html adresinden alındı
- Akgüner, T. (2014). *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Alper, Y. (2008). ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir mi? Tarihi gelişim, kurumsal yapı, işleyiş, problemler ve tartışmalar. *Çimento-İşveren*, 22, 4-31.
- Alper, Y. (2015). *Sosyal Sigortalar Hukuku* (7 b.). Bursa: Dora Yayıncılık.
- Arsan, O. (2012). *Kamu Personel Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Bilgili, Ö. (2008). *Sosyal Güvenlik Uygulaması* (Cilt Yayın No. 50). Ankara: Ankara SMMM Odası Yayınları.
- Çetin, R. (2007, 09 06). *Almanya ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Sağlık Reformları*. 09 25, 2019 tarihinde [www.emekdunyasi.net](http://emekdunyasi.net): <http://emekdunyasi.net/ed/arastirmalar/450-ingiltere-almanya-ve-turkiye-de-sosyal-guvenlik-sistemleri-ve-saglik-reformlari> adresinden alındı
- Dewitt, L. (2010). The Development of Social Security in America. 70(3), s. 1-26.
- Diamond, P., & Gruber, J. (1999). Social Security and Retirement in the United States. *National Bureau of Economic Research*, 437 - 473. 02 07, 2017 tarihinde <http://www.nber.org/chapters/c7258> adresinden alındı
- Egeli, H., & Özen, A. (2009). Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi. (S. 2. i, Çev.) *Mevzuat Dergisi* (142). 10 11, 2016 tarihinde <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm>, adresinden alındı
- Fişek, G., & Özsuca, Ş. (1997). *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996*. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu Yayınları.
- Gerek, N., & Oral, İ. (2014). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Göktaş, M., Çakar, E., & Özdamar, M. (2011). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Primsiz Rejim*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Güler, B. (2003). Devlette Reform. *Mimarlık Dergisi*, 1-22.
- Güler, B. (2005). *Kamu Personeli*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Güvercin, C. (2004). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 57(2), 89-95.
- Güzel, A. (2005). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü? *Çalışma ve Toplum*(4), 61-76.
- ILO, I. L. (2017). *Facts On Social Security In Africa*. 03 01, 2017 tarihinde International Labour Organization: www.ilo.org/public/english/protection/socsec/pol/campagne/files/africafactsheet.pdf, adresinden alındı
- Kayar, N. (2013). *Kamu Personel Yönetimi Giriş*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Koçer, Ş. (2014). *Almanya Federal Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sistem İçerisinde Sosyal Sigorta Uygulamaları*. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi.
- Kozak, İ. (1985). *Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf*. Ankara: Akabe Yayınları.
- Kuruca, M. (2004). *Tüm Yönleriyle Emeklilik*. Akara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Okur, A., Güzel, A., & Caniklioğlu, N. (2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (14 b.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Özkal Sayan, İ. (2005). *Türkiye'de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi*. Ankara : Ankara Üniversitesi SBE.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Polatlıoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Retirement Planner: Full Retirement Age. (2017, 01 2017). <https://www.ssa.gov/planners/retire/retirechart.html>: <https://www.ssa.gov/planners/retire/retirechart.html> adresinden alındı
- Social Security Administration Publication . (1997, July). *Social Security Administration Office of Research, Evaluation and Statistics* (Cilt Publication No. 13-11758.). Social Security Programs in the United States, Social Security Administration Office of Research, Evaluation and Statistics SSA Publication No. 13-11758, July 1997, (<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/sspus/sspus.pdf>, (E.T: 17.01.2017).: Social Security Administration Office of Research. 01 17, 2017 tarihinde <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/sspus/sspus.pdf> adresinden alındı
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2012). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik* (46 b.). (S. G. Kurumu, Dü.) Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu Yayınları. doi:978-975-455-175-4
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform*. Ankara: TODAİE.
- Şakar, M. (2009). *Sosyal Sigortalar Uygulaması*. İstanbul: Beta Basım-Yayım.
- T.C Başbakanlık. (2005). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözümler*. Ankara.

- TODAİE. (1972). *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler, Öneriler*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Tuna, O., & Yalçıntaş, N. (1985). *Sosyal Siyaset*. İstanbul: Filiz Yayınevi.
- Tuncay, A., & Ekmekçi, Ö. (2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri* (15 b.). İstanbul, : Beta Yayınları.
- Tuncay, A., & Ekmekçi, Ö. (2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Tuncomağ, K. (1987). *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar* (3 b.). İstanbul: Beta Yayınları.
- www.cleiss.fr (Dü.). (2017, 02 24). *The French social security system*. 02 24, 2017 tarihinde www.cleiss.fr: http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_index.html adresinden alındı
- www.tdk.gov.tr. (2019). 06 15, 2019 tarihinde Türk Dil Kurumu: <http://www.tdk.gov.tr> adresinden alındı
- Yazar, M. (2009). *Sosyal Sigortalarlar Uygulaması*. İstanbul: BETA Basım-Yayım.
- Yazgan, T. (1992). *İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları* (2 b.). İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı 1992.

Summary

The history of a need for social security and solidarity is quite ancient. Social and economic structures, religious beliefs and traditions have played a decisive role in the emergence of social security. The perception of Social security has changed due to ever changing social needs and emerging new risks over time. Although there are many definitions of social security, a general definition would be: social security is a system which is devoted to ensuring physical, sociological, economic surety of the society without discriminating anyone in the country and which protects against both contemporary and future social risks, income losses due to those risks, increases in the expenses and all kinds of uncertainties that the society faces.

Even though some structures regarding social security were built in the early years of Turkey, a modern social security system was established around 1940s. At the first stage a social security system was built for workers and then government employees and other working parties were included in the system. In different dates new amendments were done in line with developing requirements in time.

Social Security System in Turkey has been divided during the process in terms of institution and legislation, its scope has been extended; and therefore, the system's budget deficits and its burden to the general budget have increased a lot. Activities have started for the social security reform due to this and other reasons, and the first comprehensive step concerning this issue was the Unemployment Insurance Law no. 4447 issued in 1999. However, the radical reform was realized in 2006 and after. Because the Unemployment Insurance Law. 4447 and the regulations within the scope of this law were hindered by the crises in November 2000 and February 2001 which may be among Turkey's most severe crises. The regulations under this law could not be implemented and become efficient well due to the effect of the crises. Because the scope of social insurance extended more with the crisis environment, the deficits increased as well; and therefore, the expected effect and success could not be achieved. Furthermore, Unemployment Insurance Law no. 4447 was a reform concerning only the fiscal and financial aspect of the social security system while the reform after 2006 has become an integrative reform addressing the legal, institutional and fiscal-financial aspects.

This study is an investigation on the government employees which can be divided as judiciary, administrative, academic and military personnel within the scope of social security reform with Social Security and General Health Insurance Law No. 5510 which entered into force on 01.10.2018 which is accepted as one of the most important amendments in the social security system and which is called social security reform. Since social security reform covers a wide range, comprehensive and different aspects and areas, this study will dwell on the retirement aspect of government employees.

As methodology, literature search and comparative method will be applied in the study. According to this, effects of amendments and projects after the reform on the government employees and their retirement along with the pre-reform situation will be pointed out. In this context, the study will be designed on the problem of the effects of change on government employees while aiming to alternating aspects of retirement, which is a social right and technical matter, with the social security reforms. The basic assertion of the study which will build on this is while the rights to reach retirement are developed with the Social security reforms, the conditions to retire are made difficult.