

SOSYAL GÜVENLİĞİN DÖNÜŞÜMÜ ve SOSYAL GÜVENLİK KURUMU

Ferhat AKYÜZ*

GİRİŞ

Son on yıllık süreçte sosyal güvenliğe ilişkin gerçekleşen yapısal dönüşüm ve sonucunda vücuda gelen Sosyal Güvenlik Kurumunu nasıl anlamlandırılmalıdır? Sosyal güvenliğin yapısal dönüşümü devletin yapısal dönüşümü ile nasıl ilişkilendirilebilir? Bu çalışmanın eğilimi bu sorulara yanıt arama yönündedir. Sosyal güvenlik olgusu, hem üretim alanı içinde hem de dolaşım alanı içinde ele alınması gereken bir olgudur. Fakat burada temel olan şu ki üretim alanının dolaşım alanı üzerindeki öncüllüğü esastır. Çünkü üretim, artı-değerin ve dolayısıyla sermayenin yeniden üretiminin ve genişlemesinin tek kaynağıdır (Holloway 2007, s. 152). Sosyal güvenlik gibi bir sorunsal, devlet bağlamında ancak üretim ilişkileri ve işbölümü çerçevesinde ele alınabilir. Mevcut hali ile sosyal güvenlik sistemi, yasal ve kurumsal olarak bütünüyle dönüşüme tabi tutulmuş haldedir. Sosyal güvenlik/güvence olgusu kapitalist ilişkilerle organik bağı olan bir olgudur. Bu olgu, kapitalist süreçlerin birçok yerinde açığa çıkar.

1990'lı yılların ortalarında bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına (özellikle bağ-kur ve emekli sandığı) aktarılan kaynaklar bütçenin kara deliği olarak adlandırıldı. Aktarılan kaynağın önemli bir oranı emeklilik sigortasıydı. Bunun içsel burjuvazi açısından kara delik olarak algılanması manidardır.¹ Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kara delik olarak adlandırılmasının içsel burjuvazi açısından meşruiyeti, açıkların üretken yatırımlara engel oluşturduğu şeklindedir. ATO başkanı Sinan Aygün açıkları "Erdemir'in 2 milyar 770 milyon dolara, Türk Te-

* Samsun Ondokuz Mayıs Üniversitesi.

1 Sosyal güvenliğin kara delik algısı sermaye ve ücretli emek arasındaki ilişkinin temelinde açığa çıkmaktadır. Sermaye emekçinin canlı emeği ile ilgilenir ve ona canlı emeği karşılığında ücret verir. Bu anlamda emeklilik maaşı sermaye açısından bir kara deliktir ve üretim alanından uzaktır.

lekom'un 6.55 milyar dolara, TÜPRAŞ'ın ise 4.14 milyar dolara" satıldığını hatırlatarak, "Sosyal kara delik; 30.4 Erdemir, 12.8 Türk Telekom, 20.3 TÜPRAŞ yuttu" şeklinde değerlendirmiştir. İçsel burjuvazinin sosyal güvenliğe ilişkin bu değerlendirme biçimi, 1990'lı yılların ortalarından itibaren farklı yoğunluklarla dile getirildi. Sosyal güvenliğin yapısal dönüşümü, başlangıçta bu kara delik argümanına dayandırıldı. Fakat 2000'li yıllara doğru uluslararasılaşan ulusal sermaye; sosyal güvenliği, uluslararası alanda rekabet edişini engelleyen emek maliyetlerinin yüksekliğinin nedeni olarak dile getirdi. 2000'li yıllardan sonra sosyal güvenliğin yapısal dönüşümü rekabet unsuruna dayandırıldı. Bu alan, sermaye birikimi olanaklarını artıracak şekilde yeniden düzenlendi.

Bu çalışmada, sosyal güvenliğin yapısal dönüşümü, çalışma ekonomisi ve endüstriyel ilişkiler yazınındaki yoğunluklu olarak hak ve yükümlülük düzleminde - yani değişimin nasılında - değil de değişimin nedensel zorunluluğu bağlamında ele alınacaktır. Çalışma ekonomisi ve endüstriyel ilişkiler yazını, sosyal güvenliğe ilişkin yasal dönüşümdeki yasa metinleri üzerinden bilgi üretir. Ürettiği bilgi; yasa maddelerinin anlaşılır yazılması, yasalarda kullanılan kavramların yasanın ilişkili olduğu mevcut yasalar ve uluslararası anlaşmalar ve anayasa ile uyumlu olması, yasaı uygulayanlar ile mahkemeler açısından anlaşılır kılınması şeklinde dir.²

Türkiye'de sosyal güvenliğin yapısal dönüşümüne ilişkin yazında yoğunluklu olarak nasıl yapıldığı, teknikliği, hukuksallığı ile ilgilenilmiş fakat yapısal dönüşümün gerisindeki dinamikler ele alınmamıştır. Bu çalışma, sosyal güvenliğin yapısal dönüşümünün sermayenin uluslararasılaşması ve devletin yapısal dönüşümü bağlamında nasıl bir nedensel zorunluluğa denk geldiği yönüyle ele alınacaktır

Sosyal Güvenliğin Yapısal Dönüşümü

Kapitalist toplumsal ilişkilerde hukuksal düzeneklerin rolü teknik olgu çerçevesinde değerlendirilmektedir. Oysa hukuksal düzeneklerin her biri -ilişki kuralı önceler mantığı açısından- bir kapitalist toplumsal ilişkiye karşılık gelmektedir. Pasukanis kapitalist toplumsal ilişkilerde hukukun rolüne ilişkin şu vurguları yapmıştır:

Kapitalist toplumun zenginliği inanılmaz bir meta birikimi şeklinde ortaya çıktığı gibi, toplum da sonsuz sayıda hukuksal ilişkiler toplamı olarak görünür. Mübadele, küçük birimlere ayrılmış bir ekonomiyi varsayar. Yalıtık özel ekonomik birimler arasındaki ilişkiler sözleşmelerle kurulur. Özneler arasındaki hukuksal ilişki, meta-

2 Hukuk alanında metodolojik bir tartışma için bkz. Onur karahanlioğlu,

laşmış emek ürünleri arasındaki ilişkinin diğer yüzünden başka bir şey değildir (Pasukanis 2002 s. 83).

Bu vurgudan hareketle iş/çalışma hukuku ve sosyal güvenlik hukukunun kapitalist toplumsal ilişkilerde nasıl bir ilişkiye denk geldiği sorulabilir? Çalışma hukuku, sermaye ile emekçi arasındaki emek-gücü mübadelesinin hukuksal düzeneklerini kurarken, sosyal güvenlik hukuku da emek-gücü mübadelesini garantiye alacak hukuksal düzenekleri kurar. Emek ve sermaye arasındaki ilişkiyi düzenleyen hukukta, emekçi ile kapitalist şeklinde iki özne karşı karşıyadır. Bu ilişkide emekçinin canlı emek gücünü kapitaliste satması ve karşılığında kendisine kendi donmuş emeğinin ücret olarak verilmesi söz konusudur. Emek nesneleşirken sermayenin özne konumu devam eder. Böylece çalışma ve sosyal güvenlik hukuku, baştan bir eşitsiz ilişkinin varlığı üzerine kuruludur. Fakat hukuksal düzeneklerdeki hak ve sınırlamalar sınıfsal mücadele bağlamında biçim alır (Ercan, 2003a, s. 7). Kapitalist gelişmenin her aşamasında hukuksal ilişkiler sınıfsal mücadeleyle yeniden şekillenmektedir.

Türkiye’de 1940’lı yılların ortalarından itibaren şekillenen çalışma ve sosyal güvenlik hukuku, yeni gelişmeye başlayan üretken sermaye ile işçi sınıfının mücadeleleri bağlamında biçimlenmiştir. İçe yönelik sermaye birikiminin koşulu, sermaye birikimiyle uyumlu bir sosyal haklar düzeneğidir. 1940’lı yılların sonuna doğru biçimlenen ve 1960’tan sonra da reforme edilen sosyal haklar düzeneği işçi sınıfı üzerindeki hegemonyayı artıran niteliktedir. 1960’tan sonra sosyal devlet bağlamında şekillenen sosyal haklar, emeğin yeniden üretiminin koşullarını sermaye birikimi koşullarına uygun olarak düzenlemiştir. Poulantzas, emeğin yeniden üretiminin politik bir strateji olduğunu ve söz konusu olanın toplumsal işbölümünün yeniden üretimi olduğunu belirtmektedir (Poulantzas, 2008: s. 208). İçe yönelik sermaye birikimi döneminde sosyal güvenlik ve çalışma hukuku alanındaki düzenlemenin sınıfsal bir kazanım olduğu genel bir kanıdır. Fakat Poulantzas’ın da belirttiği gibi bu nihayetinde sınıfsal hegemonyanın üretime hizmet ederek emek üzerindeki tahakkümü güvenceye alır (Poulantzas, 2008: s. 208).

Kapitalist devlet tarafından alınan önlemlerin hepsi, halk kitleleri tarafından dayatılanlar bile, sonuçta ve uzun vadede sermayeden yana ya da sermayenin yaygın yeniden üretimiyle bağdaşır nitelikteki bir stratejinin içinde yer alır. Devlet, sermayenin yaygın birikimine yönelik başlıca önlemlerini, ezilen sınıflarla olan güç dengelerini ve ezilen sınıflara direnişlerini dikkate alarak yükümler ve bu önlemleri siyaseten hazırlar, öyle ki bunlar, ezilen sınıflara verilen bazı tavizlerle (halkçı kazanımlar), sınıfsal hegemonyanın yeniden üretimini ve burjuvazinin halk kitleleri üzerindeki genel tahakkümünü güvenceye alır (Poulantzas, 2008: s. 206–207).

1960'lardaki sosyal hakların, emeğin üzerindeki tahakkümü artırmasına rağmen, bir güç mücadelesinin sonucu uzlaşım olduğu için görece olarak işçi sınıfı açısından kazanım olduğu belirtilebilir. Bununla beraber sosyal haklar, içsel burjuvazi açısından verimliliğin önemli bir unsuru olarak da değerlendirilmiştir (Eczacıbaşı, 1965:). 1970'lerin sonlarına doğru, sermaye birikiminin artık ulusal sınırların ötesinde kendine bir alan arama eğilimi ve zorunluluğu, bu uzlaşımı bozmuştur. Güçler dengesinde ortaya çıkan bir değişiklik sırasında bu "halkçı kazanımlar" içeriklerini ve başlangıçtaki özelliklerini yavaş yavaş kaybederler ve bu örtülü ve dolambaçlı bir biçimde gerçekleşir (Poulantzas, 2008: s. 207). Türkiye'de de 1980'lerin başlarında çalışma hukuku alanına zorla müdahale ederek işçilerin (ya da emekçilerin) grev, toplu sözleşme ve sınıfsal direnişlere ilişkin hakları baskılanmış, fakat sosyal güvenlik alanına ilişkin görünürde bir müdahale olmamıştır. Oysa sosyal güvenlik kurumları, örtük ve dolambaçlı bir şekilde işlevsizleştirilirler. 1980'lerden sonraki düşük ücret ve yüksek faiz politikası da bu kurumları bu şekilde işlevsizleştirmiştir. Düşük ücret sosyal güvenlik açısından düşük prim, düşük prim ise bu kurumların açıkları demektir. Yüksek faiz ise sermayenin üretmeyi ertelerek para biçiminde var olma halini ifade etmektedir. Bu da işsizliğe neden olarak, sosyal güvenliğin varlık nedeni olan primleri ortadan kaldırmıştır. Görüldüğü üzere, 1990'lara kadar hiçbir yasal düzenlemenin yapılmaması, sosyal güvenlik alanına müdahale edilmediği anlamına gelmemektedir. Düşük ücret ve yüksek faiz dolayısıyla sosyal güvenlik işlevsizleştirmiştir. 1990'ların ortalarından itibaren ise işlevsizleşen sosyal güvenlik, bir sorun alanı olarak tarif edilmeye başlamıştır.

Yapısal Dönüşümde ilk Uğrak

1990'lı yılların ortalarından itibaren, sosyal güvenlik sistemine ilişkin reform tartışmaları yoğunlaştı. Reform gerekliliği sosyal güvenlik sistemine aktarılan kaynakların bütçe üzerinde yarattığı baskı, kötü yönetim, yolsuzluk, kara delik gibi söylemlerle meşrulaştırıldı. Reformun gerekliliği daha yüksek bir sesle dile getirildi. Reforma yön verecek çalışmalar yapıldı. Bu çalışmalar, 1995 yılında Uluslar arası Çalışma Örgütü'ne (ILO) ve Avusturya Sağlık Sigortası Komisyonu'na yaptırılan çok geniş kapsamlı raporlardır. Sözü edilen raporlar sosyal güvenlik sistemi ile ilgili bütün ayrıntıları içerecek şekilde hazırlanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin yapısal dönüşümüne ilişkin yasal, kurumsal değişiklikler bu raporlar temel alınarak yapılmıştır. Bu raporlar arasında, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısının nasıl dönüşmesi gerektiğini anlatan "Sosyal Güvenlik Reformunun Kurumsal ve Örgütsel Etkileri" isimli bir rapor mevcuttur. Raporunda, prim ödeme yü-

kümlülüğü ile sosyal haktan yararlanma işlerini yürüten birimlerin ayrılması, sosyal sigorta ile sağlık sigortası işlerinin farklı birimlerce yapılması, sosyal güvenlik kurumlarının sağlık hizmeti vermemeleri gerektiği ve nihayetinde sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleşmesi gerektiği gibi öneriler dile getirilmiştir.³

ILO'nun hazırladığı bu raporlarda, şu ana kadar yapılan sosyal güvenlik yapısal dönüşümündeki bütün bileşenler mevcuttur. Raporlar, Dünya Bankası'nın desteklediği "Özelleştirme Uygulaması, Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi"nin bir bölümüydü. Buradan yola çıkarak, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin reformunun tek yanlı olarak uluslararası aktörlerin belirleyiciliğinde gerçekleştiği vurgulanmaktadır (Eersel, 2000: s. 5). Oysa 1980'lerden sonra gerçekleştirilen yapısal dönüşüm, sadece uluslararası sermaye ve ulus ötesi kurumların (IMF, WB, vs) etkinliğinde değil, ulusal sınırlar içindeki uluslararasılaşmış sermayenin de buna aktif olarak katılmasıyla gerçekleştirilmiştir. Türkiye'de gündelik yaşamda karşılaştığımız "IMF dayattı", "Dünya Bankası yaptırdı" şeklindeki söylem, ulusal aktörlerin, uluslararası sermaye ile entegrasyon eğiliminin üzerini örtmektedir. Holloway, IMF ile ilişkisi olan devletlerin bu yöndeki vurgularına devletin, "ulusal ve küresel siyasal çatışmanın sürekli entegrasyonun bir parçası" (Holloway, 2007: s.150) olduğu yorumunu getirmiştir. Ulusal sınırlar içindeki yasal ve kurumsal yapıların yeniden düzenlenmesi sürecini, erken dönem uluslararasılaşmış sermayeye bağlamak yeterli olmayacaktır (Ercan, 2003a: s.13). Bu yüzden sosyal güvenlik sisteminin yapısal dönüşümünü değerlendirirken tek yönlü bir dayatma biçimde değil de Türkiye'deki sermaye gruplarının eğilimleri düzeyinde değerlendirmek gerekmektedir.⁴ Yapısal dönüşümün dışarıdan içeriye dayatılmasına yönelik yapılan tartışmalarda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Murat Başesgioğlu'nun, dönüşümün hem ulusal hem de uluslararası bir proje olduğuna ilişkin sözleri bu bağlamda önemlidir:

IMF ile uluslararası görüşmeler çerçevesinde diğer yapısal reformları görüştüğümüz gibi sosyal güvenlik reformunu da görüştük ama bu tamamen milli bir tasarımdır. Yani Türk toplumunun ihtiyacından doğan ertelenmiş bir reformu, yapısal bir reformu hayata geçirme söz konusudur. Yani IMF'in ilgilendiği nedir? Diyor ki; bütçe açıkları fazla, bu sistemin verdiği açık fazla. Dolayısıyla bunları giderin diyor. Yani bunu gidermek için 50 tane formül var, 50 tane yol var. Yani finansman açığını gidermenin 50 tane yolu var ama biz burada dizayn ettiğimiz emeklilik sigortası var, genel sağlık sigortası var, sosyal yardım ve hizmetler var ve tek çatı

3 Daha ayrıntılı bilgi için bkz. (Akyüz,2008:, s. 121-128)

4 Türkiye'deki sermaye gruplarının sosyal güvenliğe ilişkin eğilimleri için bkz. (Akyüz, 2008:s. 131-164)

dediğimiz bütün işlemlerin İnternet ortamında yapılacağı bilgi işlem tabanına dayalı yeni yönetim anlayışına dayalı bir sistemi hayata geçirmek için biz bu köprü reformu yaptık.

Bakanın bu ifadelerinden yola çıkarak; sosyal güvenlik reformunun, uluslararası sermayenin ve ulus ötesi kurumların dayatmalarından çok, bu aktörlerle girilen ilişkinin sonucunda sınıfsal bir tercih şeklinde gerçekleştiğini anlamaktayız. Bütçenin açık verdiği ve bunu gidermenin 50 yolu olması, yani sözü edilen dönemde sınıfsal güç ilişkilerinin kompozisyonu dönüşümün tercih yönünü belirlemiştir.

ILO'nun hazırladığı bu raporların kamuoyuna sunulmasının ardından sosyal güvenlik sisteminin reform gerekliliği daha çok tartışılmaya başlandı. Dönemin hükümetleri tarafından "mezarda emeklilik yasası" olarak bilinen yasa taslakları hazırlandı. Ancak 1999 yılında 57. Hükümet döneminde hazırlanan yasa tasarısı kanunlaşmıştır. Bu yasa kamuoyunda işsizlik sigortası olarak bilinen 4447 sayılı yasadır. 4447 sayılı yasa, işsizlik sigortasının ötesinde sosyal güvenlik sisteminin köklü dönüşümünün miladı olmuştur. 4447 sayılı yasa taslaklarının hazırlanmasında, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda "sosyal güvenlik kurumlarının içinde bulunduğu finansman sıkıntısını gidermek, idari etkinliği artırmak, norm ve standart birliği için temel esasları belirlemek, gelirleri artırıcı ve giderleri azaltıcı düzenlemeler yapmak, fonların etkili bir şekilde işletilmesini temin etmek amacıyla sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması ve çalışmakta iken işsiz kalanların gelir kayıplarını kısmen karşılayacak işsizlik sigortası sisteminin oluşturulmasına dönük düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır" yönünde görüş bildirilmiştir (TBMM; 1999a, s). Bu görüş, hem 4447 sayılı yasa ile yapılan değişikliğin niteliğini göstermekte hem de devam etmiş olan sürecin eğilimini ortaya koymaktadır. Bununla beraber, 4447 sayılı yasanın temel gerekçesindeki aktüeryal denge ve sigorta ilkesine ilişkin yapılan vurgular, 1980'den sonra devletin dönüşümüne ilişkin yapılan etkinlik ve verimlilik vurguları ile birebir örtüşmektedir. Yasada bir diğer önemli vurgu, işsizlik sigortasının gerekçesine dair olmaktadır. İşsizlik sigortasına dair gerekçe şudur: "çalışanlara işsiz kaldıkları dönemde gelir güvencesi getiren, işverenlere de teknolojik değişmelere bağlı yapısal bazı değişiklikleri gerçekleştirme imkânı sağlayan işsizlik sigortasının çalışma yaşamımıza getirilmesi hem sosyal devlet ilkesinin, hem de çağdaş ve demokratik dünya ile bütünleşme hedefimizin bir gereği olarak düşünülmektedir." (TBMM 1999a, s.). Bu gerekçe, dönüşümün teknolojik değişikliğin yarattığı yapısal zorunluluk –işsizliğin meşru nedeni-, uluslararasılaşma- dünya ile bütünleşme- gibi bir yönü açığa çıkarmaktadır. Etkinlik, dünya ile bütünleşmenin; verimlilik ise sosyal güvenliğin yapısal dö-

nüşümünün temel belirleyenleri olmuştur. Bütün bunların ötesinde bu dönüşüm, hukukun bireyselleştirici biçimlerini sıkı sıkıya dayatarak sınıfsal ilişkilerin parçalanması ve bu ilişkilerin sigortalı ve sigortasız temelinde yeniden kurulması anlamında kilit bir öneme sahipti. İleriki kısımlarda anlatılacağı üzere bu yeniden kurulma, bireysel emeklilik sistemi, özel sağlık sigortası ve sosyal güvenlikte yasal dönüşümün devamıyla daha da net bir şekilde ortaya çıkacaktır.

4447 sayılı yasa ile gerçekleştirilen sosyal güvenlikteki yapısal dönüşüm, bir reform değil sistemin açıklarını gidermeyi amaçlayan bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu düzenlemeyi, bir sosyal güvenlik reformu olarak değil, reform öncesi dönemde, kanamayı durdurmak için ilk ve acil olarak yapılması gereken müdahalele (Alper, 1999:) olarak ele almıştır. Buna benzer açıklamalar sermaye cephesinden de yapılmıştır.

Efendim, Yasa'ya baktığımızda, iki şey getirdiğini görüyoruz: Birincisi, sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerini artırma hedefi vardır. İkincisi, işverenlerin ve belli ölçüde de çalışanların, özellikle işverenlerin işçi çalıştırmaktan kaynaklanan yükümlülüklerini artıran bir yasal müeyyideler topluluğu olarak karşımıza çıkıyor. Onun için, biz buna reform hiç diyemeyiz, düzenleme diyoruz (Maliye Hesap Uzmanları Vakfı,, 1999: s.39).

Bu yasanın; sermaye açısından, beklenenin aksine çok sınırlı düzenlemeler içerdiği belirtilmektedir. 4447 sayılı yasa ile gerçekleştirilen sosyal güvenlik sistemindeki yapısal dönüşüm bir reform olarak değerlendirilmemiş olsa da, yapısal reformların sosyal güvenlik ve emek piyasası açısından bir miladı olarak değerlendirildiği söylenebilir. 4447 sayılı yasayla, emeklilik yaşının yükseltilmesi, primlerin ve emekli aylıklarının hesaplanmasındaki değişiklikler gibi daha çok sistemin mali açıklarını giderecek düzenlemeler getirilmiş (Özsüca, 2003: s.138); bununla birlikte sosyal güvenliğin gerekliliklerinden olan işsizlik sigortası da yasalaşmıştır. Özellikle işsizlik sigortası haricinde yapılan düzenlemeler, yasanın genel gerekçesinde belirtildiği gibi, sosyal güvenlik sisteminin kaynak sorununa (TBMM, 1999a:) dayandırılmıştır.

4447 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeden sonra, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal anlamda yeniden yapılandırılması aşamasına geçilmiştir. 2000 yılı ortalarında tamamlananması beklenen bu çalışmalarla; SSK ve Bağ-Kur'un yeniden yapılandırılması, bunun yanında bireysel emeklilik fonlarının oluşturulması, sosyal yardım ve hizmetlerin yeniden organizasyonu ve nihayet işsizlik sigortasını uygulamakla görevli kuruluş İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılandırılması öngörülmüştür (Alper, 2007:). Fakat bu düzenlemeler 2000'deki krizden dolayı gerçekleştirilememiştir. Burada krizin yanı sıra toplumsal muhalefetin de etkili

olduğu söylenebilir.⁵ Son yirmi yıllık dönemde sosyal güvenlik reformuna karşı yapılan direnişin en güçlü olduğu yıl 1999 yılıydı. Bu yüzden yasal düzenlemeye dair başka bir formül bulunmuştur. Bu formül, sosyal güvenlik kurumlarının organizasyonlarını düzenleyen kanun hükmünde kararnamelerdir.⁶ (Alper 2007). Daha sonra dönemin ana muhalefet partisi Fazilet Partisi'nin bu kanun hükmünde kararnamelere ilişkin Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı başvuru sözü edilen KHK'in anayasanın 91. maddesi uyarınca iptal edilmesiyle sonuçlanmıştır.. Sözü edilen Kanun Hükmünde Kararnameler Anayasa'nın 91. maddesi uyarınca iptal edilmiştir. Fakat sosyal güvenlik sisteminde kurumsal bir boşluk yaratacağı endişesiyle, gerekli yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için sözü edilen KHK'lerin iptal kararlarının yürürlüğe girmesi ertelenmiştir.⁷ Böylece yasal ve kurumsal açıdan KHK'lerin öncesine dönülemeyeceğı için sosyal güvenlik sisteminde köklü değişiklikler kaçınılmaz bir zorunluluk haline gelmiştir (Alper, 2007).

4447 sayılı yasa ile gerçekleştirilen dönüşüm ve KHK'lar ile devam eden düzenlemeler, sosyal güvenlik alanının deregülasyonunu sağlamıştır. 4447 sayılı yasa ile yapılan en temel düzenleme olan emeklilik yaşının yükseltilmesine çok ciddi boyutlarda direnç gösterilmiştir. Sözü edilen düzenleme ile bu direnç kırılmıştır.⁸ Bununla beraber yapılan emeklilik yaşı düzenlemesi farklı çalışma statülerini aynı potaya toplaması; yani memur, işçi ve bağımsız çalışanın aynı yaş düzenlemesine tabi olması, SSK dışındaki Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un yasalarının hükümsüzlüğüne meşru bir zemin yarattı. 2000'den günümüze kadarki sosyal güvenliğe ilişkin yapısal düzenlemelerin yolu açılmış oldu. Sonay Bayramoğlu, regülasyon ve deregülasyona ilişkin "Aktör-devlet ilk önce kucagında ne var ne yoksa -yer uygun mu değil mi bakmaksızın- yere döker. Sonra, bunları tekrar toplamak için yeni yöntemler geliştirir." (Bayramoğlu 2003, s.159) vurgusu sözü edilen yasa için tam yerine oturmaktadır. 4447 sayılı yasa ile yapılan düzenleme sosyal güvenliğin yapısal dönüşümü açısından bir ilk uğraktı.

5 Bu dönemdeki toplumsal muhalefet için bkz. (Akyüz, 2008: s.166-178).

6 Bu kararnameler; 616 sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı'nın Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK", 617 sayılı "Türkiye İş Kurumu'nun Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK", 618 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı'nın Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK", 19 sayılı "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar SSK Kanunu ve Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar SSK ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK" şeklindedir (Alper, 2007: s.).

7 Anayasa Mahkemesi, iptallerin; 617 sayılı KHK için 9 ay, 618 sayılı KHK için 6 ay ve 616 sayılı KHK için 1 yıl ertelenmesini uygun görmüştür.

8 Ayrıntılı bilgi için bkz. (Akyüz, 2008: s.166-178).

618 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı'nın Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK'nın Anayasa Mahkemesince iptali sosyal sigortalar kurumunun kurumsal yapısında yönetsel bir boşluk doğurmuştur. Bunun giderilmesi için 29.07.2003 tarihli 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurum Kanunu çıkarılmıştır. DSP-ANAP hükümeti döneminde taslak olarak hazırlanmış fakat kanunlaştırılamamış olan bu kanun. AKP hükümeti döneminde küçük değişikliklerle 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurum Kanunu şeklini almıştır.

4447 sayılı kanun ile başlayan "yolu temizleme" süreci bu kez yerini daha güçlü yapısal düzenlemelere bıraktı. KHK'ların iptali ve oluşan kurumsal boşluğun giderilmesi için Emekli Sandığı hariç diğer sosyal güvenlik kurumlarının tek bir yasada birleştirilmesini öngören 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurum Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kurum, Çalışma Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olarak kurulmuştur. Söz konusu kanun gerekçesinde sosyal güvenlik sisteminde yapılacak yasal düzenlemelerle ilgili önemli ipuçları vardır.⁹

9 Bunlardan bazıları şunlardır: - Ulusal sağlık sisteminin kurulmasına yönelik olarak, hükümetler üstü bir anlayışla genel bir sosyal güvenlik politikasının belirlenmesinin konuya bütüncül bir bakış açısı kazandıracığı,

- Sosyal güvenlik reformunun kapsam ve bütünlüğü açısından, öncelikle Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kuruluşuna ilişkin Tasarı'nın ele alınması gerektiği,

- Kurumun, dışarıdan bağımsız bir denetim kurumu tarafından denetlenmesi gerektiği,

- Prim oranlarının yüksek olması yanında dar bir mükellef tabanına dayandığı; ayrıca, prim oranlarının OECD'ye üye ülke ortalamalarının üzerinde olduğu,

- Etkin ve verimli çalışan sosyal güvenlik kuruluşlarının sosyal barışın sağlanmasına önemli katkıları olacağı,

- Sosyal Sigortalar Kurumu'nun teşkilat modelinin, sağlık ve sigorta hizmet dallarının, bünye ve bütünlüğü zedelenmeden, Başkanlık çatısı altında, iç bünyelerinde özerk genel müdürlüklerce yürütülmesine dayandığı,

- Tasarı ile öngörülen düzenlemelerin, çalışmaları devam eden kapsamlı sosyal güvenlik reformlarıyla birlikte değerlendirilmesi gerektiği,

- Genel sağlık sigortası sisteminin kurulması ve emeklilik sistemleri ile sosyal yardım ve hizmet kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesine yönelik çalışmaların sosyal güvenliğe yönelik politikaların en temel unsurlarını teşkil ettiği, bu politikaların en kısa sürede hayata geçirileceği,

- Emekli Sandığı'nın sisteme dahil edilmesinin teknik düzenlemeler gerektirdiği, bu aşamada Emekli Sandığı'nın sisteme dahil edilmesinin mümkün olmadığı, bu konunun, uzun vadeli plan çerçevesinde, kamu personel rejimi ile kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmalarıyla birlikte ele alınması gerektiği,

- SSK'nın çok büyük bir kuruluş olduğu, hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi açısından sigorta işleri ile sağlık işlerinin iki ayrı Genel Müdürlük olarak yapılandırılması gereğinin ortaya çıktığı. bkz T.B.M.M, Dönem: 22. Yasama Yılı: 1 (S. Sayısı: 247), Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu Tasarısı ile Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/295)

Gerekçede hükümetler üstü bir sosyal güvenlik politikası, tek çatı gerçekleştirecek yasanın gündeme alınması, sağlık sigortası ile sosyal sigortayı içeren geniş kapsamlı bir yasanın hazırlanması gibi birçok öneri dile getirilmiştir. Bunun yanında, emekli sandığına bağlı sigortalıların farklı bir çalışma statüsüne sahip oldukları için tek çatı altına alınması kamu personel rejimi ile kamu yönetiminin reformundan sonra gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Bu yasal düzenlemede, bunun haricinde, yasadaki ek maddeler ile sosyal güvenlik sisteminde birçok uygulama düzenlenmiştir. 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurum Kanunu, 2003'ten sonra yapılan sosyal güvenlik alanındaki yapısal düzenleme için köprü görevi görmüştür.

Yapısal Dönüşümde İkinci Uğrak

1999'dan itibaren yapılan sosyal güvenlik sistemindeki yapısal dönüşümün temel mantığı, sosyal güvenlik alanını –sağlık ve sosyal sigorta- sermaye birikimi sürecine dâhil etmektir. Sağlık sistemindeki dönüşüm; özel sağlık birimleri, ilaç sektörü, tıbbi malzeme, eczacılık ve sağlık sigortası gibi alanların sermaye birikimine entegrasyonunu sağlayacak yönde düzenlemelerle doludur. Keza bu düzenlemeler; bireysel emeklilik, esnek çalışma, teknolojik gelişme ve emek maliyetlerini düşürme ile sosyal sigortalar içinde geçerli olmuştur.

AKP hükümeti; 2004 yılından itibaren, sosyal güvenlik sisteminde daha köklü bir dönüşüm sağlamayı amaçladığı yasa taslağı çalışmalarına başladı. AKP hükümeti bunun için; sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası, sosyal güvenlik kurumu, primsiz ödemeler olmak üzere üç temel yasa (tasarısı?) hazırladı. Bununla beraber, sağlık sisteminde yapısal düzenlemeyi sağlayacak yasal-kurumsal düzenleme çalışmaları yaptı.

2004 yılından itibaren söz konusu yasalar meclis gündemine alındı. Bu yasal düzenlemelerden en önemlisi 31.05.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Sigortası yasasıydı. Bu yasa ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'na mensupların hak ve yükümlülükleri tek yasa altına toplanmış oldu. Bu yasaya uygun olarak, sosyal güvenlik sisteminde kurumsal yapı da düzenlenmiştir. 25.06.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurum Kanunu ile sosyal güvenlik sistemindeki parçalı yapı tek bir kurum altında birleştirildi. Bu yasal düzenleme ile devlet memurları, hizmet akdine göre ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik rejiminin, hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönüştürülmesi sağlandı. 5510 sayılı Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Sigortası ile yapılan düzenleme aynı zamanda sağlık sisteminde de köklü bir dönüşüme zemin hazırlamış ve Sağlık Bakanlığı da bu yönde düzenlemeler yapmıştır.

2004 yılından sonraki sosyal güvenlik yasal dönüşümleri tek başına ele almak yerine özellikle 4857 sayılı İş Kanunu ile ilişkilendirildiğinde anlamlı olacaktır. Yasaların teknik dilinden yasaların referans ettiği gerçeklik boyutuna geçilebilecektir. İş yasası ile sermayenin emeğin üretim sürecindeki zamanını kontrol etme yetkisi artırılırken; sosyal güvenlik ile ilgili yapılan sözü edilen düzenlemeler ise emek tarafından üretim sürecini sektöre uğratabilecek olasılıkları sifıra yaklaştırır. Böylece sermayenin kontrol yetkisi daha da artar. Fuat Ercan; 4857 sayılı İş Yasası'nın "sermayeye emek gücünün üretim süreci içinde harcaacağı zamanı kontrol etme olanağı sağlıyor. Çalışma sürelerini yeniden tanımlayan madde (Madde 63), telafi çalışması olarak tanımlanan madde (Madde 64), kısmi süreli çalışma (Madde 13), geçici iş sözleşmesi (madde 7), fazla çalışmaya (Madde 41) ilişkin maddeler sermayenin emek gücünün üretim sürecine dahil edilme zamanı, üretim sürecinde kullanılan zamanı, fazla çalışmaya ilişkin zamanları tamamen denetim altına alarak kontrol etme olanağı verdiğini" belirtmektedir (Ercan, 2003b). Sermayenin bu kontrol etme olanağını, sosyal güvenlikte 1999 yılından günümüze yapılan yapısal dönüşüm daha da artırmaktadır.

2004 yılından sonra yapılan sosyal güvenlik yapısal dönüşümünde ilk olarak 5487 sayılı Sosyal Güvenlik Kurum Kanunu ile sistemin kurumsal yapısını düzenlenmiştir. İlgili kanunun temel gerekçesi "Tasarı ile 50 yılı aşkın bir süredir, çalışma statüsüne dayalı olarak kurulan sosyal güvenlik sistemi, tek çatı altında birleşmiş ve bilgiye dayalı yönetim anlayışı ile yönetilir bir yapıya kavuşturulmuş olacaktır. Tek çatı altında toplanan Sosyal Güvenlik Kurumu, etkin, vatandaş memnuniyetini sağlayan kamu yönetiminin somut örnekleri arasında yer alacaktır" şeklindedir (TBMM, 2005a). Yasanın temel amacı olan kurumun idari ve mali açıdan özerkliği en çok çatışmaya konu olmuştur. Yönetim kurulunun yapısı,¹⁰ yönetim kurulu başkanı ve başkan yardımcısının atanma biçimleri ve görev süreleri gibi hususlarda özerklik tartışma konusu olmuştur. Taslak kanunlaştıktan sonra Cumhurbaşkanlığı'nca yönetim kurulunu düzenleyen 6. Maddenin yeniden görüşülmesi nedeniyle meclise sevk etmiştir. Yasa cumhurbaşkanının talebi doğrultu-

10 Yönetim Kurulu Üyeleri şöyledir: a) Başkan, b) Başkanın teklifi üzerine Bakan tarafından görevlendirilen bir başkan yardımcısı, c) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nı temsilen Bakan tarafından atanan bir üye, ç) Maliye Bakanlığı'nı temsilen Maliye Bakanı tarafından atanan bir üye, d) Hazine Müsteşarlığı'nı temsilen bağlı olduğu Bakan tarafından atanan bir üye, e) İşverenleri temsilen seçilecek bir üye, f) İşçileri temsilen seçilecek bir üye, g) Kamu görevlilerini temsilen seçilecek bir üye, h) Kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye, ı) Kurumdan gelir veya aylık alanları temsilen seçilecek bir üye. TBMM, 2006, Sosyal Güvenlik Kurum Kanunu,

sunda düzenleme yapılarak 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurum Kanunu adı altında tekrar yasalaştırılmıştır.¹¹

SGK'nın yapısı; Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü ile Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı şeklindeki bir yapıdan oluşmaktadır. Yasanın gerekçesinde "Genel müdürlükler, kendi görev alanlarına giren sosyal güvenlik hizmetlerinin en verimli ve en etkin şekilde yürütülmesinden ve toplam kalite ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde faaliyetlerini sürdürürken her kademede hızlı ve eksiksiz görev yürütümünden sorumlu olacaklardır"(TBMM, 2005a) ifadesi yer almaktadır. Bu, hukuksal ilişki artık sermaye birikimidir demenin farklı yoludur. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yönetim ve toplam kalite ilkesince yerine getirilmesiyle ulusal ve uluslararası sermayeye yeni değerlendirme alanı açılmış olmaktadır.

2004 sonrasında yapılan sosyal güvenliğin yapısal dönüşümüne ilişkin daha iyi analizler yapabilmek için Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) yasasını (SSGSSY) incelemek gerekir. SSGSSY; gerek yasalaşma sürecinde gerek yasalaştıktan sonra çok tartışma konusu olmuş, ilk halinden sonra birçok değişikliğe uğramıştır.¹² SSGSSY, 2004 yılından sonraki sosyal güvenlik yapısal dönüşümünün önemli bir ayağını oluşturmaktadır; SGK bu yasa üzerine oturtulmaktadır. SGK, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi şeklinde tasarlandı. SSGSSY'de ise SGK işlerliğinin sağlanabilmesi için üç farklı sosyal güvenlik kurumunun hak ve yükümlülükler bağlamında eşitlenmesi sağlandı. Bu eşitleme, hem sosyal sigortalar hem de sağlık sigortası alanında yapıldı. SSGSSY,

11 Tasarının görüşülmesi sırasında ve kanunlaştıktan sonra yapılan tartışmalarda ve Anayasa Mahkemesi'ne açılan iptal davalarında temel mantık; yasa maddelerinin anlaşılır yazılması, yasalarda kullanılan kavramların yasanın ilişkili olduğu mevcut yasalar, uluslararası anlaşmalar ve anayasa ile uyumlu olması, yasayı uygulayanlar ile mahkemeler açısından anlaşılır kılınması gibi hususlara dayanmaktadır.

12 SSGSSY'deki değişikliklerin yapıldığı yasalar şunlardır: 19.04.2006 tarih ve 5489 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 17.04.2008 tarih ve 5457 sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 31.07.2008 tarih ve 5797 sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 26.06.2009 tarih ve 5920 sayılı İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 11.08.2009 tarih ve 5921 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı İş Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

1961 tarih ve 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi yasasını işlevsizleştirmiştir. SSGSSY, sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası şeklinde iki düzlemde ele alınacaktır. Fakat bundan önce, Sosyal güvenlik mantığında SSGSSY ile birlikte görünürlük kazanan/ortaya çıkan temel değişim e bakmak gerekmektedir.

...reformun temel amacı orta ve uzun dönemde adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, malî açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmektir

...uluslararası sistemlere uygun, hizmet ve malî normları, standartları bütünleşik, fon ve hizmet yönetimi tek elden yürütülen, tüm nüfusu kapsama alan güçlü, etkili, daha kolay denetlenebilir bir sağlık sigortası ve buna bağlı olarak yürüyen hizmet modeli yaratılmış olacaktır (TBMM, 2005b).

Yasa gerekçesinde bu iki vurgudan hareketle, artık sosyal güvenlik alanının uluslararası dinamiklerce belirlendiği ve buna göre şekillendiğini söyleyebiliriz.

Sosyal sigortalar alanında yapılan değişiklik; emeklilik yaşı, prim oranları, prime esas kazanç, fiili hizmet zammı gibi temel alanlar esas alınarak incelenecektir. Emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısı kademeli olarak yükseltilmekte; kadın için 58, erkek için 60 olan emeklilik yaşı, kademeli olarak yükseltilerek 2046 yılında kadın ve erkek için 65 yaş olacak şekilde belirlenmiştir. Prim ödeme gün sayısı 9000 gün - fakat hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar için 7200 gün- olarak belirlenmiştir. Bu düzenlemeyle emeklilik hakkı yasal olarak mevcuttur, fakat fiili olarak ortadan kaldırılmıştır.

Prime esas kazanç; iş yasası, vergi kanunları, bireysel emeklilik ve özel sağlık sigortası ile ilişkisinden dolayı yasanın önemli bir bileşenidir. Prime esas kazancın alt sınırı asgari ücret, üst sınırı ise alt sınırın 6,5 katıdır. Prime esas kazanç, 5510 sayılı yasa ve 5734 sayılı yasa ile İş Kanunu'ndaki esnek çalışma biçimlerine uyumlu hale getirilmiştir. İş Kanunu'ndaki belirsiz süreli iş sözleşmesi, kısmî süreli iş sözleşmesi, çağrı üzerine çalışma gibi esnek çalışma biçimlerine uygun olarak prime esas kazanç koşulları belirlenmiştir. 5510 sayılı yasanın 80. Maddesi'nde İş Kanunu'na uygun düzenlemeler yoluyla, sosyal güvenlikte Türkiye için yeni bir olgu olan esnek güvence yasal zemine oturtulmuştur. Bu anlamda TİSK, TOBB ve TÜSİAD yaptığı "Artık, çalışma hayatındaki koruma fonksiyonu; rekabet gücü, üretim, esneklik, istihdamı koruma ve geliştirme gibi kavramlarla birlikte ele alınmalıdır" (TÜSİAD 2009) açıklaması önemlidir.

Prime esas kazanç miktarının belirlenmesinde, elde edilen nakdi gelirin tümü prime esas kazançta tabi tutulmaktadır. Fakat bazı gelirler kapsam dışı bırakılmıştır. Bunlardan göze çarpan, "işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen ve aylık toplamı asgari ücretin

%30'unu geçmeyen özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payları tutarları" prime esas kazançta tabii tutulmamaktadır. Böylece bu yasa maddesiyle ile ödenecek prim emek maliyetini artırmayacak şekilde düzenlenerek bireysel emeklilik ve özel sağlık sigortası desteklenmiş olmaktadır.

Emek maliyetleri açısından önemli bir bileşen de prim oranlarıdır. 5510 sayılı yasanın 81. Maddesi prim oranlarını düzenlemiştir. Aşağıdaki tabloda ilgili yasalar ile prim oranları düşürülerek emek maliyetleri azaltıldığı görülmektedir. 5510 sayılı yasa ile %39 civarında olan prim oranları daha sonraki yıllarda 81. maddeye ilişkin yapılan düzenlemelerle %14'e düşürülmüştür. Prim oranlarının devletçe karşılanmasına dair uygulama, 2004 tarih ve 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 2005 tarih ve 5350 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununda Değişiklik Yapılmasına Kanun ile bölgesel ve sektörel olarak gerçekleştirilmişti. Fakat bu uygulama, 15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı yasa ve 11.08.2009 tarih ve 5921 sayılı yasa ile bütün sektörlerde ve bölgelere uygulanmıştır. 5921 sayılı yasa ile prim oranları %14'e düşürülerek emek maliyetleri oldukça azaltılmıştır. 15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı yasa ve 11.08.2009 tarih ve 5921 sayılı yasa düzenlemesinde dikkate değer olan değişiklik ya da düzenleme, işveren prim oranının işsizlik sigortası fonundan karşılanmasıdır.

Tablo1: Sosyal Güvenlik Prim Oranları %

	31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı yasa			17.04.2008 Tarih ve 5754 sayılı yasa		15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı yasa		11.08.2009 tarih ve 5921 sayılı yasa***	
	İşçi	İşveren	Devlet**	İşçi	İşveren	İşçi	İşveren	İşçi	İşveren
Uzun Vadeli	9	11	5	9	11	9	Veya 6	9	0
Kısa Vadeli		1-6,5			1-6,5				0
GSS	5	7,5	3	5	7,5	5		5	0
Toplam İşçi	14			14		14		14	
Toplam İşveren*		25			25		1.Yıl=0 2.Yıl= 5 3.Yıl=10 4.Yıl=15 5.Yıl=20		
Toplam	47			39		14+		14	

* Fiili hizmet zammından kaynaklı olarak prim oranlarındaki değişimi gösterilmemiştir.

**Devlet katkısı; 17.04.2008 tarih ve 5754 sayılı yasa ile, devlet katkısının, SGK tarafından toplanan primin dörtte biri kadar toplu olarak yapılması şeklinde düzenlenmiştir.

***- 5921 sayılı kanundan işverenlerin yararlanma şartları: Giriş tarihleri 18/08/2009-31/12/2009 tarihleri arasında olmalı, İşveren 04/2009 (Nisan) ayına ait aylık prim hizmet belgesinde bildirdiği işçi sayısını arttırmış olmalı, Personel işe giriş tarihine kadar "3 ay" işsiz kalmış olmalı. şartlara uyulması halinde, personelin işe giriş tarihinden itibaren 6 ay süre ile işveren priminin %100'ü devlet tarafından ödenmektedir.

Fiili hizmet zammı, ağır, tehlikeli, sağlığa zararlı iş kollarında çalışanlara uzun vadeli sigorta kollarında (emeklilik, malullük ve ölüm) ek haklar tanınarak çalışanların daha erken emekli olmaları sağlanmaktadır. Ancak 5510 sayılı yasa ve 5754 sayılı yasa ile bu hak kapsamı daraltılmıştır. SGK'dan yapılan açıklamada hak kapsamının daraltılması, "bazı işlerin, teknolojideki gelişmeler ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi nedeniyle zamanla yıpratıcı olmaktan çıktığı" gerekçesine dayandırılmıştır. Fiili hizmet zammına ilişkin düzenlemeyle birlikte birçok iş kolu tehlike sınıfından çıkarılmıştır. 16.06.2004'te Resmi Gazete'de yayınlanan 25494 sayılı Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği'yle birçok iş kolu kapsamdan çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğin değişmesini TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Tuğrul Kutadgobilik, bu yönetmeliğin genç işçi ve kadın istihdamının artırılmasına yönelik önemli katkılar sağlayacağını belirtmiştir:

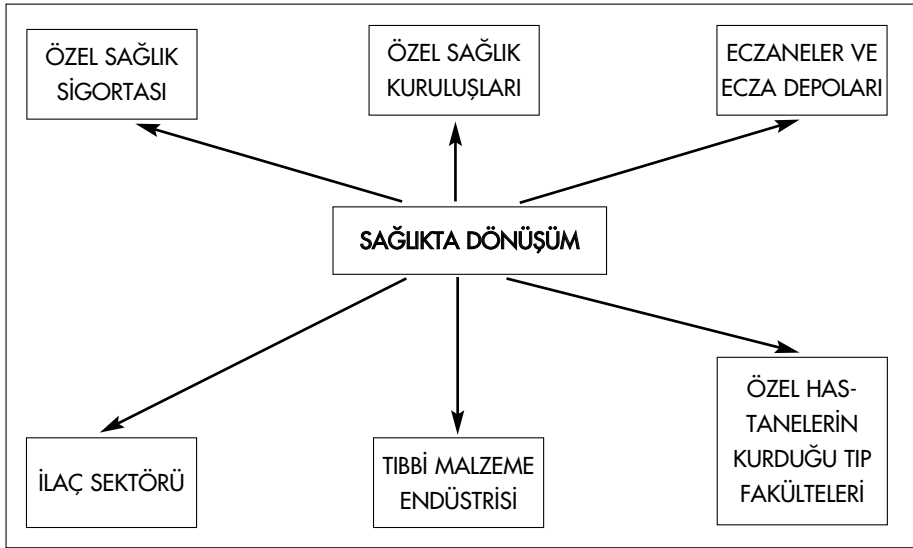
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığımızın, işletmelerimizin ihtiyacına yönelik, çağdaş bir yaklaşımla Yönetmelikte yaptığı değişiklik; özellikle genç ve kadın istihdamının artmasına çok önemli katkılar sağlayacak, işletmelerimizin çağdaş ülkelerin sanayileriyle rekabetine olanak sağlayacak ve tekstil gibi hayati öneme sahip bir sektörün önünün açılmasına hizmet edecektir. Bakanlığımızı bu düzenlemesi ve sosyal diyaloga verdiği önem nedeniyle bir kez daha kutluyoruz (Kutadgobilik, 2010). Akçay Ü, (2010).

Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği'yle kapsamdan çıkarılan iş kollarının çoğunluğu tekstil ve benzeri iş kollarıdır. Bu iş kollarında yoğunluklu olarak kadın ve çocuk emeğinin kullanılması ve daha çok bu iş kollarında uluslararası alanda rekabet etmenin zorluğu göz önüne alınınca yapılan değişiklik sermaye açısından önemli olmaktadır.

SSGSSY ile sağlık sisteminde önemli dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Temel dönüşüm, sağlık hizmetinin prim ödeme karşılığında verilmesi olmuştur. Prime esas kazancı asgari ücretin üçte biri kadar olan herkes sağlık sigortası primi ödemek zorundadır. Yani, 2010 yılı için 243 TL brüt geliri olan herkes sağlık hizmetinden yararlanmak için prim ödemek zorundadır (SGK, 2010). GSS sisteminde amaçlanan, formel-kayıtlı olarak çalışıp çalışmadığına bakılmaksızın, belirlenen

yoksulluk sınırı üzerinde gelire sahip kişilerin, zorunlu olarak, gelirleri ölçüsünde belirlenen miktarda prim ödeyerek sigortalı olmaları (Keyder ve d. 2007 s. 26). Sağlık hizmeti sunumu prim ödenmesine bağlandığı için, prim ödenmediği takdirde sınırlandırılmaktadır. GSS'deki önemli düzenlemelerden bir diğeri de, sağlık hizmetlerinin sadece kamu hastaneleri değil özel sağlık birimlerinin de aktif olarak sürece katılmasıdır. GSS'deki sağlık hizmeti "kurum ile yurt içindeki veya yurt dışındaki sağlık hizmeti sunucuları arasında yapılan sözleşmeler yoluyla ve/veya bu kanun hükümlerine uygun olarak genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından satın aldıkları sağlık hizmeti giderlerinin ödenmesi suretiyle sağlanır." (TBMM 2005b) maddesi ile sağlık, sermaye için yeni bir değerlendirme alanı olmuştur. 2008 yılında SGK ile anlaşmalı sağlık kurumları (dal hastaneleri, diyaliz merkezleri, fizik tedavi merkezleri, hastaneler vs.) 1673 tanedir. Bununla birlikte ilaç sektörü ve tıbbi malzeme endüstrisinin genişlediği söylenebilir. Sağlıkta dönüşümde açığa çıkan başka bir gelişme de büyük ölçekli hastanelerin tıp fakültesi ağırlıklı özel üniversite kurarak kendi sağlık personelini yetiştirme eğilimidir.¹³

Şekil 1. Sağlıkta Dönüşüm



Sağlıktaki dönüşümle birlikte özel sağlık sigortaları da bu alanda önemli bir aktör olmaya başlamıştır. Hem özel sağlık sigortalarınca toplanan primlerin hem

13 Acıbadem Hastanesi-Acıbadem Üniversitesi, Florence Nightingale Hastanesi-Bilim Üniversitesi, Universal Hospital Group- Rönesans Üniversitesi, Medipol Hastanesi-Medipol Üniversitesi, Valide Sultan Gureba Eğitim ve Araştırma Hastanesi-Bezm-i Alem Üniversitesi)

de sektördeki ulusal ve uluslararası şirket sayısının artması bunun önemli bir kanıtıdır.

Devletin Yapısal Dönüşümü ve Sosyal Güvenlik

Türkiye’de 1999’dan sonra sosyal güvenlik sisteminde yapısal dönüşüm ana hatları ile ele alındı. Şimdi sözü edilen yapısal dönüşümün nasıl bir nedensel zornuluğa denk geldiği, gerisindeki sınıfsal güç ilişkileriyle ele alınacaktır.

Bu çalışmada devlet kuramına ilişkin tartışmalara çok fazla yer verilmemektedir. Fakat Poulantzas’ın “devleti bir güçler dengesinin maddi yoğunlaşması olarak kavramak, onu aynı zamanda da hem eklenen hem de birbirlerine kıyasla çelişkiler ve farklılıklar gösteren iktidar düğüm şebekelerinin kesiştikleri stratejik bir alan ve süreç olarak kavramaktır.” (Poulantzas s. 151) şeklindeki tanımlaması bu çalışma için önemlidir. Devlet içindeki kurumlar, sınıfsal mücadelelerin yürütüldüğü ve mücadelelerin kesiştiği alanlar ve süreçlerdir. Sosyal güvenlik yapısal dönüşümüyle oluşan yeni bir biçim olan SGK, sınıfsal güç ilişkilerinin yoğunlaştığı bir alan ve süreçtir. Poulantzas’ın bu çalışma açısından önemli olan bir diğer kavramlaştırması ise otoriter devletçiliktir. Otoriter devletçilik; yasamanın yürütmeye güç devri, hukuk devletinin geri çekilmesi, siyasi partilerin işlevsel öneminin azalması ve devletin formal kurumsal yapısını dikey ve yatay kesen paralel iktidar ağlarının yükselişi olarak tanımlanmıştır (Yılmaz, s. 84-85).

Türkiye’de sermayenin 1990’lardan sonra uluslararasılaşma eğilimi ve zornuluğu, güç mücadelelerinin yoğunlaştığı alan ve süreç olan devletin uluslararası eğilime uygun dönüşümünü gerçekleştirmiştir. Bu dönüşümde sosyal güvenlik alanı da uluslararasılaşma eğilimine uygun olarak dönüştürülmüştür. Sosyal güvenlik sistemi, farklı yasal ve mesleki statülere bağlı olarak yürütülürken, tek bir kurum olarak SGK altında birleştirilmiştir.

SGK kanununda “kamu tüzel kişiliğine haiz, idarî ve malî açıdan özerk, bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşudur” (TBMM 2006a) ifadesi yer almaktadır. Burada çelişkili bir durum söz konusudur. Hem kurumun özerk olduğu belirtilmiş hem de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı olduğu belirtilmiştir. Kurumun özerk oluşu, sosyal güvenliğe ilişkin bütün kararların yönetim kurulunca alınmasına bağlanmaktadır. Fakat yönetim kurulunun yapısı incelendiğinde üyelerden biri işçi sendikaları, diğeri memur sendikaları ve emekli temsilcisi olacak şekilde sadece üç tanesi emek kesimindedir. Diğer üyeler bakanlıklarca (Maliye, Hazine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) atanan üyelerden ve sermaye kesimi üyelerinden

(TİSK) oluşmaktadır. SGK'nın bu yapısı, birbirini kesen yatay ve dikey iktidar ağlarının somutlukları olan bakanlıklardan oluşması, kurumun otoriter devletçilik yapısına uygunluğunu ifade eder. SGK'nın, sınıfların güç mücadelesini yürüttüğü bir alan olduğunun somut kanıtı için yönetim kurulu üyelerinin kimler olduğuna bakmak yeterli olacaktır. Maliye Bakanlığı'nı temsilen görevlendirilen Ahmet Murat Balanlı, özel hastane yöneticiliği yapmıştır. Bununla beraber, memur sendikalarını temsilen Memur-Sen Genel Mali Sekreteri ve Büro Memur-Sen Genel Başkanı Yusuf Yazgan, mahkeme kararıyla Bircan Akyıldız'ın yerine seçilmiştir.¹⁴ SGK yönetim kurulunda sermaye temsilcisi olarak İlaç İşverenleri Sendikası Başkanı Tandoğan Tokgöz'ün seçilmesi anlamlıdır. Bunlar SGK'nın nasıl sınıflar arası ve sınıf içi güç mücadelelerin yürütüldüğü alan olduğunun önemli kanıtlarıdır.

SGK genel kurulu güç mücadelelerinin başka bir göstergesidir. 2. SGK genel kurulunun hem öncesinde hem de sonrasında gerginlikler yaşanmıştır. Çoğu memur ve işçi sendikalarının genel kurul üyeleri toplantıyı terk etmiştir (Cumhuriyet 4 aralık 2009). SGK'nın sınıfların güç mücadelelerinin bir alanı olması SGK genel kuruluna yansımıştır. Genel kurulda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer, bakanlığının "çatışma değil çalışma bakanlığı" olduğunu ifade etmiştir. Bu söylem, bir ironiyle SGK'nın bir çatışma alanı olduğunu göstermektedir.

SGK'da karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesini ise, otoriter devletçilik kavramsallaştırmasıyla değerlendirmek yerine, Akçay'ın önerdiği teknokratik otoriterizm (Akçay, 2010,) kavramıyla anlamaya çalışmak yerinde olacaktır. Teknokratik otoriterizm, son dönemde yaşanan krizlere tepki olarak sermayenin geliştirdiği yeni bir siyasal strateji olan ekonomi yönetiminin depolitizasyonu ve karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesidir (Akçay, 2010,). Sosyal güvenlik ve sağlık alanında dönüşümü sağlayan SSGSSY maddelerinin uygulanması ile ilgili yö-

14 Bircan Akyıldızın Yönetim kurulu üyeliği, "Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Büro Memur-Sen'in konuyla ilgili olarak 01. 02. 2010 tarih ve 175 sayılı yazısına verdiği, 26.02.2010 tarih ve 1683143 sayılı cevabi yazısında; "...Kamu görevlilerini temsilen kurumumuz yönetim kurulu üyeliğine seçilen ve kadro karşılığı gösterilmek suretiyle anılan kadroya atanan Bircan Akyıldız'a kadrosunun karşılığı olan aylık ve diğer ödemeler ödenmekte olup, söz konusu ödemeden dolayı maaşlarından emekli keseneği kesilmektedir" dendiğini bildiren Yazgan, "Yönetim kurulu üyeliğine seçildiği tarihte Kamu-Sen ve Türk Enerji Sen Genel Başkanlığı görevlerini yürütmekte olan Bircan Akyıldız, kamu görevlileri sendikalarına üye olmaya ve buna bağlı olarak 4688 sayılı Kanun kapsamındaki kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının zorunlu organlarında görev almaya engel nitelikteki Sosyal Güvenlik Kurumu yönetim kurulu üyeliği kadrosuna atanmakla, kamu görevlileri sendikalarına üye olma hakkını ve üyeliğe bağlı olarak yürütebileceği sendika ve konfederasyon genel başkanlığını yürütme imkanını kaybetmiştir" www.memurler.net

netmelikleri çıkarma yetkisi SGK'ya verilmiştir. SGK, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerine ilişkin uygulamaları yönetmelikler, genelgeler, tebliğler ile yürütmekte; özel sağlık şirketleriyle ve ilaç sektöründeki firmalarla hizmet satın alım sözleşmeleri yapmaktadır. Bununla beraber SSGSSY'de, özellikle bazı alanlarda komisyon kurulması hükmü getirilmiştir. Bu komisyonlar, Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu, Sağlık Bakanlığı Fiyat Değerlendirme Komisyonu, Sağlık Sigortası Ödeme Komisyonu ve Asgari İşçilik Tespit Komisyonu şeklindedir. Bu komisyonlar, sağlık hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde SGK'dan özel sağlık kurumlarına kaynak aktarmanın standartlarını belirlemektedir. SGK'nın misyonu, emeğin yeniden üretim sürecini parasal bir değere indirgeyerek, birbirleriyle bu parasal değeri elde etme mücadelesi yapan sigorta, özel hastane, tıp ve ilaç sektöründeki şirketleri harekete geçirmektir.

Devletin kurumsal dönüşümü bağlamında sağlık ve sosyal güvenlik alanındaki dönüşüm iki yönlü olmuştur. Sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri bir yandan bireysel emeklilik ve özel sağlık sigortası ile doğrudan, diğer taraftan da SSGSSY'nin sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinin sunumu minimum seviyede olacak şekilde düzenlenmesiyle dolaylı olarak ulusal ve uluslararası sermaye birikiminin denetimine açılmıştır.

SONUÇ

Bu çalışmada, son on yıldır sosyal güvenlik sistemindeki yapısal dönüşüm, devletin dönüşümü bağlamında ele alınmaya çalışılmıştır. Bunun için, sosyal güvenlik ve sağlık alanıyla ilgili hukuksal süreçlerin ayrıntılarıyla incelenmiş olması çalışma açısından bütüncü olmuştur. Bu bağlamda öncelikle 1999'dan bu yana gerçekleştirilen yasal dönüşümler iki aşamada ele alınmıştır. Birinci aşamada; sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısının dönüştürülmesinden ziyade sosyal güvenlik kurumlarının -söylemsel düzeyde dile getirilen- kamu bütçesi üzerindeki yükünün kaldırılması amaçlanmıştır. Fakat bu söylemin ardında yatan temel amaç, sosyal güvenlik sisteminde köklü bir dönüşüm için yolu temizlemeye zemin hazırlamaktır. İkinci aşamada ise sosyal güvenlik sisteminde hem kurumsal yapı anlamında hem de sosyal haklar bağlamında köklü yapısal dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Bu köklü dönüşüm, hem devletin yapısal dönüşümüyle ilişkili hem de sermayenin hegemonyasını daha da artırıcı nitelikte olmuştur. SGK, sosyal güvenlik ve sağlık alanına dair uygulamaların tek kurumsal yapısı haline getirilmiştir. SGK, ilişkili olduğu diğer devlet kurumlarıyla yatay ve dikey güç ilişkilerinin alanı olmuştur. Bununla beraber sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri ulusal ve uluslararası sermaye için değerlendirme alanı olacak şekilde yeniden biçimlendirilmiştir. Gö-

rünen o ki bu biçimlendirme, ileriki dönemlerde de artarak devam edecektir.

KAYNAKÇA

- Akçay Ü, (2010) "Sermaye Birikiminin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü: Tartışmanın Neresindeyiz?", Küreselleşme, Devlet ve Siyaset, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Akyüz F (2008), Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapısal Dönüşüm: Eleştirel Bir Analiz, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) İstanbul
- Alper Y (1999), "Deprem Sonrası Yokluğu Hissedilen Sosyal Güvenlik Reformu", Görüş Dergisi, Eylül 1999.
- Alper Y (2007), "Kanun Hükmünde Kararnemelerle Sosyal Güvenlik Reformu", İşveren Dergisi, Ocak
- Bayramoğlu S (2003), "Düzenleyici Devlet Düzenlenirken": OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme", Praksis, Sayı: 9
Cumhuriyet 4 aralık 2009
- Eczacıbaşı N (1965), "Sosyal Kanunlar ve Özel teşebbüs", Sosyal Siyaset Konferansları, Onaltıncı Kitap, Sermet Matbaası,
- Ercan F (2003a), Neo-liberal orman yasalarından kapitalizmin küresel kurumsallaşma sürecine geçiş:Hukuk-Toplum İlişkileri Çerçevesinde Türkiye'de Yapısal Reformlar-II, İktisat dergisi, Mayıs 2003.
- Ercan, F (2003b) "İş Kanunu Sermayeye Ne Kazandırdı" Tes-İş Dergisi "Emek Açısından Yeni İş Kanunu Özel Sayısı, sayı 2003-3, TES-İş,Ankara. Sayfa: 38-42
- Ersel B (2000), "IMF ve Dünya Bankası Tarafından Türkiye'ye Önerilen "Sosyal Güvenlik Reform Planı" Üzerinde Kamuoyunda Yapılan Tartışmalar", Sayıştay Dergisi, sayı: 39
- Holloway J (2007), "Küresel Sermaye ve Ulusal Devlet", Küreselleşme Çağında Para Ve Sınıf Mücadelesi, Werner Bonefeld Ve John Holloway, Otonom Yayıncılık, İstanbul.
- Karahanogulları O (2004), "Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış", Hukuk ve Adalet Dergisi, sayı 2
- Keyder, Ç ve d (2007), Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları Reformlar, Sorunlar, Tartışmalar, İletişim Yayınları, İstanbul,
- Kudatgobilik T (2010) "Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği'nde yapılan çağdaş değişiklik kadın ve genç istihdamının önünü açacaktır", www.tisk.org.tr. 07.09.2010
- Maliye Hesap Uzmanları Vakfı (1999), Panel "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapılan Son Değişikliklerin Değerlendirilmesi", Ankara,
- Özsucu Ş T, (2003), "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, sayı 2,
- Pasukanis E (2002), Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm, Birikim Yayınları, İstanbul
- Poulantzas N (2008), Devlet, İktidar ve Sosyalizm, Epos Yayınları , İstanbul

- SGK (2010); GENELGE 2010 –12, Prime esas kazançların alt ve üst sınırları ile idari para cezalarına, geçici iş göremezlik ödeneklerine ve borçlanmaya esas tutarlar, Sayı: B.13.2.SGK.0.10.04.00/73–031–10/59 20.1.2010
- TBMM (1999) Tutanak Dergisi Dönem: 21 Cilt: 11 Yasama Yılı:1, 57'nci Birleşim 25. 8. 1999 Çarşamba, www.tbmm.gov.tr (Erişim Tarihi 24.07.2010)
- TBMM (1999). Dönem: 21 Yasama Yılı:1 (S. Sayısı: 114), www.tbmm.gov.tr (Erişim Tarihi 26.07.2010)
- TBMM (2005b), Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı Dönem: 22, Yasama Yılı: 4, (S. Sayısı: 1139)
- TBMM(2005a), Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1153), (S. Sayısı: 1102)
- TBMM; (2006a), Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Kanun No: 5502, Kabul Tarihi: 16.05.2006
- TÜSİAD (2009),TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri (Gözden Geçirilmiş Metin)