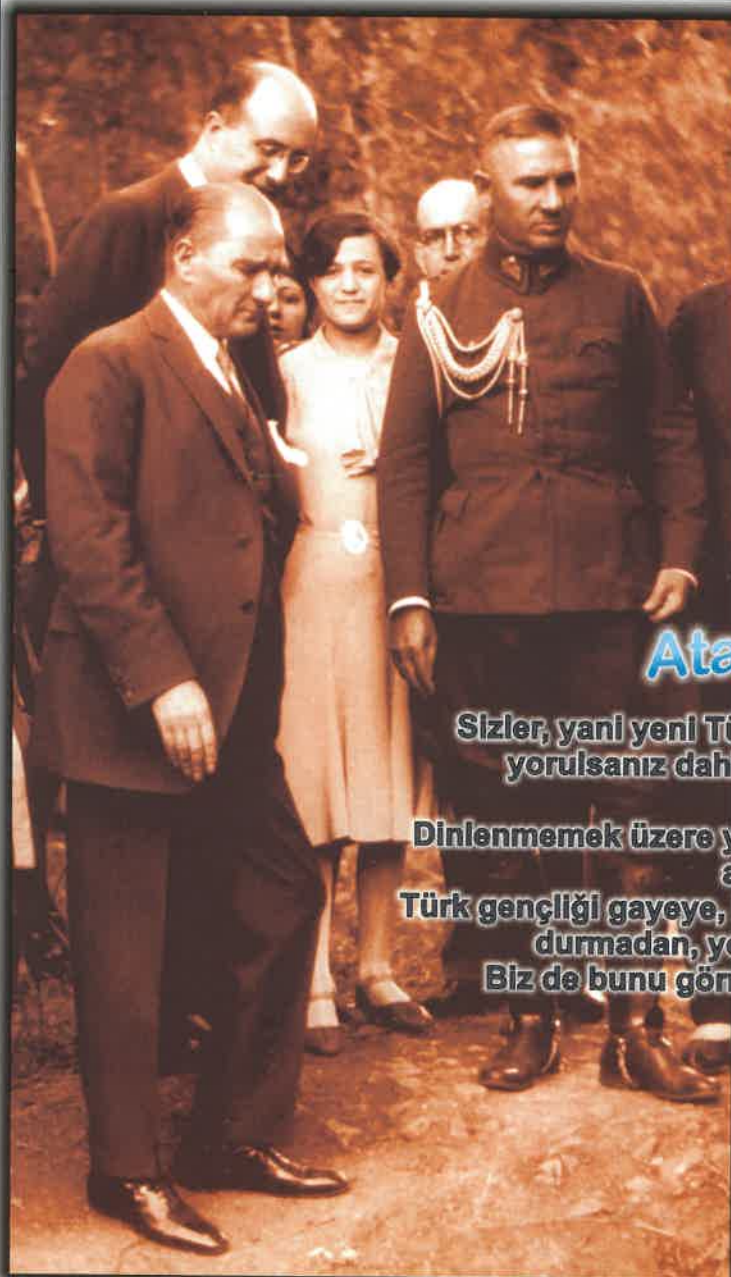


# ÇİMENTO İŞVEREN

<http://www.cmis.org.tr/dergi>

ISSN 1300-3526

ÇİMENTO MÜSTAHİSİLERİ İŞVERENLERİ SENDİKASI YAYIN ORGANI



**Atatürk Diyor ki:**

Sizler, yani yeni Türkiye'nin genç evlatları,  
yorulsanız dahi beni takip edeceksiniz.

.....  
Dinlenmemek üzere yürümeğe karar verenler  
asla ve asla yorulmazlar.  
Türk gençliği gayeye, bizim yüksek idealimize  
durmadan, yorulmadan yürüyecektir.  
Biz de bunu görmekle bahtiyar olacağız.

Ankara, 26 Mart 1937  
(Halkevinde bir konuşma)

CİLT : 13  
SAYI : 3  
MAYIS 1999

# MODERN SOSYAL DEVLET YOLUNDA

## İspanya'da Sosyal Güvenlik<sup>\*</sup>

**Dr. Hans-Joachim Reinhard**

Max Planck

Yabancı ve Uluslararası

Sosyal Güvenlik Hukuku Enstitüsü, Münih

**Çeviren:**

**Prof. Dr. Tankut Centel**

Hukuk Fakültesi, İstanbul

### A. İspanyol Sosyal Devleti ve Anayasal Temelleri

1978 Anayasası<sup>1</sup>, 1. maddesinde, İspanya'yı demokratik ve sosyal hukuk devleti olarak tanımlar. Alman Anayasası'nın buna ilişkin hükmü, sözkonusu Anayasanın hazırlanması sırasında örnek alınmıştır. Enazından dolaylı olarak İspanyol anayasakoyucu, Alman sosyal güvenlik sistemini gözönünde bulundurabilmiştir. O dönemde Alman sistemi, kapsamı ve yar-

dım düzeyi açısından, Avrupa'da birçok alanda yüksek bir durumu içeriyordu. Ancak, çok geçmeden Almanya'da, sosyal devletin geleceğine ve değiştirilmesine ilişkin yoğun bir tartışma başladı ve o tarihten beri de Alman sistemi ve de sosyal devlet, yardımların kapsamını ilkin sadece yan konularda, ama giderek, 1999 tarihli Emeklilik Reformu Yasası'yla emekli aylıklarının düşürülmesinde olduğu üzere, varlığını da hissedilir biçimde azaltan yasalarla yüzyüze kalmıştır. Buna karşılık, İspanyol sosyal güvenlik sistemi, son yirmi yılda önemli ölçüde geliştirilmiştir. Yardım düzeyi, özellikle yaşlılık aylıklarında yükselmiş; yeni yardımlar, kabul edilmiş ve yardımların kalitesi, özellikle sağlık alanında hissedilir biçimde düzelmiştir. Bu gelişmeleri esas olarak, Anayasa'da ayrıntılı biçimde yeralan sosyal haklar kataloğu teşvik et-

<sup>\*</sup> Soziale Sicherheit 47, 11-12 (Kasım-Aralık 1998), 382-387 ve 424-429'dan çevrilmiştir.

<sup>1</sup> 27 Aralık 1978 tarihli Constitución Española de 1978, Documentación Administrativa, Núm. 180, Madrid 1978, sh. 1093-1140.

miştir<sup>2</sup>. Hernekadar, bu katalogla sübjektif olarak dava hakkını tanıyan haklar sağlanmıyorsa da; yine de, anayasa düzeyinde oldukları için, hangi siyasi renkte olurlarsa olsunlar, tüm hükümetleri bağlayıcı sosyal siyaset esasları gösterilmektedir. Bu nedenle, sosyal devletin genişletilmesi ve sözgelimi, primden bağımsız aylıkların kabulü gibi münferit sosyal siyaset önlemleri, partileri kucaklayıcı büyük bir mutabakatın işareti olmuştur.

Benzer bir partileri kucaklayıcı mutabakata, özellikle yaşlılık aylıkları olmak üzere sistemin finansmanını güvence altına almak için reform yapılmasının zorunlu olduğu açıklandığında, ulaşılmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Kasım 1995'de yayınladığı bir inceleme<sup>3</sup>, sözkonusu reform gereksinimi konusunda uyarıda bulunmuştur. Bunun üzerine kabul edilen "Pacto de Toledo", 6 Nisan 1996 tarihinde emeklilik reformunun esaslarını belirlemiştir<sup>4</sup>. Sözkonusu esaslar, işçi sendikalarının şiddetli protestolarına yolaçan 1985 reformundan farklı olarak, bir anlaşmayla önlemlere bağlı kılınmıştır<sup>5</sup>. Temmuz 1997'de, sonuçta yaşlılık aylığı koşullarını güçleştiren ve yardım miktarını düşü-

recek olan bir reform yasası<sup>6</sup> kabul edilmiştir.

Sosyal devletin geliştirilmesine ve de özellikle pratikteki yapısına ilişkin tartışmalar, tamamen farklı bir düzeyde yapılmıştır. Nitekim, Franko rejiminin yıkılması ve demokrasiye geçişle birlikte, İspanya'nın kamu hukukuna ilişkin yapısı tamamen değiştirilmiştir. 17 Özerk Bölge (*Comunidades Autónomas*) oluşturulmuştur. Bunlardan birkaçı, uzun bir tarihi geleneğe sahipken (örneğin, Katalonya ve Bask bölgesi); buna karşılık, diğerleri, çok az ortak özellikleri olan, idari tekniklere ilişkin yeni oluşumlardır. Bunun dışında, Özerk Bölgeler; iktisadi güç, nüfus sayısı ve büyüklükleri bakımından, çok büyük farklılıklar gösterir. 1978 Anayasası, Özerk Bölgelere sosyal siyaset alanında birdizi yetki tanımıştır<sup>7</sup>. Ancak, bunun için ilgili Özerk Bölgenin, yetkiyi kendisine münhasır kılması şarttır. Aksi takdirde, Madrid'de ulusal düzeyde yetkili olunma sözkonusudur. Özerk Bölgeler, yetki üstlenmeden çok değişik biçimlerde yararlanmıştır. Nitekim, "tarihi" Özerk Bölgeler yetkilerini sonuna kadar kullanmış ve örneğin yerel sağlık hizmeti kurumu tamamen Ulusal Sağlık Hizmeti Kurumu'nun yerini almışken, diğer Özerk Bölgeler sosyal alanda sadece birkaç işlevi üstlenmiştir. Sosyal güvenlik hukuku ve sosyal siyaset alanındaki önlemlere ilişkin yetki konusu, geçmiş yıllarda "tarihi" Özerk Bölgeler (çoğunlukla da, Katalonya) ile merkezi devlet arasında sürekli politik sürtüşmelere yolaçmıştır. Bunların gerisinde, paraların merkezi devlet ile yerel yönetimler arasındaki paylaşımı sorunu yatmakta ve Özerk

<sup>2</sup> Bu konuda bak. Hans-Joachim Reinhard, Sozialstaatsprinzip und soziale Grundrechte in Spanien – Ein Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland, ZIAS 1988, sh. 169-184.

<sup>3</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el umbral del siglo XXI – Estudio Económico Actuarial, 1995.

<sup>4</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las reformas que deberán acometerse – Pacto de Toledo, 1996.

<sup>5</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, 1996.

<sup>6</sup> Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre.

<sup>7</sup> Özerk Bölgelerin İspanyol sosyal devletindeki rolü hakkında ayrıntılı bilgi için bak. Holger Adolph, Entwicklung zum modernen Sozialstaat in Spanien – Regionale sozialstaatliche Entwicklung am Beispiel der Autonomen Gemeinschaft des Baskenlandes, Münster 1997.

Bölgeler, olabildiğince daha çok parayı kendi sorumluluğuna almaya çalışmaktadır. Ancak, son zamanda, İspanya içindeki yaşam koşullarının tek tip olması sorunu dile getiren sesler de, yükselmiş durumdadır. Çünkü, farklı iktisadi güce bağlı olarak, bazı Özerk Bölgeler; ülkenin diğer bölümlerinde mali nedenlerle hiç veya aynı ölçüde uygulanamayacak olan önlemleri (örneğin, işsiz veya marjinal durumdaki kişilerin tekdardan kazanılmasını) kabul edebilmiştir. Bu arada, bir ulusal ve yerel sosyal güvenlik hukuku hükmü-ki, bunlar, birçok olayda tamamlayıcı (örneğin, sosyal gözetim) ve ama kısmen de ikame edici (örneğin, sağlık hizmetleri) niteliktedir-yığını oluşturmuştur. Aşağıda, ilkin, ulusal *Seguridad Social* sistemi ortaya konulacaktır. Özerk Bölgele- rin yasama yetkisi sözkonusu olduğu takdirde, buna özel olarak değinilecektir.

## B. Sisteme Toplu Bakış

### I. Tarihi Gelişim

Sosyal güvenlik sisteminin başlangıcı, bu yüzyılın başlarına, işverenlerin işkazalarına karşı sorumluluk yükümüyle bir ilk sosyal sigorta kolunun kabul edildiği sıralara rastlar. Bugünkü kamu sağlık hizmetlerinin kökleri, hatta geriye doğru 1855 yılına kadar uzanır. Ancak, güvence, 60'lı yılların ortalarına kadar çok bölük pörçük yapıdadır. Sistem, çok parçalı olup; güvence boşlukları, çok ve yardım miktarı da, düşüktü. Ayrıca, yardımların endekslenmemiş olması ve böylece çabucak alım gücünü yitirmeleri de, buna eklenmekteydi. Birdizi kuruluş, kesişen görev alanlarıyla, kurumsal olarak varlık göstermekteydi. Diğer yandan, sosyal güvencenin bir bölümü, işletmelerce veya toplumsal gruplarca sağlanmaktaydı. Sözkonusu yetersizlikler, Sosyal Güvenliğe Dair Temel Yasa'yla<sup>8</sup> ortadan

kaldırılacaktır. Program hükümlerini içeren bu yasa, kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasına ilişkin ve zaman içinde değiştirilecek olan temel ilkeleri göstermekteydi. LBSS'nin içerdiği bir ilke de, sosyal güvenlik sisteminin uygulama alanının evrenselliği idi. Bunu, çift görüş içinde anlamak gerekir. Nitekim, birkez, nüfusun tümü, sistemin uygulama alanı içine alınmalıydı; diğer yandan da, bunlara önemli riskler karşısında, kapsamlı bir güvence sağlanmalıydı. Bu ise, bir örnek değişimi anlamına geliyordu; çünkü, İspanyol sosyal güvenlik sistemi, diğer birçok Avrupa sistemi gibi, sosyal güvencenin sağlanması için iş ilişkisine dayanmaktaydı. Nüfusun çalışmayan bölümü, işçinin yakını veya geride bıraktıkları olarak yardım almadığı takdirde, güvence dışında kalıyordu. LBSS'nin düşüncesine göre, her sâkin çalışıp çalışmadığına bakılmaksızın sosyal bir güvenceye sahip olmalıydı. Ancak, bu görüş; esas olarak, çalışanların çalışmayanlara oranla daha yüksek yardım almalarını (örneğin, yaşlılık aylığında olduğu üzere) da dışlamıyordu. Bu noktada, LBSS'nin görüşü, primler ile yapılacak yardımlar arasında ilişki kurmayan ve sâkin olmanın ötesinde güvence sağlayan sistemlerden (örneğin, Danimarka gibi<sup>9</sup>) farklıdır.

LBSS ilkelerinin uyarlanması, ilkin 1966 yılında, Sosyal Güvenliğe Dair Yasa'yla<sup>10</sup> başlanmıştır. Bu yasa, halâ çalışan statüsüne dayanmaktaydı. Çalışanların çoğu, Genel Sistem (*Régimen General*) ve geriye kalanlar da (örneğin, maden işçileri, gemiadamları, bağımsız çalışanlar) özel sistemler içinde güvenceye kavuşturuluyordu. Ancak, siyasi mensubiyet, çoğunlukla çok küçük<sup>11</sup> birdizi özel sistemin o-

<sup>8</sup> Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (LBSS).

<sup>9</sup> Bu konuda bak. Peter Köhler, *Soziale Sicherheit in Dänemark*, Soziale Sicherheit 1998, sh. 226-234.

<sup>10</sup> Decreto 907/1996, de 21 de abril, Ley de la Seguridad Social (LSS/66).

<sup>11</sup> En küçük sistem, yazarlar için olan (Escritores de Libros) sadece 96 üyelik sistemdi.

luşmasına yolaçmıştır. Sözkonusu özel sistemler, belirli ayrıcalıklar sağlamakta, ama mali bakımdan Genel Sistem tarafından sübvansede edilmeleri gerekmektedir. Böylece, gelişim, LSS/66'nın hükümlerini uydurduğu kuzey komşu Fransa'dakine<sup>12</sup> benzer biçimde ortaya çıkıyordu. Oradakinin farklı olarak, mali bakımdan yaşayamaz durumdaki özel sistemler, 1986 yılında dağıtılmış veya Genel Sistem'le ya da bağımsız çalışanların özel sistemiyle (*Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos*) bütünleştirilmiştir<sup>13</sup>. Bu özel sistemin yanısıra, ayrıca gemiadamları (*R.E. de Trabajadores del Mar*), kömür madenciliği (*R.E. para la Minería del Carbon*), tarım (*R.E. Agrario*) ve ev hizmetlerinde çalışanlar (*R.E. de Empleados del Hogar*) için olan özel sistemler de mevcuttur. Normal öğrenciler ve üniversite öğrencileri için olan özel sistem (*R.E. de Estudiantes*), biçimsel olarak sosyal güvenlik (*Seguridad Social*) sisteminin sayılmakla birlikte; sadece öğrenim sırasındaki kaza veya ölüm halinde yardım yapılmasını öngördüğünde, eksik bir sistem olarak özel bir konuma girmektedir.

Çalışır statüsünde olma; ancak 1991 yılından itibaren, Genel Sistem yardımlarından yararlanma için, şart olmaktan çıkmıştır. Primden bağımsız yaşlılık ve sakatlık aylıklarının<sup>14</sup> kabulüyle birlikte, 1978 Anayasası'nın bir öngörüsü yerine getirilmiştir. Nitekim, Ay. m. 41, çalışmayanların da *Seguridad Social*'in tüm yardım türlerini talep edebileceklerini açıklığa kavuşturmuştur. Aylık alan statüsü, aynı zamanda, ulusal sağlık hizmetlerinden ve sistemin

diğer yardımlarından (örneğin, sosyal hizmetlerden) yararlanmayı isteyebilmeyi de sağlamaktadır. Kamusal *Seguridad Social* sistemi, böylelikle sadece faal nüfusun % 98'ini değil, aynı zamanda tüm nüfusun benzer yükseklikteki bir oranını da kapsamaktadır. *Seguridad Social*'in sıkı uygulama alanının dışında; sadece bazı devlet hizmetli grupları, adalet ve askeri yönetim mensupları ile serbest meslek sahipleri kalmaktadır. Bunların güvence sistemleri, günümüzde kısmen Genel Sistem hükümlerine intibak ettirildiği için; bunlar da, günün birinde, tüm sistemle bütünleşecektir.

## II. Sistem Yapısı

### 1. Kurumlara ve yardımlara toplu bakış

*Seguridad Social*'in çatısı altında, birbirinden tamamen farklı birdizi yardım birleşmiştir. Bunlar, değişik bakanlıklara bağlı olan belli kurumlar tarafından yönetilir. Buna rağmen, yardımların, tek bir sistem tarafından yapılması sözkonusudur. Bundan, işsizlik güvencesinin dışında genel risklere (yaşlılık, sakatlık, geride yakın bırakılarak ölüm, hastalık risklerine) ayrılmış primlerin bulunmadığı ve tüm yardımların, Sosyal Sigortalar Yasası'nın<sup>15</sup> temel normlarından kaynaklandığı ortaya çıkmaktadır. Bu yardım türleri, münferiden aşağıdaki kurumlarca sağlanmaktadır:

Hastalık, sakatlık, yaşlılık ve geride yakın veya bakıma muhtaç çocuk bırakarak ölüm halindeki parasal yardımlar, Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu (*Instituto Nacional de Seguridad Social – INSS*) tarafından yerine getirilmektedir; primden bağımsız yardımlarda yetki, bunun için gereken mali yardımı alan Özerk Bölgelere geçmiştir.

<sup>12</sup> Fransız özel sistemleri için bak. Otto Kaufmann, *Soziale Sicherheit in Frankreich*, Teil 2: Sondersysteme und autonome Systeme, *Soziale Sicherheit* 1998, sh. 299-305.

<sup>13</sup> Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre.

<sup>14</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bak. Hans-Joachim Reinhard, *Spanien: Einführung nichtbeitragsbezogener Renten*, *DAnGVer* 1990, sh. 405-407.

<sup>15</sup> Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, aşağıda LGSS/94 olarak anılacaktır.

Tıbbi bakım, Ulusal Sağlık Hizmetleri Kurumu (*Instituto Nacional de Salud – INSALUD*) tarafından sağlanır. Yerel sağlık hizmetleri kurumları, on Özerk Bölgede bu kurumun yerine geçmiştir.

İşsizliğe karşı güvence sağlanması, Ulusal İstihdam Kurumu'na (*Instituto Nacional de Empleo*) düşmektedir.

Ulusal Göç ve Sosyal Hizmetler Kurumu (*Instituto Nacional de Migration y Servicios Sociales – IMPERSO*); biryandan, göçmenlerin (göçmen işçilerin) sosyal gözetmenliğini ve diğer yandan da, yaşlılar ve sakatlar politikası alanındaki sosyal hizmetleri ve tamamlayıcı nitelikteki parasal gözetim yardımlarını yapmakla görevlidir. Bu görev, kısmen bazı Özerk Bölgelerce üstlenilmiştir.

Denizcilik Sosyal Kurumu (*Instituto Social de la Marina – ISM*), özel bir konuma sahiptir. Nitekim, sözkonusu kurum, denizcilere hem parasal yardımlarda bulunmakta ve hem de hizmet ve eşya yardımlarını sağlamaktadır.

## 2. Güvenceden yararlanan kişiler

Prime bağlı yardımlar (*prestaciones contributivas*) açısından, tüm İspanyollar ve yasal biçimde İspanya'da oturan yabancılar, işçi veya bağımsız çalışan olarak faaliyet gösterdikleri takdirde, uygulama alanına dahildir. Primden bağımsız yardımlar (*prestaciones no contributivas*) da, İspanyollara ve yasa uyarınca İspanyol asıllı Amerikalılara, Portekizlilere, Brezilyalılara, Andorlulara ve Filipinlilere verilir. Bunun için, İspanya'da bir ikametgâhın bulunması şarttır. Ancak, dış ülkelerde yaşayan İspanyollar da, göçmen olarak münferit olaylarda hak talep edebilir. Diğer ülkelerin vatandaşları, primden bağımsız yardımları ancak anlaşma temelinde isteyebilir<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Avrupa topluluk hukukunun uygulama alanı için bak. *Sánchez Rodas Navarro*, Die Exportierbarkeit

İşçilerin çoğu (yaklaşık % 70'i), Genel Sistem'e (Régimen General) ve diğerleri de, belirtilen özel sistemlere kayıtlıdır. Bunlar, kısmen kolaylaştırılmış (örneğin, madenciler ve gemiadamları için erken emeklilik yaşı), ama kısmen de ağırlaştırılmış (örneğin, bağımsız çalışanlar için daha çok prim gün sayısı) yardım koşullarını öngörür. Primi ödenmiş süreler, Genel Sistem ile özel sistemler arasında, bazı farklılıklarla karşılıklı tanınmaktadır. Prim oranı, bağımsız çalışanlar bakımından genel riskler (*contingencias comunes*) için % 28.3 olup; tamamı, kendilerince ödenir. Prim yükü, bağımlı çalışanlar için Genel Sistem'de<sup>17</sup> pariter biçimde dağılmayıp, aşağıdaki biçimde şekillenmiştir:

Korunan risi	İşveren %	İşçi %	Toplam
Genel riskler	23,6	4,7	28,3
İşsizlik	6,2	1,6	7,8
Ödeme Güçlüğü parası (Fondo de Garantia Salarial)	0,4	-	0,4
Mesleki eğitim	0,6	0,1	0,7
<b>Toplam</b>	<b>30,8</b>	<b>6,4</b>	<b>37,2</b>

Bunlara, tamamen işveren tarafından karşılanacak olan ve yapılan işin tehlikesine göre bir tabloda belirlenen işkazası ve meslek hastalığı primi eklenmektedir.

Prime esas olacak kazanç sınırları, her çalışan için aynı değildir. Her faaliyet, öğrenim derecesine ve işleve göre 11 kategoriden birine girmekte ve farklı asgari ve azami prime esas kazanç sınırlarına bağlı bulunmaktadır. Azami sınırlar sözgelimi 4.900 DM ve 4.000 DM gibi nispeten düşük belirlendiği için, kazancın normalde sadece bir bölümü prime tabi olmakta ve bu, sosyal güvencesizliğe yolaçmaktadır. Bu yüzden, işçi sendikaları, sürekli primlerin fiilen ödenen ücretlere göre ayarlanmasını talep

der spanischen beitragsunabhängigen Altersrente, ZIAS 1996, sh. 173 vd.

<sup>17</sup> Özel sistemlerde çalışanlar için, kısmen farklı prim oranları geçerli olmaktadır.

etmekte; ancak, bu durum, maliyet yükü getirmesi nedeniyle, işveren tarafının tepkisine yol açmaktadır. Daha önce belirtilen 1996 tarihli "Pacto de Toledo" ve işçi sendikaları ile Hükümet arasında yapılan anlaşma, gelecek yıllarda sözkonusu talebin gerçekleştirilmesi zorunluğunu vurgulamaktadır<sup>18</sup>.

## C. En Önemli Yardımlar

### I. INSS'nin Yaptığı Yardımlar

#### 1. Yaşlılık güvencesi<sup>19</sup>

##### a) Prime bağlı yardımlar

Prime bağlı yardımlardan yararlanmak için, esas olarak, yardımı doğuran olay anında bir sigorta ilişkisinin (*estar en alta*) veya buna eş tutulan bir durumun (örneğin, zorunlu işsizlik) varlığı gereklidir. Bu şart, 1985 yılına kadar yaşlılık aylığının alınmasında aranmış ve özellikle, ailevi durumları yüzünden çalışmayı bırakmış bulunan kadınlar, bundan fazlaca mağdur olmuştur. O tarihten beri, yaşa bağlı yaşlılık aylığı istenmesi, sürekli mümkün olmuştur; buna karşılık, erkene alınan emekli aylıkları, eskisi gibi ancak sigorta ilişkisinin devam etmesi halinde talep edilebilecektir.

Normal emeklilik yaşı, öteden beri kadınlar ve erkekler için 65 yaştır.

01 Ocak 1967 tarihinde veya daha önce, zorunlu sigortaya tabi olarak bağımlı çalışan işçiler, 60 yaşından itibaren indirimli bir yaşlılık aylığı talebinde bulunabilir. Bu indirim, 60 yaşından itibaren tam tutarın sadece % 60'ı ödenmek üzere, her yıl için % 8 tutarındadır. Sözkonusu indirim, kesin o-

lup; yapılacak yardım, böylece 65 yaşına ulaşıldıktan sonra artırılmamaktadır.

62 yaşından itibaren, aylık alanın yerine bir işsiz kişi işe alındığında (aynı işe olması şart değildir), istihdamı teşvik edici önlem olarak indirimsiz bir yaşlılık aylığının alınması mümkündür.

Tehlikeli, yorucu veya sağlıksız faaliyetler (örneğin, madencilik, demiryolu, boğa güreşçiliği, uçuş personeli, sanatçı) için, kısmen indirimli ve kısmen de indirimsiz özel emeklilik yaşları sözkonusudur.

Asgari prim süresi olarak, 1.8.1995 tarihinden beri, 15 yıl doldurulmalı ve bunun da en az iki yılı, emeklilikten önceki sekiz yıl içinde geçmiş olmalıdır. Özel sistemlerde ve 1967 yılına kadar varolan eski *Seguro de Vejez e Invalidez – SOVI* sisteminde geçmiş süreler sayılmaktadır.

Yaşlılık aylığının miktarı, bir kazanç ve zaman faktörü tarafından belirlenmektedir.

$$B_r = \frac{\sum_{i=1}^{24} B_i + \sum_{i=25}^{96} B_i}{112} \cdot \frac{I_{25}}{I_i}$$

İlkin, yardıma esas alınacak baz, aşağıdaki formüle göre bulunur:

Burada:

$B_r$  = Yardıma esas alınacak baz (base reguladora)

$B_i$  = Yardımı doğuran olayın (yani, emekli olmanın) gerçekleşmesinden önceki i'inci ayın primine esas alınacak baz (base de cotización)

$I_i$  = Yardımı doğuran olayın gerçekleşmesinden önceki i'inci ayın genel tüketici fiyatları endeksi (Indice de Precios al Consumo – IPC)

<sup>18</sup> Bak. dn. 4 ve 5.

<sup>19</sup> Ayrıntılı bilgi için bak. Heinz *Stapf*, *Alterssicherung in Spanien*, Berlin 1996; Hans-Joachim *Reinhard*, *Landesbericht Spanien-Hans F. Zacher (yay.)*, *Alterssicherung im Rechtsvergleich*, Baden-Baden 1991, sh. 429-464.

$i = 1, 2, \dots, 96^{20}$   
anlamını taşımaktadır.

Primi ödenmiş son 24 ay, normal değer olarak belirlenir. Bundan önceki diğer primi ödenmiş 72 ay da, Ulusal İstatistik Kurumu'nca açıklanan tüketici fiyatları endeksine göre değerlendirilir. Toplam tutar, 112'ye bölünmekte ve bununla, yapılacak yardıma temel alınacak esas bulunur. Dikkate alınan süreler içinde boşluklar (*lagunas*) olduğu takdirde, bu aylar için 10 uncu kademe grubundaki işçilerin asgari prim miktarına konu olan esaslar temel alınır.

Söz konusu yapılacak yardım miktarı esas, prim ödeme süresinin uzunluğuna göre belirli bir yüzde oranında artırılmaktadır. Bunun miktarı, 15 prim yılında % 60 olup, 35 prim yılından sonra her yıl için % 2'den % 100'e kadar çıkmaktadır. Sonuçta sigortalı, 15 prim yılının sonunda sigortaya tabi kazancının yaklaşık % 51'ine ve 35 prim yılından sonra da yaklaşık % 85'ine ulaşmaktadır. Aylık miktarı, ödenmiş primlerden bağımsız olarak, yıllık 50.000 DM'lik tavanla ve tekbaşına olanlar için 9.700 DM ve bakıma muhtaç eşi bulunanlar için de 11.500 DM'lik tabanla sınırlıdır. 65 yaşından aşağı yaşta kişiler için asgari oranlar, yıllık 8.500 DM ve 10.000 DM'dir. Prime ilişkin şartlar yerine getirildiğinde, ancak aylık hesabı bu asgari oranlara göre yapılmamakta; *Seguridad Social* tarafından ödenmekle birlikte, vergilerle finanse edilen bir ek yardım (*complemento por minimo*) için başvuruda bulunulabilmektedir. Bunun için, diğer kazancın yılda 10.000 DM'yi aşmaması şarttır.

Yapılacak yardımlar, aylık 14 kez olmak üzere yerine getirilmekte; Temmuz ve Aralık aylarında, birer aylık tutarında bir özel ödemedede bulunmaktadır. Bunlar, her yılın başında tüketici fiyatları endeksindeki artışa uygun olarak artırılmakta ve belli bir

miktarın üzerindeki aylıklar, çoğunlukla artış dışı bırakılmaktadır. Yaşlılık aylığının alınması, tekrardan çalışmayla ve diğer aylıklarla (yaşlılık aylıklarının dışında, diğer sistemlerden ve ölüm sigortasından alınan yardımlarla) bağdaşmaz. Yapılacak yardımlar, 17.000 DM'yi aştığı takdirde, vergiye tabidir. Kişisel yaşlılık muafiyet miktarları, nispeten düşük olan vergi alım oranıyla, vergi yükünü tekrardan düşürebilir.

"Pacto de Toledo" uyarınca çıkarılan 1997 tarihli İstikrar Yasası<sup>21</sup>, kısa prim sürelerinde yapılacak yardım miktarının hissedilir biçimde düşmesine yolaçacak olan bir yaşlılık aylığı reformunu içermiştir. Yaşlılık aylığının ancak son 15 yıl (şimdiye kadar son 8 yıldır) içinde iki yıl prim ödenmiş olduğu takdirde ödenecek bulunması, ki bu çalışmayı bırakmış kişilerin (örneğin, kadınların) durumunu düzeltmektedir, olumlu bir gelişme olarak belirtilmektedir. Normal emeklilik yaşı, kadınlarda ve erkeklerde 65 yaş olarak kalmaktadır. Yeni düzenlemeye göre, kazancın miktarı, şimdiye kadar olduğundan daha çok dikkate alınmaktadır. Yeni aylık formülü, şu şekildedir:

$$Br = \frac{\sum_{i=1}^{24} B_i + \sum_{i=25}^{180} B_i}{I_i} \cdot \frac{I_{25}}{I_i}$$

Bununla gelecekte, son 180 ayda elde edilmiş kazanç gözönünde bulundurulacaktır. Bunlardan son 24 ay, şimdiye kadar olduğu üzere nominal değer üzerinden ve diğer 156 ay da, IPC'ye uygun biçimde değerlendirilmiş olarak dikkate alınacaktır. Prim boşlukları, şimdiye kadarki düzenlemeye göre olduğu gibi 10. basamağın (18 yaşından büyük işçiler) asgari prim miktarı

<sup>20</sup> LGSS/94 m. 140/l.

<sup>21</sup> Bak. dn. 6; bu konuda bak. António Martín Valverde, El régimen jurídico de la pensión de jubilación en la Ley de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1997/4, sh. 43-60.



esasıyla doldurulmaktadır. Yardım miktarı bazı üzerinden uygulanacak olan yüzde cetveli değiştirilmiştir. Gelecekte 15 yıllık prim süresi için, sadece % 50 (% 60 yerine) oranında ödeme yapılacaktır. 24 prim yılına kadar oran, % 3 ve 25 prim yılından itibaren de % 2 oranında artmakta; böylece, 35 prim yılından sonra, evvelce olduğu üzere, yardım miktarı bazının % 100'ü ödenmektedir. 180/210'luk kesir 96/112'lik kesiri karşıladığı için, uzun süre sigortalı olan kişi açısından, gelir artışı sabit kaldığında hiçbirşey değişmemektedir. Ancak, % 15'lik bir işsizlik oranı karşısında bu, sadece az sayıda işçi için geçerli olabilecektir.

Erkene alınmış bir aylık, gelecekte de, 1.1.1967 tarihinde bir sigorta ilişkisinin varlığı ve 60 yaşından itibaren % 8'lik bir indirim yapılması halinde mümkündür. Asgari 40 prim yılı doldurulduğu ve işçi iş sözleşmesini kendi isteğiyle sona erdirdiği takdirde, indirim faktörü her yıl için % 7'ye düşmektedir.

Yasanın yürürlüğe girdiği tarihte (16 Temmuz 1997) yaşlılık aylığı alma koşullarını yerine getirmekle birlikte istekte bulunmamış olan çalışanlar, önceki düzenleme ile yenisi arasında tercihte bulunabilir. 1997 yılında, gereken iki prim yılının son on yıl içinde bulunmasını arayan bir geçici düzenleme uygulanmıştır. 1/1/1998 tarihinden itibaren diğer emekli olan çalışanlar için, bir kademe düzenlemesi geçerlidir. Yeni aylık formülü 1/1/2002 tarihinden itibaren tam olarak yürürlüğe girene kadar, her yıl paydaki ayların sayısı 12 ve paydadakilerinki de 14 oranında artmaktadır.

1996 yılında, ortalama miktarı yaklaşık 970 DM olan 3.350.300 yaşlılık aylığı ödenmiştir; yeni bağlanan aylıklarda, ortalama aylık miktarı, 1.150 DM'dir.

#### **b) Primden bağımsız yardımlar**

1991 yılında getirilen primden bağımsız yardımlar, kasıtlı olarak sosyal yardım de-

ğil, Genel Sistem'in aylıkları biçiminde kabul edilmiştir. Bunlar, daha çok, yaşlılara eskiden yapılan gösterişsiz yardımların yerini almıştır.

Yardım almak için, 65 yaşına ulaşılması ve İspanya'da 16 yaş ile yardımı doğuran olay arasında asgari 10 yıllık bir yasal ikamet süresine sahip bulunulması şarttır. Başvurudan önce, doğrudan birbirini izleyen iki yılın geçmiş olması gerekir. Giderek, yeterli bir kazançta sahip olunmalıdır. Kazanç sınırı, yıllık bütçe yasasıyla belirlenmekte ve tekbaşına yaşayanlar için yılda 6.500 DM'yi bulmaktadır. Aylık alan kişiyle birlikte geçinen her aile ferdi için kazanç sınırı, kişi başına % 70 ve birinci derece altsoy ve üstsoy için de ikibuçuk katı artmaktadır. Bu kazanç sınırının yükseltilmesiyle, kuşakların birlikte yaşamaları özendirilmiş ve aynı zamanda, yaşlı kişilerin, salt kazanç sınırını aşmaları yüzünden bir kuruma kaldırılmaları önlenmiş olmaktadır.

Yapılacak yardım miktarı, yıllık yaklaşık 6.500 DM tutarındaki kazanç sınırını (yasal asgari ücretin yaklaşık % 55'ini) karşılamaktadır. Prime bağlı aylıklardaki gibi, 14 aylık yardım yapılır. Eşlerin herikisi de aylığa hak kazanmışsa, tutarın tamamı iki kez ödenmemekte; toplam olarak esas yardımın % 170'i ödenmekte ve her eş, kendisinin tabi olduğu hükümlere göre hak kazandığının yarısını isteyebilmektedir. Primden bağımsız yardımların alınması, aynı ölçüde, ulusal veya yerel sağlık hizmetleri kurumunun yaptığı yardımlardan tam olarak yararlanma hakkını (örneğin, ilaç paralarını ödeme yükümünden kurtulmayı) bahşeder.

Yapılacak yardımlar, buna ilişkin görev Özerk Bölgeye devredilmemiş olduğu takdirde, IMPERSO tarafından belirlenmekte ve yerine getirilmektedir. Yardımdan yararlanma; ölümle, ikametgâhı İspanya dışına taşınmayla ve kazanç sınırlarını aşmayla ortadan kalkar.

## 2. Sakatlık güvencesi<sup>22</sup>

### a) Prime bağlı yardımlar

Prime bağlı yardımlardan yararlanmak için, bir sigorta ilişkisinin bulunması veya geçmişte bulunmuş olması şarttır. Düşük asgari prim sürelerini gerektiren değişik olaylar (örneğin, zorunlu işsizlik, askerlik hizmeti), aynı haklara sahip kılınmıştır. 15 Temmuz 1997 tarihli reformdan beri yasa, artık sakatlıktan (*invalides*) değil, yetmezlikten (*incapacidad*) söz etmektedir. Dört kademeye ayrılma ve yapılacak yardımlarda, reformla hiçbir şey değiştirilmemiştir. Buna karşılık, daha önce sakatlığın tespiti tıbbi hizmet sayesinde gerçekleşirken, artık yetmezlik bir hastalık listesinin yardımıyla değerlendirilecektir. Bununla, daha yüksek bir hukuk güvencesine ulaşılmış olacaktır.

Sürekli yetmezliğin belirlenmesi için, neden önemsizdir. Bu yüzden, tasnif sırasında, hastalık ve kaza ile meslek hastalığı ve işkaza arasında ayırım yapılmamıştır. Herşeyden önce, mesleki zararlarda, gerekli asgari prim süreleri daha düşük ve yardımların hesabı daha elverişli biçimde düzenlenmiştir. Sürekli yetmezlik (*incapacidad permanente*), çalışma gücündeki azalmanın yüzde oranını göstermesi bakımından, dört derecede belirlenmektedir:

#### aa) Sürekli kısmi yetmezlik

İlgili, % 33 oranından daha az bir kazanç kaybına uğramakta, ama temel görevlerini halâ görmektedir. Bu durumda, 24 aylık hastalık parası tutarında bir defalık bir ödeme yapılır.

#### bb) Sürekli tam yetmezlik

İlgili, mesleğinde temel görevlerini artık yerine getirememekte; ancak, başka bir işte çalışabilmektedir. Bu durumda, ömürboyu yardım miktarı esasının % 55'i tutarında bir aylık bağlanır. Yardım miktarı esası, yaşlılık aylığındakine benzer biçimde belirlenir; mesleki zararlarda, son yıllık kazanç dikkate alınır. İstisnaen, bağlanacak aylık, miktarı yaşa göre değişen bir sermayeye çevrilebilir. En düşük aylık diye bir sınırlamanın sözkonusu olmamasına karşılık, yıllık yaklaşık 40.000 DM'lik bir tavan vardır. Ek kazanç, sınırsız olarak mümkündür. İlgili 55 yaşına gelip kendisine uygun bir iş bulamamışsa, yapılacak yardım % 20 oranında artırılır.

#### cc) Sürekli mutlak yetmezlik

İlgili, hiç çalışamaz durumda olabilir. Bu takdirde, kendisine ömürboyu bb'deki yardıma esas alınan miktarın % 100'ü tutarında bir aylık bağlanır. En düşük aylık düzenlemesi, yaşlılık aylığındaki gibidir. Yetmezlik derecesinde düzelmeyi önlemediği sürece, çalışmaya izin verilmez.

#### dd) Ağır sakatlık

İlgili, günlük yaşamdaki temel şeyleri yerine getirmek (giyinmek, hareket etmek, yemek yemek, yıkanmak, vb.) için bir üçüncü kişinin yardımına muhtaçtır. Ancak, çalışamaz durumda olması gerekmez. Bu durumda, cc'ye göre bulunacak aylık, % 50 oranında artırılır. Sözkonusu artış, bakıcının parasını ödemesine yarayacak ve *Seguridad Social* hesabına bir kuruma yatırılma halinde ödenmeyecektir. En düşük aylık miktarı, bakıma muhtaç eşin varlığı halinde yaklaşık 16.500 DM ve tekbaşına yaşayan için de yaklaşık 13.500 DM'dir.

<sup>22</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bak. Hans-Joachim Reinhard, Die soziale Sicherung für den Fall der Invalidität in Spanien-Reinhard/Kruse/von Maydell (yay.), Invaliditätssicherung im Rechtsvergleich, Baden-Baden 1998, sh. 495-551.

**ee) Sürekli sakatlığa yolaçmayan zararlar**

İlgili işkzasası veya meslek hastalığı çalışmasını engellemeyen bir sürekli zarara uğradığında, miktarı bir cetvelde belirlenen maktu bir para alır.

**ff) Sağlık ve güvenlik hükümlerine uyulmadığında yardımların artırılması**

İşkzasası veya meslek hastalığı işverenin sağlık ve güvenlik önlemlerine uymaması yüzünden ortaya çıkmışsa, yapılacak para yardımı % 30 - % 50 oranında artırılabilir. *Seguridad Social* tarafından açıklanacak olan bu artıştan, işveren sorumludur ve işverenin bundan kurtulması, mümkün değildir. Buna ilişkin bir sigorta sözleşmesi, batıl sayılır.

**b) Primden bağımsız yardımlar**

Primden bağımsız yardımlar, asgari 16 yaşında olanlar ile 65 yaşından küçük olan ve İspanya'da doğrudan iki yılı başvurudan önce olmak üzere en az beş yıl yasal ika-metgâha sahip bulunan kişilere sağlanır. Sakatlık oranı; asgari % 65 oranında olmak zorunda olup, bir cetvel yardımıyla belirlenir. Yapılacak yardımın şekli (kazanç sınırları, aile birliği, miktar) konusunda, primden bağımsız yaşlılık aylığı hakkındaki açıklamalara (yukarıda 1 b) yollama yapılabilir.

**3. İşkzasasına ve meslek hastalığına karşı güvence**

Sakatlıktaki hükümler; işkzasası ve meslek hastalığı, özellikle değişik derecelere göre kademelendirme hakkında da, aynen geçerlidir. Yine de, talep şartlarının kolaylaştırılmış olması ve yardımların daha iyi bulunması nedeniyle, bir işkzasasının veya meslek hastalığının bulunup bulunmadığının saptanması gerekir. Çalışma yerinde ve iş süresi içinde bir kaza gerçekleşirse, aksi ispat edilebilmek kaydıyla bunun bir işkzasası olduğu varsayılır. Zarar görenin tam yetmezlik veya ağır sakatlık derecesinde olduğuna karar verilmişse, vefat halinde aksi ispat edilemez biçimde ölümün

işkzasasından kaynaklandığı kabul edilir. Yolda geçirilen kaza (*accidente in itinere*) da, işkzasası olarak kabul edilmekte; ancak, zorlayıcı neden veya işçinin ağır ihmali sonucunda gerçekleşen kaza, işkzasası olarak tanınmamaktadır. Buna karşılık, ihmali sonucu mesleki özen yükümlerine uymama, işkzasası olarak kabul edilmeyi engellemez.

Meslek hastalığı için, onun belirli olaylar veya maddeler yoluyla ortaya çıkması gereklidir. Bir meslek hastalığının bulunup bulunmadığının saptanmasında, en çok altı aylık bir tıbbi gözlem süresi tayin edilebilir; bu süre zarfında ilgili, normal kazancının % 75'i tutarındaki bir yardımı alır. *INSS*, sözkonusu süreyi tekrar altı ay uzatabilir. Kötüleşme tehlikesi varsa, ilgili işletme içinde yerinin değiştirilmesini isteyebilir. Çalışma yerini değiştirme mümkün değilse, iş ilişkisi sona erdirilebilir. Bu durumda, işveren, 12 ay süreyle tam ücret ödemek zorundadır. Buna göre, ilgili, esasen sürekli tam yetmezlik durumunda değilse, 18 aya kadar işsizlik parası isteyebilir.

İşkzasasında ve meslek hastalığında yardım miktarının hesaplanması, normal hastalık veya kaza sonucu uğranılan yetmezliktekinden çok daha elverişlidir. Bu risklerde sadece kazanç nispeten düşük olan azami prim miktarı sınırlarına kadar hesaba katılırken, öbürlerinde son yılın fiilen ele geçen kazancı temel alınmaktadır.

İşkzasası ve meslek hastalığı risklerine karşı işveren tarafından güvencelenme, *Seguridad Social* üzerinden gerçekleşir. Ancak, işverenler, kendi işveren sandıklarını (*mutua patronal*) oluşturmak üzere biraraya gelebilir. Bunun için, 50 işveren ile en az 20 milyon DM'lik prim getirisi olan asgari 30.000 çalışanın bulunması şarttır. Primler, sadece işverenler tarafından ödenecek ve yardımlar gibi, *Seguridad Social* inkileriyle aynı durumda olacaktır.

Bir işkazasının veya meslek hastalığının bulunup bulunmadığı, gerektiğinde yardımları *Mutua Patronala* yükleyecek olan *INSS* tarafından saptanır. Ayrıca, *INSS*, işçi sağlığı ve iş güvenliği hükümlerinin ihlâl edilip işverence üstlenilecek olan % 30 - % 50'lik yardım artışına yolaçılıp açılmadığını da saptayacaktır.

Sigortalı işkazası yüzünden vefat ettiği takdirde, diğer ölüm yardımlarının yanısıra eşe altı aylık, yetimlere bir aylık ve geçindirilmekle yükümlü olunan anababaya gerektiğinde 9 - 12 aylık tutarında maktu yardım yapılır. Ölen kişi geride yakın bırakmadığında, kazancın % 30'u tutarında 25 yıl işleyen bir aylık toplamını karşılayan bir sermaye tutarı *Mutua Patronal* tarafından sosyal sigortaya ödenmek zorundadır.

#### 4. Ölenin yakınlarının güvencesi

Teknik usul bakımından, 1 Şubat 1996 tarihinden itibaren *INSS*'nin; otomatik veri işlemlerini kanunen, ölen kişi daha önce aylık alan biri olduğunda ölüm yardımlarına daha başvuru anında gecikilmeksizin karar verilecek şekilde ayarlamakla yükümlü olduğu önemle belirtilmelidir. Yavaş yavaş, ölen kişi henüz bir sigorta ilişkisi veya ona eş bir durum (örneğin, işsizlik) içinde bulunduğu sırada dahi, terminaller üzerinden, yapılacak yardımı belirleyecek koşullar yaratılmalıdır.

##### a) Dul aylığı

Ölen kişi, son beş yıl içinde en az 500 prim gün sayısını doldurmuş olmalıdır. Ölüm anında evlilik ilişkisi devam ediyorsa bulunmalıdır. Ancak, medeni hukuka ilişkin 1981 tarihli Boşanma Yasası, bir geçici hükümlerle, boşanmış eşe aynı miktarda bir ölüm aylığı bağlanmasını kabul etmektedir. Mahkeme kararları; ayrı yaşamaya hükmedildiği takdirde, birlikte yaşama koşulunu aramamaktadır. Ölen kişi tekrar evlenip geride birden çok eş bırakmışsa, bunlardan herbiri ölenle birlikte yaşadıkları süreyle orantılı bir paylaşımlı talep hakkına sahiptir. İspanyol A-

nayasa Mahkemesi, tıpkı Almanya'da Federal Anayasa Mahkemesi gibi, dul kadın aylığına ilişkin hükümleri eşitlik ilkesiyle bağdaşmaz nitelikte görmüş; böylece, artık dul erkekler de, aynı ölçüde talep hakkına sahip olmuştur. Ancak, ölüm aylığı alındığında, Almanya'dan farklı olarak, kazançtan mahsup etme sözkonusu değildir. Eşin yaşı veya çalışma gücü, talep hakkı için önemsizdir. Ortak çocuklara eşin bakıp bakmadığı da, aynı şekilde herhangi bir önem taşımaz.

Eşlere yardım miktarı esasının % 45'i oranında bir aylık, ömürboyu ödenir. Bu aylık, aktif sigortalılarda son yedi yıldaki en yüksek 24 ayın prim miktarı esaslarının yaklaşık % 85'i tutarındadır. Ölen kişi aylık alıyorsa, ölene yapılan yardımın hesabında olduğu üzere aynı yardıma esas olacak miktar gözönünde bulundurulur. Buna göre, eş, ölen kişinin prime tabi kazancının azami yaklaşık % 38,25'ini alır. Bu hesapta yapılacak yardım; asgari miktarlara (65 yaşından büyükler için yaklaşık 11.500 DM, 6064 yaşında olan veya geçindirmekle yükümlü olduğu çocukları bulunan haksahibi için yaklaşık 8.500 DM ve 60 yaşından küçükler için 6.500 DM) ulaşmadığında, yıllık yaklaşık 10.000 DM'lik kazanç sınırı aşılmamak kaydıyla, vergi gelirleriyle yükseltilir. Kazanç sınırı, aile içinde yaşayıp geçindirilmekle yükümlü olunan her çocuk için, buna uygun olarak artar.

Yapılacak yardım, çalışır olmayla ve yaşlılık/sakatlık aylığı alır bulunmayla bağdaşır. Tekrar evlenme veya bir manastıra girme (katolik İspanya'da eskiden olağan sayılan bir karar) halinde, yardım yapılmaz. Haksahibi, 60 yaşına gelmemişse, gelirin 24 aylık bir sermayeye çevrilmesini isteyebilir. Evli olmaksızın birlikte yaşama, yardımdan yoksun kılınmaya yolaçmaz.

##### b) Yetim/öksüz aylığı

Çocuklar, evlat edinilen çocuklar ve ölenle birlikte yaşayan evlilik dışı çocuklar, ye-

tim/öksüz aylığı bağlanmasını isteyebilir. Haksahipleri, 18 yaşından küçük olmak ve çalışacak halde bulunmamak zorundadır. Dul aylığında olduğu gibi yetim/öksüz aylığı için de, son beş yıl içinde ölenin 500 günlük bir asgari prim süresinin olması gereklidir. Yapılacak yardımın miktarı, yukarıda belirtilen yardımcı miktarı esasının % 20'si tutarındadır. Sözkonusu yardım, geride eş yoksa, % 45'e yükseltilir. Hem annenin ve hem de babanın ölümü halinde, çocuğun herikisinden de yardım alması mümkündür. Aynı şekilde, çalışılıp para kazanılması; kazancın kamu hizmetinden gelmemesi kaydıyla, yardım alınmasını engellemez. Çalışamaz durumda olunmadığı sürece, 18 yaşına gelme veya manastıra girme, yardım isteme hakkını ortadan kaldırmaz.

En düşük aylık, yıllık yaklaşık 2.850 DM ve anasız-babasız olanlar için de, yaklaşık 6.500 DM'dir. İşsiz yetimler/öksüzler, 1997 reformundan sonra 21 yaşına ve hatta anasız-babasız olanlar 23 yaşına kadar yardım alabilir.

#### c) Diğer aile fertlerine ödenen aylıklar

Tüm modernleşmeye rağmen, İspanya'da aile bağları, halâ çok güçlüdür. Öncelikle, anne-baba ve bekâr kardeşler, çalışan kişinin geliriyle geçinir. Sosyal güvenlik hukuku, aile üyeleri için yardımlar öngörmek suretiyle, bu durumu gözönünde bulundurur. Ölenle birlikte yaşamış olan kardeşleri, torunları, büyük anne-babası haksahibi olabilir. En düşük yardım miktarı, yaklaşık 2.850 DM olup; ancak yaşa göre, yaklaşık 7.300 DM'ye kadar artış gösterir. Yukarıdaki yardımlar, geçici yardım olarak 12 aylık yardımlara da dönüştürülebilir.

#### d) Ölüm parası

Hayatta olan eş, çocuklar veya ölenle birlikte yaşamış bulunan akrabalar (bu sıralamaya göre), bir defaya mahsus olmak üzere 5.000 Ptas'lık (yaklaşık 60 DM) yardım talep edebilir. Artık daha çok sembolik nitelikte kalan bu miktar, 1967 yılından beri

artırılmayıp enflasyon sonucu değerini % 80 oranında yitirmiş olmasıyla açıklanabilir.

#### 5. Bakıma muhtaç çocuklara yapılan yardımlar

Bakıma muhtaç çocuklara yapılan yardımlar, ilk kez 1991 yılından itibaren, sosyal güvenlik sisteminde kabul edilmiştir. Anayasa hukukuna ilişkin nedenler yüzünden kabul sırasında biçimsel olarak, primle finanse edilenler ile primle finanse edilmeyen yardımlar arasında ayırım yapılmıştır. Tüm sigortalı çalışanlar ile aylık alanlar, primle finanse edilen yardımları ve İspanya'da yasal biçimde oturan diğer kişiler de, primle finanse edilmeyen yardımları isteyebilir. Diğer şartlar ve yardımlar, heriki tür yardım açısından aynıdır. Heriki tür yardımda, 1997 tarihli reform yasasından sonra, artık vergilerle finanse edilmektedir.

Yardımanın miktarı ve süresi, çocuğun sakat olup olmayışına bağlıdır. Çocuk 18 yaşından küçük olduğunda, yılda yaklaşık 420 DM ve % 33 oranındaki bir sakatlıkta artışlı olarak yaklaşık yılda 840 DM ödenir. Sakat çocuklara yapılan yardımlar, bunların 18 yaşına girmeleri üzerine sona erer ve (öğrenim, askerlik hizmeti ve benzeri nedenlerle bile olsa), bunları uzatma olanağı yoktur. Çocuk % 75 ve daha fazla oranda sakatsa ve anatomik veya işlevsel engellerle günlük işlerini görmek için bir başkasına muhtaçsa, bu miktar yıllık yaklaşık 7.570 DM'ye yükselir. Sakat olmayan çocuklara yapılacak yardımlar, gelire bağlı olup; aile kazancının, yaklaşık 13.500 DM'yi aşmaması gerekir. İkinci çocuktan itibaren kazanç sınırı, % 15 oranında artar.

Kazanç sınırı, her yıl en az prime bağlı aylıklardaki artış oranında arttırılır. Kazanç sınırı aşıldığı takdirde, yapılacak yardımdan tamamen vazgeçilmez; olası yardım ile kazançtan oluşan toplam tutara ulaşıncaya kadar, yapılacak yardımda indirim

gidilir<sup>23</sup>. Çocuk başına 50 DM'den daha az tutan yıllık tutarlar, ödenmez. Çocuklara bakan eş, kazancı sözkonusu sınırları aşmamak kaydıyla, ayrılık kararına veya boşanmaya hükmedilmesi halinde, yardım isteyebilir. Sakat çocuklar için yapılan yardımlar, kazançtan bağımsız olarak gözönünde bulundurulur.

Çocuk bakma parası, sözkonusu değildir. Çocuk bakma yüzünden çalışmayan bir kişi, bir yıl süreyle bizzat prim ödemiş gibi kabul edilir.

### 6. Hastalık güvencesi (*incapacidad temporal*)

Ulusal Sağlık Hizmetleri Kurumu tarafından sağlanan tıbbi işlemin (bak. yukarıda II) yanısıra, kazanç kaybını güvence altına almak üzere bir para yardımı yapılır. Normal hastalıkta veya işkazası olmayan kazada, son beş yılda 180 günlük bir asgari prim süresi aranır; işkazası veya meslek hastalığında ise, herhangi bir asgari prim süresine bakılmaz. Normal hastalık veya işkazası olmayan kaza hallerinde, 16 ncı hastalık gününden itibaren ücret ödenmeye başlanır. Herhalükârda, işveren, dördüncü günden 15 inci güne kadarkileri kendisi ödemekle yükümlüdür; böylece, işçi, toplu iş sözleşmesinde (*convenio*) aksine bir hüküm olmadığı sürece, ilk üç günü bekleme süresi olarak kabullenmek durumundadır. İşkazasında veya meslek hastalığında ise, işveren ilk günden itibaren ödemekle yükümlü kılınmıştır.

Yardım alınabilmesi için, bir tıbbi işlem zorunluğunun bulunması ve çalışamaz durumda olunması gereklidir. İyileşme şansının olmayışı nedeniyle tıbbi işlem gerekli görülmediğinde, ilgili sakat ilan edi-

li. Aynı şey, iyileşme şansı bulunduğu anda altı ay daha uzatılacak olan 12 aylık süreç için de geçerlidir. En geç 18 ay sonra işçi, sakat kabul edilir. İşçi işyerine dönmüş ve altı aydan çok çalışmışsa veya bir başka hastalık sözkonusuysa, süreler yeniden işlemeye başlar. Aynı hastalık altı ay içinde yeniden ortaya çıkarsa, süreler biriktirilir.

*Seguridad Social*'in işlem yapan doktoru, işçinin beş gün içinde işverene sunmak zorunda olduğu bir hasta raporu verir. Aynı doktor, dördüncü hastalık gününden ve bir hafta geçtikten sonra hastalığın devam ettiğini teyit etmek durumundadır. Sakatlık belirtileri varsa, işlemde bulunan doktor işgöremezliği değerlendirecek heyete (*Equipo de Valoración de Incapacidades*) bir rapor sunar.

Para yardımının miktarı, viziteye çıkma süresine ve nedenine bağlıdır. Normal hastalık ve işkazası sayılmayan kaza halinde işçi, dördüncü günden yirincine kadar yardıma esas alınanın % 60'ını alır. 21 inci günden itibaren yardım miktarı esasının % 75'i ödenir. Yardım miktarında, bir önceki ayda alınmış olunan ücret esas alınır. İşkazası veya meslek hastalığında, yardıma esas alınanın % 75'i ilk günden itibaren işçiye ödenir. Son 12 ayda yapılmış fazla çalışmalar, yardımda esas alınacakların içine girer. Toplu iş sözleşmelerinde çoğunlukla, yapılacak yardımın ücretin % 100'üne kadar yükseltilmesi kararlaştırılmaktadır. Aynı şekilde, büyük işletmeler; ihtiyari işbirliği çerçevesinde (*colaboracion voluntaria*) *Seguridad Social*'le, bizzat ücret ödemeyi ve/veya tıbbi yardım yapma konusunda anlaşma yapabilir. Bu durumda, onlara zorunlu sigorta primlerinde bir indirim yapılır.

### 7. Ödeme güçlüğü parası

Özel bir fon (*Fondo de Garantia Salarial – FOGASA*), işverenin kısmi veya tam ödeme güçlüğüne düşmesi halinde, işçilerin ücretlerini ödemeyi garanti etmektedir. Herşeyden önce, sözkonusu güvence;

<sup>23</sup> Örnek: Kazanç 18.000 DM, 3 çocuk. Kazanç sınırı 13.500 DM + 4.050 DM (ikinci ve üçüncü çocuk için % 15 artışlı olarak) = 17.550 DM + 1.260 DM (3 x 420 DM) = 18.810 DM – 18.000 DM = 810 DM (indirilmiş çocuk parası) = çocuk başına 270 DM.

sınırsız olmayıp, iki asgari ücretin (*Salario Minimo Interprofesional*) 120 katını karşılayan bir miktarla sınırlıdır. Aynı şekilde, işyerine göre belli sınırların (azami yaklaşık 19.500 DM) aşılması kaydıyla, tazminat ödemelerinin yapılması da öngörülmüştür. 25 işçiden daha az işçi çalıştıran işyerlerinde, sadece % 40'ı (yaklaşık 7.800 DM) karşılanır.

## II. Sağlık Hizmetleri Kurumu'nun (INSA) Yaptığı Yardımlar

İspanya'da sağlık hizmetleri, geçtiğimiz yıllarda önemli yapısal değişiklikler geçirmiştir. Başlangıçta tıbbi işlem yapılması, sigorta ilişkisinin bulunmasına bağlanmış ve primlerle finanse edilmiştir. Özellikle, Genel Sağlık Yasası'nın çıkarılmasından sonra, haksahiplerinin kapsamı açık bir biçimde genişletilmiş ve sistem, Ulusal Sağlık Hizmetleri Kurumu'na (*INSALUD*) doğru geliştirilmiştir. Ancak, sistemin etki alanı, birçok Özerk Bölgede yerel sağlık hizmetleri kurumlarına geçmiştir<sup>24</sup>. Bu arada, nüfusun % 98'inden çoğu, kamu sağlık hizmetleri yardımlarını isteme hakkına sahiptir. Sadece birkaç memur ve serbest çalışan grubu, bunun dışında tutulmuştur. Sağlık hizmetleri, 1.1.1999 tarihinden itibaren, tamamen vergilerle finanse edilmektedir.

Tüm İspanya, 250.000 nüfusluk sağlık bölgelerine bölünmüştür. Bunlar, çok sayıda hastane ve uzman hekime sahiptir. Yerel düzeyde, şehir semtleri veya çok sayıda cemaat tarafından örgütlenmiş bulunan sağlık merkezleri mevcuttur. Bu sağlık merkezlerinde *INSALUD*'un, herhalükârda

başvurulması gereken tıbbi personeli çalışmaktadır. Her haksahibi, üstünde, oturduğu yerdeki sağlık merkezinin, kendisi için yetkili olan ve (acil durumlar ve geziler dışında) danışacağı doktorunun kayıtlı bulunduğu bir kart almaktadır. Tamamen serbest bir doktor seçimi, sözkonusu değildir. Ancak, 1996 yılından beri görevli sağlık merkezinin diğer doktoruna; büyük şehirlerde, diğer (örneğin, işyerinin yakınındaki) bir sağlık merkezinin doktoruna, bu doktorun hasta sayısı aşmamak kaydıyla, başvurulabilmektedir. Sağlık hizmeti kurumunun mensubu olmayan, özel bir doktorun faturaları, ancak hayati tehlikeyi uzaklaştırma durumunda ödenmektedir. Nüfusun % 10'u, özel doktora danışma yardımlarını ödeyen ek bir özel sigortaya sahiptir.

Sağlık merkezlerinde temel bakım (*atención primaria*) sağlanmakta; karmaşık durumlarda, ilgili uzman doktora veya özel işlem (*atención especializada*) yapan bir kuruluşa havale edilmektedir. Psikiyatrik işlemler, yardım kataloğuna dahildir. Tüm işlemler, parasızdır. *Seguridad Social*'in kuruluşlarınca verilen ilaçlar için de, aynı şekilde birşey ödenmez. Yardım kataloğunda yer almayan ilaç (örneğin, diyet malzemeleri, tıbbi sabunlar, vb.) bedellerinin tamamı, bizzat ödenmek zorundadır. Tıbben önemli (örneğin, şeker hastalığına, vereme, kansere karşı) olan bir dizi malzemenin piyasa fiyatının % 10'u, azami yaklaşık 7 DM'si ödenecektir. Diğerleri için piyasa fiyatının % 40'ı, azami miktar sınırlaması olmaksızın, ödenmek durumundadır. Emekliler, sakatlar ve işkazaları ile meslek hastalıklarının mağdurları, ödeme yükümünden muaftır. Yardımcı araçlar ile protezlerin çoğu, tamamlayıcı yardımlar (*prestaciones complementarias*) olarak, ödemeye tabidir. Diş takma, istisnai yardım olmasına karşın, kısmen ödenmek zorundadır. Kürler, yardım kataloğuna dahil edilmemiştir.

<sup>24</sup> İspanyol sağlık hizmetlerinin yapısı ve yardımları hakkında ayrıntılı bilgi için bak. Hans-Joachim Reinhard, *Medizinische Leistungen in Spanien*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 1998 (3), (baskıda); aynı yazar, *Die Haftung im medizinischen Bereich in Spanien-Köhler/von Maydell* (yay.), *Arzthaftung – "Patientenversicherung" – Versicherungsschutz im Gesundheitssektor*, Baden-Baden 1997.

### III. IMPERSO'nun Yaptığı Yardımlar

IMPERSO; primden bağımsız aylıkların saptanmasındaki katılımının yanısıra, göçmenler ile sakatların, yaşlı insanların ve toplumsal kenar grupların (örneğin, İspanyol çingenelerinin) sosyal bütünleşmesi konusunda da görevlidir. Bu konuda, kuruluşlar özendirilmekte veya mali yardım sağlanmaktadır. Program sayısı, çeşitli olup; "diğer sosyal amaçlar" fonu (*para otros fines de interés social*) tarafından, kısmen finanse edilmektedir. Birkaç yıldan beri vergi yükümlüleri, gelir vergisi borçlarının % 0,52'sinin Katolik Kilisesi'ne mi yoksa gelirlerinin % 80'inin Sosyal İşler Bakanlığı'nın emrinde olduğu bu fona mı gideceği konusunda tercihte bulunabilmektedir. IMPERSO<sup>25</sup> (veya Özerk Bölgelerdeki ilgili kuruluşlar) eliyle, sosyal hizmet yasalarına göre yapılan yardımlar (örneğin, ev bütçesine yapılan yardımlar, bağımlılığın önlenmesi, evsiz-barksızların gözetimi, vb.) da örgütlenmektedir. Hukuk devleti açısından, her yıl yaklaşık 400.000 kişinin katıldığı ve yılda yaklaşık 90 milyon DM'nin harcandığı indirimli yaşlı gezileri son derece önem taşımaktadır.

### IV. INEM'in Yaptığı Yardımlar

#### 1. Emek piyasasına katılma

İşsizlik ve özellikle de genç işsizliği, İspanya'da diğer Avrupa Birliği ülkelerinde olduğundan daha acil bir sorundur. Yıllardan beri işsizlik oranı, iki haneli sayılar arasında gidip gelmiş; ancak, bu arada en yüksek değer, % 22'den % 15'e inmiştir. Ulusal Çalışma Enstitüsü (INEM); yumuşatılmış koruyucu iş hukuku hükümleriyle iki büküm, istihdam programları, yardımlar, işverenlere mali teşvikler ve kamu yönetimiyle sıkı işbirliği suretiyle, ilgilileri emek piyasasına katmaya (*fomento de empleo*)

çalışmaktadır. Ayrıca, INEM, mesleki eğitim (*formación profesional*) ile özel olarak 25 yaşından küçük gençler ile uzun süreli işsizlere mesleki perspektif kazandıracak olan ve *Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP)* temelinde yürütülen yeniden intibakı da düzenlemektedir<sup>26</sup>.

#### 2. Para yardımları

Aylıklarda olduğu gibi, işsizlere yapılan para yardımlarında da, prime bağlı yardımlar ile primden bağımsız yardımlar arasında ayırım yapılmaktadır. Yapılacak yardımlar, vergiye tabidir; ancak, yürürlükteki kazanç sınırları yüzünden, kural olarak, düşük bir vergi oranı geçerlidir.

##### a) Prime bağlı yardımlar

Yapılacak yardımlar; tam, geçici ve kısmi işsizlik halinde ödenir. Kısmi işsizlik halinin varlığını kabul için, iş süresinin ve ücretin asgari üçte bir oranında azalmış bulunması şarttır. İşsizliğin başlangıç anında çalışan kişi, bir sigorta ilişkisi veya buna benzer bir durum (örneğin, askerlik hizmeti) içinde bulunmuş ve işyerinden –bazı istisnalar dışında (örneğin, ikamet edilen yerde iş vermemeye) kendi isteğiyle ayrılmamış olmalıdır. Daha sonra, asgari 360 gün için, son altı ay içinde prim ödenmiş bulunmalıdır. Yapılacak yardımın süresi, son altı yıldaki primi ödenmiş yıl sayısına bağlıdır:

<sup>25</sup> Görevleri hakkında bak. Hans-Joachim Reinhard, *Spanien-Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (yay.), *Altenhilfe in Europa*, Stuttgart 1997.

<sup>26</sup> Alman sistemi karşısında masif olan bu yapı için bak. Jens Alber, *Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten*, Leviathan 1998, sh. 199-227 ve İspanya'ya olan katkıları için bak. MIRE, *Comparing social welfare systems in Southern Europe*, Paris 1997.



Son altı yıl içindeki çalışma süresi (gün olarak)	Azami yardım süresi (gün olarak)
360-539	120
540-719	180
720-899	240
900-1079	300
1080-1259	360
1260-1439	420
1440-1619	480
1620-1799	540
1800-1879	600
1980-2159	660
2160'dan çok	720

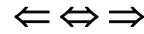
Yapılacak yardımın miktarı, kademelenmiştir. 180 güne kadar yardıma esas tutulunanın % 70'i, bundan sonrası için sadece % 60'ı ödenir. Yardıma esas olarak, geçmiş altı ayın ortalama prime tabi kazancı dikkate alınır. Yapılacak yardım, yukarıya ve aşağıya doğru sınırlıdır. Tekbaşına yaşayan kişi için yapılacak yardım, yasal asgari ücretin asgari % 75'i tutarındadır (ancak 700 DM). Bakıma muhtaç çocuk varsa, yapılacak yardım yaklaşık 910 DM'ye yükselir. En yüksek yardım miktarı, yaklaşık 1.560 DM (bakıma muhtaç çocuk yoksa), 1.780 DM (tek bakıma muhtaç çocuk varsa) ve 2.020 DM (iki ve daha çok bakıma muhtaç çocuk olduğunda) olarak belirlenmiştir. Belli koşullarla (bir işçi kooperatifine üye olma halinde), yapılacak yardımın sermayeye çevrilmesi mümkündür.

#### b) Primden bağımsız yardımlar

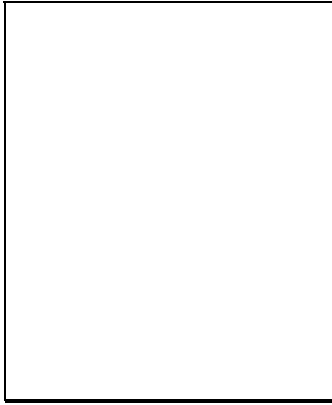
İşsiz olduğunu bildiren kişiler; kazançları ayda yaklaşık 630 DM'yi aşmamak ve ailevi sorumluluk veya 45 ve 52 yaşından büyük olma gibi ek koşullardan birini yerine getirmek kaydıyla, destek yardımı alabilir. İşsiz kazancı olmayan yakınlarını geçindirmek durumundaysa, kendisine azami 24 ay süreyle yaklaşık 625 DM ödenir. 45 yaşından büyük işsize, bu temel tutara ilaveten ve azami 960 DM'a ulaşılacak biçimde, özel ve aileye bağlı bir yardım yapılır. İşçi 52 yaşından büyükse, temel tutarı (ilk altı ay için aile artışıyla birlikte) emeklilik yaşına gelinceye kadar alabilir. Ancak, bunun için, çalışma yaşamı boyunca asgari altı prim yılını doldurmuş bulunması şarttır.

#### D. Sonsöz

Geçen iki on yıl içinde sosyal güvenlik sistemi, gözle görülür biçimde geliştirilmiştir. Yardım düzeyi öncelikle aylıklarda halâ kuzeydeki Avrupa Birliği ülkelerine göre düşük kalmasına karşın, İspanya'nın artık çoktan dumura uğramış bir refah devleti olmayıp, modern sosyal devlet olma yolunda iyi bir mesafe katettiği ve Anayasa Hukukuna ilişkin gereklerin birçoğunun büyük ölçüde gerçekleştirilmiş bulunduğu saptanmaktadır. Ayrıca, yapılacak yardım düzeyinin karşılaştırılmasında; diğer birçok yardımın (örneğin, sağlık alanında), diğer yerlerde ödeme yükümüne tabiyken, burada parasız olduklarına da dikkat edilmelidir. Sosyal güvenlik sisteminin şu anda daha da ileriye götürülmesi, iktisadi durumun önemli ölçüde düzelmiş olmasına rağmen, mali kaynak nedeniyle başarısız kalabilir. Öncelikle, aile yükünün denkleştirilmesinde ve genel nitelikteki bir temel güvencede, halâ belli açıklar söz konusudur. Ancak, burada da yeni mevzuat (Özerk Bölge düzeyinde); İspanya'nın, yavaş yavaş, kuzey Avrupa Birliği ülkelerinin peşinden gittiğini göstermektedir.



# Yeni Bir Yüzyıla Gireirken YENİDEN YAPILANMANIN EŞİĞİNDEKİ SOSYAL GÜVENLİK\*



**Prof. Dr. Yusuf Alper**  
Uludağ Üniversitesi,  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,  
Öğretim Üyesi

## BİLGİ ÇAĞI VE SOSYAL GÜVENLİK

İnsanlık tarihi, kesintisiz ve sürekli bir değişim tarihi olmasına rağmen, bu tarihi çeşitli açılardan incelemek isteyenler, analizlerinde sağlayacağı kolaylıkları esas alarak belirli zaman aralıklarını ÇAĞ olarak adlandırır. KATEGORİK olarak yapılan bu adlandırma, her bilim dalı açısından kendi alanlarındaki gelişme seyrini belirgin şekilde ortaya koymak ve önceki dönemden ayırmak için yapılabileceği gibi, genel olarak bütün gelişmeleri yansıtacak adlandırmalar da yapılabilmektedir. Bu tür adlandırmaların pedagojik açıdan özellikle temel eğitimde, bilginin transferi bakımından ö-

nemli bir kolaylık sağladığı da inkar edilemez bir gerçektir.

İnsanlık tarihi içinde belirli zaman aralıklarını ÇAĞ olarak adlandırma konusunda, tabii bilimlerle sosyal bilimler arasında önemli farklılıklar vardır. Tabii bilimler daha çok başarılı gelişmeleri esas alan, atom çağı; uzay çağı; bilgisayar çağı gibi adlandırmaları benimserken, sosyal bilimlerde olumlu gelişmeler yanında olumsuz gelişmeler ve problemler de bu adlandırmada kullanılabilir. Bu açıdan 20. yüzyılı refah devleti çağı; sosyal devlet çağı; demokrasi çağı; insan hakları çağı olarak adlandırmak ne kadar doğru ise dünya savaşları çağı; ideolojiler çağı, soğuk savaş çağı, işsizlik çağı olarak adlandırmak o kadar doğrudur.

BİLGİ ÇAĞI, yeni bir yüzyılın ve hatta üçüncü bin yılın eşğine geldiği 1990'lı yılların özellikle ikinci yarısından itibaren yaygın bir kullanım alanı bulmuş ve benim-

\* Bu çalışma, 20-23 Şubat 1998 tarihleri arasında Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı tarafından Antalya'da düzenlenen "Bilgi Çağının Eşiğinde Türk Çalışma Hayatı" konulu seminerde sunulan tebliğ esas alınarak hazırlanmıştır.

senmiştir. Bugün yaşadığımız zaman aralığına adını veren bilgi, insanlık tarihinin her döneminde önemli olmuştur. Ancak, içinde bulunduğumuz dönemde, sahip olduğu bu önemden başka, bilgi ile ilgili olarak dört önemli ve dikkati çeken gelişme olmuştur:

- ◆ Bilgi üretimindeki yoğunluk artmıştır.
- ◆ Bilginin kullanımı yaygınlaşmıştır.
- ◆ Bilginin transferi hızlanmıştır.
- ◆ Bilginin saklanması kolaylaşmıştır.

Kendinden önceki çağlarda olduğu gibi bilgi çağı da insanlık tarihi için bir son olmayacaktır. Nitekim, ortaya çıkan gelişmeler önümüzdeki yılların kopyalama çağı; kirlilik çağı; kimyasal savaşlar çağı gibi adlandırmalar yanında yaşlı nüfus çağı; işsizlik çağı; fakirlik çağı; sosyal güvenlik çağı gibi adlandırmalara da gebe olduğunu ortaya koymaktadır.

Diğer bütün sosyal alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da önümüzdeki dönemde, sistemin dinamizminden kaynaklanan değişimler ve gelişmeler meydana gelecektir. Ancak, bu değişim, öncesi ve sonrasıyla bilgi çağının sınırlarını aşan bir değişim ve gelişmedir. Dolayısıyla, sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmeleri incelerken, bilgi çağında sosyal güvenlik başlığından çok, uzunluğunu şimdiden kestiremediğimiz, önümüzdeki çağlarda veya dönemlerde sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler başlığını kullanmak daha isabetli olacaktır. Çünkü, eğer özel bir isim verilmeyecekse, mesela sosyal güvenlik çağı olarak adlandırılmayacaksa; sosyal güvenlik alanındaki gelişmeleri bilgi çağına hapsetmek mümkün olmayacaktır.

### **A. SOSYAL GÜVENLİK: DEĞİŞME ve YENİDEN YAPILANMA (DÖNÜŞÜM)**

Toplumu oluşturan bütün fertleri, bütün hayatları boyunca ilgilendirdiği için sosyal politikanın en geniş kapsamlı vasıtasını oluşturmasına rağmen sosyal güvenlik; bu öneminin aksine olarak, belirli dönemler dışında, üzerinde en az durulan alanlardan birini oluşturmaktadır. Bu, sosyal güvenliğin sosyal politikanın en yavaş değişen

alanlarından biri olmasından kaynaklanmaktadır.

Sosyal güvenlik çok yavaş değişen, hatta statik sayılabilecek bir yapıya sahiptir. Sosyal güvenlik ihtiyacının özünü oluşturan, *“tehlikelerden uzak kalmak ve güvenlik içinde bulunmak duygusu”*, temel ve evrensel insan ihtiyaçlarının başında gelmektedir. *Bu ihtiyaç zamandan ve mekandan bağımsız olarak, insanlık tarihi boyunca, dünyanın hangi bölgesinde bulunursa bulunsun, bütün toplumlarda duyulan bir ihtiyaçtır.* Çünkü, sosyal güvenlik ihtiyacının sebebini oluşturan tehlike evrenseldir. Kaynağı değişecek, şiddeti değişecek, ancak tehlike ortadan kalkmayacaktır.

İnsanlık tarihi gerçekte bir tehlikelerle mücadele tarihidir. Bu mücadelenin birinci yönünü, tehlikenin kendisine karşı olan ve onu yok etmek veya zararlarını azaltmak için yapılan mücadele oluşturmaktadır. Bilgi çağı, insanoğlunun bu mücadelede sağladığı başarıların zirve noktasını temsil etmektedir. Ancak, tehlikelerin bir kısmının tamamen ortadan kalkması veya etkileri azalmasına rağmen, bazılarının varlığını sürdürdüğü veya yeni tehlikelerin gündeme geldiği de bir gerçektir. Bu durumda, ikinci bir mücadele gündeme gelmektedir. Bu da; tehlikenin zararlarına karşı mücadeledir ki; bu mücadeleye verilen ad **SOSYAL GÜVENLİKTİR**. Tehlikenin ve zararının evrenselliği, sosyal güvenliğin statik yönünü oluşturmaktadır.

Sosyal güvenliğin dinamik yönü ise tehlikenin zararlarına karşı mücadelede kullanılan yöntemlerin, yani sosyal güvenlik tedbirlerinin müesseselerinin değişmesinden kaynaklanmaktadır. Bu dinamizmde diğer sosyal politika alanlarına göre daha yavaş olmasının sebepleri vardır. Bunlar:

- \* Öncelikle; sosyal güvenlik müesseselerinde ve tedbirlerinde meydana gelen değişimler bir yıldan diğerine ortaya çıkmazlar. Bu müesseselerin geliştirilmesi kadar değişmesi de on yılları hatta yüzyılları alır. Çünkü bu müesseseler uzun dönemde yaşanan toplumsal tecrübelerle oluşturulur. Dolayısıyla, sistemin iç dinamiklerinden kaynaklanan değişim ihtiyacı ve hızı oldukça düşüktür.

\* İkinci olarak, sosyal güvenlik sistemleri geriye ve ileriye doğru haklar ve yükümlülükler getirirler. Diğer sosyal politika tedbirlerinde olduğu gibi, bir günden diğerine bu hakların kazanılması veya kaybedilmesi söz konusu olamaz. Bir örnek vermek gerekirse, sosyal sigorta sistemi içindeki bir fert, çalışma ve emeklilik dönemleri birlikte alındığı zaman, yaklaşık olarak 50-70 yıl arasında değişen bir zaman diliminde bu kurum ile ilişki içindedir. Bu ilişki ferdin kendi hayatı ile sınırlı kalmaz, ölümü halinde eş ve çocukları ile de devam eder. Dolayısıyla, bu müesseseleri bir anda oluşturmak veya ortadan kaldırmak mümkün değildir. Bu mümkün olmadığı gibi, kısa zaman dilimleri içinde fertlerin sosyal güvenlik hakları ve yükümlülüklerinde köklü değişiklikler yapmak da son derece güçtür. Emeklilik yaşının tespiti ile ilgili olarak yapılan düzenlemeler de bu durumu açık olarak görmek mümkündür. Nitekim, içinde yaşadığımız dönemde yapılan tartışmalar ve diğer ülkelerdeki emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemelerin bir kaç on yılı kapsadığı görülmektedir.

\* Sosyal güvenlik sistemlerinin dinamik yönünü zayıflatan üçüncü faktör, bu alanda meydana gelen değişimlerin, alt sistemini oluşturduğu iktisadi ve sosyal sistemdeki değişimlere bağlı olarak ortaya çıkması oluşturmaktadır. Nitekim, bugün söz konusu olan değişimlerde, sosyal güvenlik sisteminin iç dinamiklerinden çok, kendi dışındaki iktisadi ve sosyal sistemin dinamiklerinden kaynaklanmaktadır. Ancak, bu etkileşimin tek yönlü olduğunu söylemek de mümkün değildir. Sosyal güvenlik sisteminin de, zaman-zaman bütün bir iktisadi ve sosyal sistemi önemli ölçüde değiştirebilecek etkileri olabilmektedir. Yine, bugün sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan değişiklik taleplerinin bir kısmı bu etkilerden, hem de menfi yönlerde etkilerden kaynaklanmaktadır.

Bugün, içinde yaşadığımız dönemde, sosyal güvenlik alanında kısa dönemli bir değişimden değil, uzun dönemli bir DÖNÜŞÜMDEN (YENİDEN YAPILANMA) bahsetmek daha doğru olacaktır. DÖNÜŞÜM, değişimlerin yoğunlaştığı ve ilgili alandaki GELİŞME SEYRİNİN VE YÖNÜNÜN değiştiği durumu ifade etmektedir. Dönüşüm, sistemin temel felsefesinde, işleyişinde ve kurallarında bir yön değişikliğini ifade eder. Son bir yüzyıllık dönemi ele alırsak; 1880'li yıllarda sosyal sigortala-

rın kurulması sosyal güvenlik alanında bir dönüşümdür. Aynı şekilde, 1940'lı yıllarda hazırlanan ve İngiltere'de uygulanan Beveridge Planı ve takip eden gelişmeler de bir dönüşümdür. Çünkü bu iki gelişmede sosyal güvenlik alanında sosyal güvenlik anlayışından organizasyona kadar bir çok alanda köklü yapısal değişiklikler ifade etmektedir.

Bilgi çağı olarak adlandırdığımız, 20. yüzyılın son yılları da sosyal güvenlik alanında bir DÖNÜŞÜMÜ gündeme getirmektedir. Sistemin yeniden yapılanmasını gerektiren bu dönüşüm, 1980'li yıllarda başlamış ve halen devam etmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, bu dönüşüm diğer alanlardan farklı olarak daha uzun süre devam edecek ve önümüzdeki yüzyıla sarkacaktır. Bugün sosyal güvenlik alanında bir dönüşümden veya yeniden yapılanmadan bahsetmek kesinlikle bir abartma değildir. Çünkü, *Bir bütün olarak, sosyal güvenlik anlayışı, kurumsal yapı, kapsam ve finansman gibi alanlarda köklü değişimler gündeme gelmektedir.*

## B. SOSYAL GÜVENLİKTE BUGÜN : Sağlanan Başarılar ve Olumsuz Etkiler

Sosyal güvenlik alanında meydana gelecek değişimleri ve yeniden yapılanmanın ne anlama geldiğini daha belirgin olarak tespit etmek ve vurgulamak için öncelikle, mevcut sosyal güvenlik sisteminin genel hatlarının ortaya konması gerekmektedir.

Kabul etmek gerekir ki, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişmiş ülkelerde refah devleti; gelişmekte olan ülkelerde de sosyal devlet anlayışının en önemli göstergesi sosyal güvenlik olmuştur. Çünkü, gelirin yeniden dağılımını sağlayarak sosyal adaleti gerçekleştirmede en etkin sosyal politika vasıtası sosyal güvenlik olmuştur. İlgililerin finansmanına iştirak ettikleri sosyal sigortalar ile kamu bütçesinden finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları ve yarı kamusal ihtiyat ve tasarruf fonları ile gelişmiş ülkelerde etkin bir sosyal güvenlik garantisi sağlanmıştır. Sosyal güvenlik sistemi içinde de sosyal sigortalar temel müessese olarak kabul edilmiştir.

1990'lı yıllara geldiği zaman, genel hatları ile sosyal güvenlik açısından gelinen noktayı aşağıdaki tablodan görmek mümkündür:

**Tablo1: Sosyal Güvenlik Programı Uygulayan Ülke Sayısı**

Kaynak: Social Security Programs Throughout The World-1995.

Tablo, dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin son 55 yıllık dönemde gösterdiği genel gelişme seyri ile ilgili eğilimleri ortaya koymaktadır. Buna göre:

- Herhangi bir sosyal güvenlik sistemine sahip 165 ülkenin 159 unda İKMH sigorta kolu, 158 inde ise Yaşlılık-malullük ve ölüm sigortaları vardır.
- Hastalık ve analık sigortası olan 105 ülkenin 87 si sağlık hizmetleri de sunmaktadır.
- İşsizlik ve aile ödenekleri sigortası, en az gelişen sigorta kollarını oluşturmaktadır. Bu sigortaları esas olarak gelişmiş ülkelerde kurulmuştur.
- Gelişme seviyesi ne olursa olsun, bütün ülkeler öncelikle İKMH sigorta kolu ile devlet garantisinin en çok arandığı YMÖ sigorta kollarını kurmaktadır.

Genel çizgileri bu şekilde oluşan **SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SAĞLADIĞI BAŞARILAR** ise şu başlıklar altında toplanabilir:

- Bir çok ülkede çalışanların ve nüfusun tamamının veya büyük kısmının sosyal güvenlik kapsamına alındığı görülmüştür.
- Bazı ülkelerde belirli sosyal güvenlik ivazları bütün nüfusa yaygınlaştırılmıştır.
- Bir çok ülkede sağlık hizmetleri ücretsiz veya çok düşük bir bedelle geniş toplum kesimlerine sunulmaya başlanmıştır.
- Sağlanan gelir garantisinin seviyesi yükselmiş, ivaz/kazanç oranı cömert düzenlemelerle artırılmıştır. 1960-1975 arasında sosyal güvenlik ivazlarının artışı FBMG deki artışın iki katına yaklaşmıştır.

PROGRAMLAR	1940	1949	1958	1967	1977	1989	1995
Herhangi Bir Sos. GÜv. Prog.	57	58	80	120	129	145	165
Yaş. Mal. Ölüm	33	44	58	92	114	135	158
Has. Analık	24	36	59	65	72	84	105
İ.K.M.H.	57	57	77	117	129	136	159
İşsizlik	21	22	26	34	38	40	63
Aile Yar.	7	27	38	62	65	63	81

- Sosyal güvenlik ivazlarının seviyesi yükseltirken, aylık ve gelirlerin enflasyona karşı korunmasını sağlayacak endeksleme metodları geliştirilmiştir.
- Hizmete çevrilerek verilen ivazların, özellikle sağlık hizmetlerinin, standardı yükselmiştir.
- Sosyal güvenlik garantisine kavuşma şartları kolaylaştırılmış, bazı ülkelerde o ülkenin vatandaşı olma veya o ülkede ikamet etme yeterli sayılmıştır.
- Düşük gelir grupları, sigortacılık anlayışının ötesinde karşılıksız sosyal güvenlik garantisine kavuşturulmuştur.
- Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların hacmi hızla artmış, gelişmiş ülkelerde GSYİH'İN % 20-35 i arasında değişen oranlara ulaşmıştır.

**TABLO 2: Gelişmiş Ülkelerde GSYİH'İNİN Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları (1994)**

Belçika	27.0
Danimarka	33.7
Almanya	30.7
Yunanistan	16,0
İspanya	23,6
Fransa	30.5
İrlanda	21.1
İtalya	25.3
Hollanda	32.3
Portekiz	19.5
Finlandiya	34.8
İngiltere	28.1
Norveç	28.2
İzlanda	18.6

Kaynak: Türk – İş Yıllığı, Cilt:1, s.292.

Bütün bu gelişmelerle, **GELİŞMİŞ ÜLKELERDE, KENDİSİ, ÇOCUKLARI VE EBEVEYNLERİ İÇİN YARIN ENDİŞESİNDEN UZAK BİR NESİL** yaratılmıştır ve yine bu gelişmeler geniş toplum kesimlerinin **KONSENSUSU** ile gerçekleştirilmiştir. Ancak, yukarıda sayılan olumlu gelişmelerin gelişmekte olan ülkeler için de söz konusu olduğunu söylemek maalesef mümkün değildir. Gelişmiş ülkelerde, bu gelişmelerin sağlandığı dönemde, gelişmekte olan ülkelerde asgari seviyede koruma garantisi sağlayan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma çabasına girilmiş, ancak bir

çok ülke bu asgariyi bile gerçekleştirememiştir.

Yukarıda sayılan bütün gelişmeler, sosyal güvenlik sistemlerinin modern toplumlar için vazgeçilemezliğinin tescili anlamını taşımaktadır. Yaşlılıktan malullüğe; işsizlikten hastalığa, analıktan aile ödeneklerine, tek- tek çeşitli alanlarda sağlanan gelişmeler birlikte değerlendirilirse, **SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN MODERN TOPLUMLARDA SOSYAL BARIŞI GÜÇLENDİRMENİN VE SOSYAL DAYANIŞMAYI YAYGINLAŞTIRMANIN EN ETKİN VASITASI OLDUĞU AÇIK OLARAK GÖRÜLÜR.** İşsizlik oranının bu kadar yüksek ve sürekli olduğu, fakirlik probleminin en gelişmiş ülkelerde bile hatırı sayılır yoğunlukta olduğu bir dönemde, sosyal güvenlik sistemi olmadan sosyal ve politik istikrarı sağlamak mümkün değildir. *Bu sosyal güvenliğin modern topluma olan pozitif katkısıdır ve bütün maddi değerlendirmelerin ötesinde vazgeçilmezliğini ortaya koyar.*

Sağlanan olumlu gelişmeler yanında, sosyal güvenlik sistemlerinin olumsuz etkilerinin de ortaya çıktığı ileri sürülmüştür. Bu olumsuz etkiler, sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması gerektiği yönündeki görüşlerin de önemli gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Bu **OLUMSUZ GELİŞMELERİ VE SİSTEMİN BAŞARISIZLIKLARI** ile ilgili iddiaları şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

- Yapılan geniş kaynak tahsisine rağmen, fakirlik problemi çözülememiş, kendini bu problemi çözdüğüne inanan bir çok ülke, kriz dönemlerinde onu yine karşısında görmüştür.
- Sosyal sigortanın hakim olduğu sosyal güvenlik sistemlerinde, hiç çalışma hayatına giremeyenler ile sürekli ve istikrarlı iş bulamayanlar yeterince koruma kapsamına alınamamıştır.
- Kadın-erkek ayrımı ortadan kaldırılamamış, eşit davranma ilkesi hayata geçirilememiş, aile yapısındaki değişmelere cevap verilmede yetersiz kalınmıştır.
- Sosyal dayanışmayı güçlendiren sosyal güvenlik, sistemin suiistimali ve yanlış kullanımı dolayısıyla bizzat kendisi sosyal da-

yanışmaya zarar veren bir niteliğe dönüşmüştür.

- Sistem, toplum içinde "sürekli ödeyen ahmaklar ile ödemedi alan asalaklar" ayrımına yol açmıştır.
- Esas olarak, insanları ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarmayı amaçlayan sosyal güvenlik sistemleri, özellikle işsizlik ödenekleri ile bizzat kendisi bağımlılık yaratmaya başlamıştır.
- Sosyal güvenlik çalışma ve tasarruf eğilimini zayıflatmıştır. Nitekim, sosyal güvenlik sistemlerinin yaygınlaşmaya başladığı II. Dünya Savaşı sonrası dönemde önce yaşlılarda olmak üzere işgücüne iştirak nispeti hızla düşmüştür.
- GSYİH'İNİN üçte birine varan kaynak tahsisi dolayısıyla, yaşanan iktisadi krizin sebepleri arasında sosyal güvenlik sistemleri de sayılmıştır.
- Artan sosyal güvenlik harcamaları, bütçe dengelerini bozarak faiz oranlarını yükseltmiş ve yatırımların azalmasına yol açmıştır.
- Yüksek oranlı sosyal güvenlik primleri, kullanılabilir gelirleri azalttığı ölçüde yüksek ücret taleplerine ve bu taleplerden kaynaklanan enflasyona sebep olmuştur.
- Bir tür istihdam vergisi taşıyan primler, emek yoğun yatırımları azaltarak işsizliğe yol açmıştır.
- Primler dolayısıyla artan üretim maliyetleri, emek yoğun teknoloji ile çalışan firmaların rekabet gücünü azaltmaktadır. Benzer şekilde sosyal güvenlik için geniş kaynak tahsisi yapan ülkelerin uluslararası rekabet gücü azalmıştır.

Bu tespitler yapılırken, gözden uzak tutulması gereken husus, bu görüşlerin önemli bir kısmının iddia olarak ileri sürülmüş olmasıdır.

### C. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE KRİZ

20. yüzyılın son çeyreği, sosyal güvenlik sistemlerinin KRİZ içine girdiği bir dönem olmuştur. Kriz, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tartışmaları yoğunlaştırmıştır. Zaman-zaman bu tartışmaların sistemin varlık sebebini sorgulamaya yönelik olarak geliştiği, hatta bütün bir sistemin ortadan kaldırılmasına yönelik iddiaları doğurduğu görülmüştür. Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden

yapılandırılmasının gerekçelerinden birini oluşturan **KRİZİN GELİŞMİŞ ÜLKELERDEKİ SEBEBLERİ** şu başlıklar altında toplanabilir:

- **Nüfusun Yaşlanması:** Doğum oranlarının düşmesi ve ortalama hayat ümidinin yükselmesi, gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanmasına yol açmıştır.
- **Emeklilik Programlarının Olgunlaşması:** Primli rejimler olarak adlandırılan sosyal sigortalarda aktif / pasif sigortalı dengesi, pasif sigortalılar lehine olmak üzere bozulmuştur.

**TABLO 3: Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Demografik Göstergeler (1990)**

ÜLKELER	60 yaş üstü	65 yaş üstü	75 yaş üstü	65 yaş üstü/15-64
Avustralya	15.0	10.7	4.1	16.0
Belçika	20.7	15.0	6.7	22.4
Kanada	15.6	11.3	4.5	16.7
Fransa	18.9	13.8	6.5	20.8
Almanya	20.3	14.9	7.2	21.7
Yunanistan	20.2	14.2	6.4	21.2
İspanya	18.5	13.2	5.4	19.8
İngiltere	20.8	15.7	6.8	24.0
A.B.D.	16.6	12.3	5.0	18.7
Japonya	17.3	11.9	4.7	17.1
Arjantin	13.1	9.0	3.2	14.8
TÜRKİYE	7.1	4.3	1.5	7.0

Kaynak: *Averting The Old Ages Crisis Appendix*

- **Sağlık Hizmetlerinin Maliyetlerindeki Artışlar:** Sosyal güvenlik sistemi içinde önemli bir maliyet unsuru olan sağlık hizmetlerinin maliyeti hızla artmıştır. Nüfusun yaşlanması; sağlık hizmetlerine olan talebin artışı; sağlık hizmetlerinde maliyet endişesinin ikinci planda kalması; tedavi edici hizmetlere ağırlık verilmesi gibi sebeplerle sağlık hizmetlerinin sosyal güvenlik harcamaları içindeki payı yükselmiştir.
- **İşsizlik:** 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren kronik hale gelmiş, sürekli ve yüksek oranlı bir işsizlik bütün gelişmiş ülkelerin ortak problemi haline gelmiştir. İşsizlik, prim ödeyenlerin azalması ve ödenen ivazların ise artması dolayısıyla sosyal güvenlik sistemleri üzerinde çift yönlü bir olumsuz etkiye sahiptir.
- **Enflasyon:** 1970'li yılların ikinci yarısından 1990'lı yıllara kadar devam eden yüksek oranlı enflasyon gelişmiş ülkelerde sosyal

güvenlik kurumlarının finansman dengelerini bozmuştur.

- **Sosyal Yapıdaki Değişmeler:** Özellikle aile yapısındaki değişmeler; boşanmaların artışı, tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısının artması gibi sebeplerle aile bir sosyal güvenlik müessesesi olmaktan uzaklaşmıştır. Yaşlı nüfusun ve özürülülerin bakımı da sosyal güvenlik sistemlerine önemli bir maliyet artışı getirmiştir.
- Gelişmiş ülkelerin iktisadi imkanlarının genişliği, yukarıdaki sebeplere bağlı olarak ortaya çıkan krizin etkilerinin sokaktaki vatan-daşa yansımalarını geciktirmiştir. Nitekim, bu olumsuz gelişmelerin etkisi, 1980'li yıllardan sonra tedrici olarak yansıtılmaya başlanmış, liberal politikaların bir parçası olarak görülen bu yöndeki kısıtlamalar da ciddi toplumsal tepkilerle karşılaşmıştır.

**GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE** ise bütün çabalar, asgari seviyede garanti sağlayan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmak için gösterilmiştir. Bu ülkelerdeki temel problem, her alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında da karşılaşılan **YETERSİZLİK OLMUŞTUR**. Gelişmiş ülkelerden farklı olarak, yalnızca 1970'li yılların ikinci yarısında ortaya çıkan bir kriz değil, sürekli problemlerle yaşayan bir sosyal güvenlik sistemi vardır. Nitekim:

- Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar yetersiz kalmıştır: Gelişmiş ülkelerin aksine, zaten düşük olan gelişme seviyesinde milli gelirin ancak % 3-10 u arasında değişen bir kısmı sosyal güvenlik için tahsis edilmiştir.
- Koruma kapsamına alınan nüfus sınırlı kalmıştır: İşgücünün ve nüfusun ancak sınırlı bir kesimi kurumsal sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamına alınabilmiştir.
- Koruma garantisinin seviyesi düşüktür: Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamında olanlar için verilen nakdi ivazların seviyesi, özellikle sağlık hizmetlerinde olmak üzere, hizmete çevrilen ivazların da standardı düşüktür.
- Koruma kapsamı dardır: Sosyal güvenlik garantisi sağlanan tehlike sayısı sınırlıdır. Bir çok ülkede işsizlik ve aile ödenekleri sigortası ya hiç yoktur ya da son derece de yetersizdir.

**TABLO 4:** Gelişmekte Olan Ülkelerde GSYİH'İNİN Yüzdesi Olarak Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları

Ülkeler	1980-1981	1990-1991
Arjantin	7.1	3.7
Şili	9.7	6.5
Brezilya	3.0	7.5
Meksika	1.0	2.1
Bolivya	0.9	2.1
Kore	5.1	1.6
Tayvan	0.4	0.6
Mısır	5.1	3.6
Fas	0.8	0.7
Gana	0.7	0.9
Senegal	1.8	1.6

Kaynak: Türk-İş Yıllığı, Cilt:1, s.296.

Bu problemlerin ötesinde, sosyal güvenlik sistemlerinin problemlerini çözerek gelecek hakkında iyimser olunmasını engelleyen faktörler de vardır. Bunlar:

- Karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı;
- Kurumsal ve yasal alt yapının tamamlanmamış olması;
- Etkin olarak çalışmayan bir idari organizasyonun varlığı;
- Ekonomik istikrar programlarının faturalarının sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmesi dolayısıyla meydana gelen sapmalar; ve;
- Özellikle politik sebeplerle sosyal güvenlik kurumlarının imkanlarının kullanılması ile yagın suiistimaller ve yolsuzluklar,

olarak sıralanabilir. Bu faktörlerin varlığına ve henüz asgari de olsa bir sosyal güvenlik sistemi oluşturamamalarına rağmen, gelişmekte olan ülkeler de gelişmiş ülkelerle birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması problemi ile karşı karşıya kalmıştır.

#### **D. SOSYAL GÜVENLİKTE YENİDEN YAPILANMA (DÖNÜŞÜM) İHTİYACI**

Daha önceki kısımlarda da belirtildiği gibi, bilgi çağının eşliğinde sosyal güvenlik sistemlerinin bir yol ayrımına geldiği ve yeniden yapıma ihtiyacı içinde olduğu açıktır. Bu, gelişme seviyesi ne olursa olsun, bütün ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri için geçerlidir ve burada bahsedilen dönüşüm, kriz içinde olan mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin problemlerinin çözülmesi ile

ilgili, ancak ondan çok daha geniş kapsamlı bir gelişmedir.

#### **Sosyal Güvenlik Sistemlerine Olan İhtiyaç Ortadan Kalkabilir mi?**

Sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanmaya geçmeden önce, zaman zaman gündeme getirilen bir sorunun cevabını vermek gerekecektir. Acaba, sosyal güvenlik sistemleri tamamen ortadan kaldırılabilir mi? Bu soru, özellikle sosyal güvenlik sistemlerinin iktisadi ve sosyal değişkenler üzerindeki olumsuz etkilerinden hareketle, 1980'li yılların başında gündeme getirilmiştir. Bu tartışmayı başlatanlar, özellikle gelişmiş ülkelerde, fert başına milli gelirin artışı ile insanların sosyal güvenlik ihtiyacının azalacağını, dolayısıyla kamu tarafından organize edilen zorunlu sosyal güvenlik sistemlerine olan ihtiyaçlarının da ortadan kalkacağını ileri sürmüşlerdir. Bu görüşe göre, kullanılabilir geliri artan fertler, kendi sosyal güvenlik garantilerini, piyasanın sağladığı imkanlarla kendileri sağlayacaktır.

Sosyal güvenliğin modern toplumlar için vazgeçilemez olduğu, en gelişmiş toplumlarda bile sosyal barışın teminatı olduğu tartışmasız bir gerçektir. Piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir toplumda, gelir dağılımının kendiliğinden ve adaletli şekilde sağlanamadığı, fakirlik probleminin önlenemediği görülmüştür. Sürekli ve kronik işsizliğin varlığı, yaşlı nüfusun ve özürülülerin artan bakım ihtiyacı sosyal güvenlik sistemlerinin varlığını kaçınılmaz hale getirmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri, sosyal barışın teminatı olarak varlıklarını sürdürmek durumundadırlar.

Refah seviyesinin artmasının, sosyal güvenlik ihtiyacını azaltmadığı da ortaya çıkmıştır. Değişen şartlara bağlı olarak sosyal güvenlik ihtiyacı da artmıştır. İşsizlik, uzun dönemli hastalık ve sosyal bakım giderleri gibi piyasa şartlarında karşılanamayacak risklerde artış olmuştur. Boşanmaların artışı ve geniş ailenin dağılması, hiç bir sigorta tarafından karşılanamayacak iktisadi sonuçlar doğurmuştur. Ortalama hayat ümidinin uzaması ve erken emeklilik sigortalarının maliyetlerini fert başına milli gelirden



daha hızlı artırmıştır. Sağlık hakkına verilen önem dolayısıyla sağlık hizmetlerinin maliyeti yükselmiştir. Bütün bunların ötesinde, insanlar giderek sahip olduklarından daha fazla güvenlik elde etme yoluna gitmişlerdir. Toplum zenginleştikçe güvenlik ihtiyacı da artmıştır. Sonuç olarak, sosyal güvenliğin ortadan kalkması bir yana öneminin azalması da söz konusu olmamıştır gelir seviyesindeki artış sosyal güvenlik ihtiyacını da artırmıştır.

### **E. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE YENİDEN YAPILANMA (DÖNÜŞÜM) İHTİYACINI DOĞURAN FAKTÖRLER**

Sosyal güvenlik sistemlerini bilgi çağının eşliğinde yeniden yapılanma noktasına getiren gelişmeleri iki ana başlıkta toplamak mümkündür: Bunlar, mevcut sistemin işleyişinden kaynaklanan faktörler ve iktisadi, sosyal ve kültürel yapıda meydana gelen değişimlerden kaynaklanan faktörler.

#### **1. Mevcut Sistemin İşleyişinden Kaynaklanan Faktörler**

Bu grupta yer alan faktörleri, sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu krize bağlı sebepler ve yine sosyal güvenlik sistemlerinin iktisadi ve sosyal yapı üzerindeki olumsuz etkilerinden kaynaklanan sebepler olarak gruplandırılabilir. Mevcut sistemin kriz içinde varlığını sürdürmesi mümkün olmayacağına göre, sosyal güvenlik sistemlerini krizden çıkarmaya yönelik arayışlar yeniden yapılanmanın ilk gerekçesini oluşturmaktadır. Öte yandan, iktisadi ve sosyal gelişmenin birbirinden ayrı düşünülmemeyeceği kesin olmakla birlikte, sosyal güvenlik sisteminin iktisadi ve sosyal sistemler üzerindeki olumsuz etkilerine izin verilmesi de mümkün değildir. Bu olumsuz etkileri gidermeye yönelik arayışlar da sistemde yeniden yapılanma ihtiyacını beraberinde getirmektedir.

Mevcut sosyal güvenlik sistemleri, bir çok ülkede tek ayak üzerine kurulmuş bir kurumsal yapıya sahiptir. Tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin, bir sosyal güvenlik sisteminin gerçekleştirilmesi gereken üç

temel fonksiyonu gerçekleştirme de yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu üç fonksiyon;

- ◆ Gelirin yeniden dağılımı,
- ◆ Gelecek dönemler için tasarruf, ve
- ◆ Karşılanamayan riskler için sigorta,

fonksiyonlarıdır. İster kamu, ister özel, tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin bu üç fonksiyonu bir arada gerçekleştirilmede başarısız olduğu görülmüştür. Özel programlarda tasarruf ve sigorta, kamu programlarında ise gelirin yeniden dağılımı fonksiyonları ağırlık kazanmış, aralarında bir denge sağlanamamıştır. Bu eksiklik, mevcut sistemin üç fonksiyonu da gerçekleştirecek şekilde yeniden yapılandırılmasını gerekli kılan faktörlerden biri olmuştur.

#### **2. İktisadi, Sosyal ve Kültürel Yapıdaki Değişimlerden Kaynaklanan Faktörler**

Bu grupta yer alan faktörler, iktisadi, sosyal ve kültürel yapıda meydana gelen değişimlerin sanayi toplumunun yapısal özellikleri dikkate alınarak oluşturulmuş olan mevcut sosyal güvenlik sistemini yetersiz kılmasından kaynaklanan faktörlerdir. Bu değişimlerin bir kısmı, mevcut sosyal güvenlik sistemini köklü şekilde değiştirecek niteliktedir ve tam bir MEYDAN OKUMA söz konusudur. Bu noktada, özellikle belirtilmesi gereken husus, mevcut sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde bir problem olmasa bile, yalnızca bu grupta yer alan faktörlere bağlı olarak sistemin yeniden yapılanması zorunlu olduğudur. Sosyal güvenlik sistemlerinde bir dönüşümden bahsedilmesini gündeme ve getiren ve yeniden yapılanmayı zorunlu kılan bu faktörler şunlardır:

a) İstihdam ve İşgücünün Yapısındaki Değişme: Günümüz sosyal güvenlik sistemleri, ve özellikle sosyal sigortalar sanayi toplumunun istihdam biçimini esas alan bir işleyiş sistemine sahiptir. Sanayi toplumunda, istihdam ağırlıklı olarak sanayi sektöründe yoğunlaşmakta, çalışanlar büyük ölçüde bağımlı statüde bulunmakta ve tam gün çalışmanın esas olduğu bir istihdam ilişkisi geçerli olmaktadır. Bugün bu yapılar büyük ölçüde değişmiştir ve önü-

müzdeki yıllarda bu değişme eğilimi devam edecektir. Nitekim:

- ◆ İstihdamın sektörlere göre dağılımı değişmiş ve ağırlık sanayi sektöründen hizmet sektörüne geçmiştir.
- ◆ İşyeri ölçeği küçülmüş ve hizmet sektöründe yoğunlaşmıştır.
- ◆ A-tipik çalışma şekilleri yaygınlaşmış sürekli çalışma ve düzenli gelir ortadan kalkmıştır.
- ◆ İşyeri kavramı değişmiş, çalışma evde ve işyerinde birlikte yürütülmeye başlanmış, ayrıca ev-ofisler artmıştır.
- ◆ Çalışanlar içinde kendi adına bağımsız çalışanların oranı artmıştır.
- ◆ Çalışma hayatında genel olarak bir esnekleşme söz konusu olmuştur.
- ◆ Çalışanların vasıf dağılımı değişmiş, vasıflılar içinde daha vasıflı gruplar ortaya çıkmıştır.
- ◆ Kadın işgücününün vasıf, sektörlere göre dağılımı ve işgücü içindeki oranı değişmiştir.

Sürekli istihdam ve düzenli gelir ile kaynakta prim kesme esasına göre çalışan sosyal sigortalar, istihdam yapısındaki bu değişmeye cevap verememektedir. İşgücününün yapısında ve istihdam şekillerinde meydana gelen değişme sanayi toplumunun ihtiyaçları için oluşturulmuş sosyal sigorta kurumları için bir meydan okuma anlamına gelmektedir. Bu gelişmeler, mevcut sosyal güvenlik sisteminde esneklik arayışlarını yoğunlaştırmıştır.

b) İşsizlik: Sürekli ve yüksek oranlı işsizlik, primli sosyal güvenlik rejimlerini olduğu kadar, kamu sosyal güvenlik harcamalarını da çıkmaza sürüklemiştir. Gelişmiş ülkelerde işsizlik geçici bir problem olmaktan çıkmış, bu ülkelerin en önemli ekonomik ve politik problemi haline gelmiştir. Avrupa, 20 yıldır işsizliği % 10 seviyesinin altına çekememiştir. Bugün gelinen noktada işsizlikle birlikte yaşama gündeme gelmiş ve bu ülkelerde bir işsizlik kültürü oluşmuştur. Bazı insanların hiç bir zaman çalışamayacakları kabul edilerek, işsizlikle mücadelede öncelik yeni iş yaratmadan çok işsizlikle birlikte yaşamının esaslarını belirlemeye ve onunla yaşamayı öğrenmeye kaymıştır. İşsizlik, klasik sosyal güvenlik sistemleri üzerinde çift yönlü bir olumsuz etkiye sahiptir: bir yandan gelirlerini azaltmakta,

diğer yandan, giderlerini artırmaktadır. İstihdam kadar işsizliğin de yeni bir tarifinin yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu anlamda, ekonominin yükünü karşılayabileceği bir işsizlik oranı, mesela % 10 işsizlik, doğal işsizlik olarak kabul edilecektir.

c) Sosyal Güvenlik İçin Tahsis Edilen Kaynaklarda Üst Sınıra Gelinmesi: Gelişmiş ülkelerde, sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar, GSYİH'NİN üçte birine ulaşmış, hatta Orta ve Kuzey Avrupa ülkelerinde bu sınırdan aşılarak % 40 oranına yaklaşmıştır. Bu ülkelerde, daha fazla kaynak tahsisi ile sosyal güvenlik standartlarında iyileşme sağlama imkanı kalmamıştır. Aynı şekilde, fertlerin kullanılabilir gelirlerinin de üçte biri sosyal güvenlik için kesilmektedir. Bu noktada da kesintilerin üst sınırına gelinmiştir. Fertlerin de daha fazla sosyal güvenlik garantisi için daha fazla fedakarlık yapma imkanları kalmamıştır. Bu sınırın gerek ülke, gerekse fert düzeyinde aşılması, fertleri çalışmadan alıkoyma ve tasarruf eğilimini azaltma yönünde olumsuz etkileri de beraberinde getirecektir.

d) Uluslararası Rekabetin Artışı: Küreselleşme ve artan uluslararası rekabet, firma düzeyinde sosyal güvenlik primlerini, ülke düzeyinde ise sosyal güvenlik harcamalarını rekabet dezavantajı yaratan bir faktör olarak ortaya çıkarmıştır. Genel bir kural olmamakla birlikte, kapsamlı sosyal koruma sistemlerine sahip ülkelerin ve bu ülke firmalarının rekabet şanslarının azaldığı ileri sürülmektedir.

e) Uluslararası Emek ve İnsan Göçünün Artışı: Tarihin her döneminde bir ülkeden diğerine insan ve işgücü göçü olmuştur. İktisadi gelişme seviyeleri arasındaki fark, özellikle işgücü göçünün temel sebebinin oluşturmuş, gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere yoğun bir işgücü göçü olmuştur. Türkiye de bu göçü yoğun olarak yaşayan ülkelerden biridir. İşgücü göçü, diğer sosyal politika tedbirlerinden farklı olarak fertlerin şahsına bağlı olan sosyal güvenlik haklarının da taşınmasını gündeme getirmiştir. Bu hakkın bir ülkeden diğerine transferi ile ilgili problemler, özellikle primli sosyal güvenlik kurumlarına bağlı sosyal güvenlik haklarının kazanılmasında

problemler yaratmıştır. Bazı hakların kaybolması veya iki katlanması söz konusu olmuştur. Öte yandan, işgücü göçü 1990'lı yıllarda başta Doğu Bloğu ülkelerinde yaşanan siyasi ve ekonomik değişim dolayısıyla yaygın bir insan göçüne de dönüşmeye başlamıştır. Bu göç, özellikle göç alan ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine ağır yükler getirmeye başlamıştır.

f) Doğu Bloğu Ülkelerinde Ortaya Çıkan Ekonomik ve Politik Yeniden Yapılanma: Doğu bloğu ülkelerinde yaşanan çok yönlü değişim sosyal güvenlik alanında da kendini göstermiş, bütün iktisadi ve sosyal kurumlar gibi sosyal güvenlik sistemlerinin de yeniden yapılanması gündeme gelmiştir. Bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini oluştururken karşılaştıkları problemler ve arayışlar, diğer ülkelerdeki arayışları ve yeniden yapılanma çabalarını da artırmıştır.

g) İktisadi Sosyal ve Siyasi Hayatta Ortaya Çıkan Liberal Eğilimler: 1980'li yıllar çok yönlü bir liberalleşmenin de başladığı yıllar olmuştur. Liberalleşme, iktisadi hayatta rekabete dayanan piyasa ekonomisinin hakim kılınması ve özelleştirme; siyasi hayatta demokratikleşme akımının güçlenmesi; sosyal hayatta insan hakları ve kadın-erkek eşitliği olarak kendini gösterirken, kültürel açıdan ise din ve inanç özgürlüğü olarak etkisini hissettirmiştir. Ancak bütün bu gelişmelerin özünde, ferdi iradenin hakim kılınması ve bireysel inisiyatifin güçlendirilmesi düşüncesi ağırlık kazanmıştır. Bu gelişmeden sosyal güvenlik sistemleri de etkilenmiş, zorunlu sosyal güvenlik rejimlerinin yerine isteğe bağlı ve bireysel farklılıkları ve tercihleri dikkate alan sosyal güvenlik rejimlerinin oluşturulması talepleri gelmiştir. Bu talepler, sosyal güvenlik sistemleri içinde özel sektörün rolünün artırılması taleplerini de beraberinde getirmiştir.

h) Nüfus Yapısının Değişmesi: Daha önceki kısımlarda da belirtildiği gibi, sağlık hizmetlerinde sağlanan gelişmeler dolayısıyla ortalama hayat ümidinin artması ve doğum oranının düşmesi, gelişmiş ülkelerdeki nüfus yapısını değiştirmiş, yaşlı bir nüfus ortaya çıkmıştır. Yaşlı nüfus; işgücüne iştirak

nispetinin düşmesi, çalışma süresinin kısalması, uzayan emeklilik süreleri ve artan bakım ihtiyacı ile birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetini önemli ölçüde artırmış, sosyal sigorta kurumları için hayati öneme sahip olan aktif/ pasif sigortalı dengesi bozulmuştur. Bu bozulma, gelirlerdeki bir düşmeyi veya çalışan neslin yükünde bir artışı beraberinde getireceği için sosyal güvenlik sistemlerinin varlık sebebini oluşturan dayanışma unsuru zayıflamaya başlamıştır. Gelişmiş ülkelerde 65 yaşını geçenlerin toplam nüfus içindeki payı 21. yüzyılın ortalarında nüfusun üçte birine ulaşacaktır. Bugün nüfusun yaşlanmasını ifade etmek için 65 yaş bile yetersiz kalmaya başlamış, 65 yaşını aşanlar içinde 75 yaş ve üzeri dikkate alınmaya başlanmıştır. 2025 yılında gelişmiş ülkelerde 80 yaşını aşanların nüfusun % 5 ine ulaşacağı tahmin edilmektedir.

**TABLO 5:** Bazı Ülkelerde 80 + Yaş Grubundakilerin Toplam Nüfusa oranı

ÜLKELER	1985	2025
Avrupa Birliği	2.6	4.1
Kuzey Avrupa	2.9	4.6
Alpler Avrupa'sı	3.2	5.6
Adriyatik Ülkeleri	1.3	3.0
Akdeniz ve Ada Ülkeleri	1.5	2.6
Doğu Avrupa Ülkeleri	2.0	3.1
Rusya	1.7	2.7
TÜRKİYE	0.5	1.1

Kaynak: From Pyramid To Pillar, s.39.

Yaşlı nüfus problemi, yalnızca gelişmiş olan ülkeler için söz konusu olan bir problem değildir. Bugün, Türkiye gibi genç nüfusa sahip olan ve bunu bir avantaj olarak gören ülkelerde önümüzdeki yüzyılın yarısında yaşlı nüfus problemi ile karşılaşacaklardır.

i) Aile Yapısındaki Değişme: Mevcut sosyal güvenlik sistemine yönelik en önemli meydan okumalardan biri de aile yapısındaki değişmelerden kaynaklanmıştır. Resmi evlilik bağı ile bir arada yaşayanları aile olarak tanımlayan ve bu çerçevede bağımlılık ilişkisini tanımlayan sosyal güvenlik sistemleri, aile yapısındaki değişmeler karşısında yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu alanda meydana değişiklikler şunlardır:

- ◆ Evlilik bozulmayan bir bağ olmaktan çıkmış, çok sayıda kişi birden fazla evlilik tecrübesi yaşamaya başlamıştır.
- ◆ Resmi evlilik bağı olmadan birlikte yaşayanların sayısı artmıştır.
- ◆ Resmi evlilik bağı dışında çocuk sahibi olanların sayısı artmıştır.
- ◆ Boşandıktan sonra, çok sayıda kişi yeniden evlenmediği için tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısı artmıştır.
- ◆ Aile de ekmeği kazananın tarifi değişmiş, bir çok durumda kadınların erkeklerden daha fazla gelir elde etmeleri söz konusu olmuştur.

Aile yapısında ortaya çıkan bu değişimler, evlilik bağına bağlı olarak kazanılan sosyal güvenlik haklarının devrinde ve paylaşılmasında problemler yaratmıştır. Özellikle sosyal güvenlik haklarının eşler arasında paylaşımı ciddi boyutlara ulaşmıştır.

**TABLO 6:** Bazı Avrupa Ülkelerinde Evlilik Dışında Doğan Çocukların Oranı

ÜLKELER	1972	1980
Avusturya	13.7	17.8
Bulgaristan	9.9	10.9
Danimarka	14.4	33.2
İzlanda	32.3	39.2
Norveç	8.7	14.5
İsveç	25.1	39.7
İngiltere	8.4	10.7

Kaynak: From pyramid to pillar, s.48.

**TABLO 7:** Tek Aile Reisinin Olduğu Ailelerin Oranı (%)

ÜLKELER	1970'ler	1980'ler
Avusturya	13.1	15.9
Belçika	14.7	16.8
Danimarka	9.3	15.7
Almanya	--	21.0
Macaristan	17.0	21.0
İngiltere	8.0	12.0
İsviçre	10.4	12.8

Kaynak: From pyramid to pillar, s.49.

j) **Kadınların İşgücüne İştirak Oranının Artışı:** Kadınların işgücüne iştirak nispetinin yükselmesi, kadınların analık halinden kaynaklanan sorunlarla, ev ve işyerindeki sorumluluklarının uyumlaştırılması problemini de beraberinde getirmiştir. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin, "erkekler tarafından, erkeklerin ihtiyaçları dikkate alın-

arak oluşturulmuş bir sistem olduğu" ileri sürülmüştür. Bu noktada, kadının çalışma hayatına girişini teşvik eden uygulamalarla, analık halinden veya ev işlerinden dolayı sosyal güvenlik haklarından mahrum olması veya kayba uğramasını önlemeye yönelik uygulamalar çatışmıştır. Bu çatışma, zıt yönlü politikaları da beraberinde getirmiştir. Bir yandan kadın ve erkek arasında ayırımın ortadan kaldırılması savunulurken ve bu çerçevede emekli olma yaşları tedrici olarak eşitlenirken, diğer yandan kadının ev işlerinden dolayı sigortalılık haklarının kaybını önlemeye yönelik yeni düzenlemeler veya muafiyetler gündeme getirilmiştir.

k) **Sosyal Bakım İhtiyacının Artması:** Yaşlılar, kimsesiz muhtaç çocuklarla, özürülere yönelik sosyal güvenlik hizmetlerinin nasıl sunulacağı sürekli tartışma konusu olmuş, 1970'li yıllara kadar kurumsal bakım tercih edilirken, 1980'li yıllardan itibaren aile atmosferine en uygun çevrede bu kişilere yönelik hizmetlerin verilmesi savunulmuştur. Bugün, mümkünse, aile atmosferinde bu bakımın verilmesi gerektiği görüşü ağırlık kazanmıştır. Önümüzdeki dönem içinde de bu sebeple sosyal bakım hizmetlerinin büyük önem kazanacağı ve geniş bir istihdam imkanı yaratacağı ileri sürülmektedir.

Sosyal refah hizmetlerinin aile atmosferinde verilebilmesi için, aile içinde öncelikle kadınların, bu kişilerin bakımını sağlamak üzere evde kalmalarını teşvik edecek tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu çerçevede, istihdam akitlerinin sürekliliğinin sağlanması yanında, bu süreler için sosyal güvenlik haklarında kayba yol açmayacak düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Ailenin yaşlı üyesinin, özürülü çocuğun veya uzun süreli hastalığı olan aile ferdi için kadının veya geliri daha düşükse erkeğin, bu kişilerin bakımı için sosyal güvenlik haklarından herhangi bir kayba uğramadan çalışma hayatlarına ara verebilmeleri sağlanmalıdır. Mevcut sosyal güvenlik sistemi bu yöndeki taleplere cevap vermede yetersiz kalmaktadır.

## F. SOSYAL GÜVENLİKTE YENİDEN YAPILANMANIN (DÖNÜŞÜM) YÖNLERİ

Önümüzdeki dönemde, sosyal güvenlik sistemlerinde bir dönüşüm yaşanacağı konusunda yaygın bir görüş olmasına rağmen, bu dönüşümün yönünün ne olacağı konusunda yoğun tartışmalar vardır. Bu tartışmaların bir kısmı duygusal gerekçelerle yürütülürken, bir kısmı da ideolojik bakış açısından yürütülmektedir. Sosyal güvenlik sistemi içinde kadın ve aileye yönelik gelişmelerle ilgili tartışmalar duygusal bazda sürdürülürken, Şili uygulamasından hareketle sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi veya özel sektörün sosyal güvenlik sisteminin içindeki rolünün ne olacağı ile ilgili tartışmalar, ideolojik gerekçelerle yürütülen tartışma alanlarından en belirgin olanını oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının içinde bulunduğu finansman krizinden hareketle yeni finansman yöntemlerinin aranması veya nüfusun yaşlanmasının getireceği problemler ve çözüm yolları ile ilgili tartışmalar ise gerçekçi gerekçelerden hareketle yürütülmektedir. Bu çalışmada, yeri geldikçe her türlü gereğe yer verilecektir.

Sosyal güvenlik alanında meydana gelecek dönüşümün yönü ile ilgili olarak bazı gelişmeler bugün ortaya çıkan eğilimlerden hareketle kolaylıkla tespit edilebilirken, bazı alanlarda bugünden kestirilmesi zor gelişmelerde beklenebilmektedir. Ortalama hayat ümidinin artışına bağlı olarak emeklilik yaşının yükseleceği ile ilgili gelişmeler çok kolaylıkla belirlenebilirken, aile yapısındaki değişmelerin sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde ne yönde bir değişme yaratacağı kolay kestirilememektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde meydana gelecek yeniden yapılanmanın ortaya çıkacağı alanlar ve gelişmeler, çok belirgin olmamakla birlikte, şu başlıklar altında toplanabilir:

### 1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Felsefesinde ve Sosyal Güvenlik Anlayışında Değişme

Kurumsal yapıdan, finansmana; kapsamdan sağlanan garantinin seviyesine kadar

olan bütün değişiklikler sosyal güvenlik sisteminin felsefesi ile ilgili değişmeler tarafından tayin edilecektir. Sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel olmakla birlikte, insanların bu ihtiyaç ve karşılanması ile ilgili değerleri ve yaklaşımları değişecektir. Bu değişme, sistemle ilgili tarafların bakış açılarını ve rollerini de değiştirecektir.

*Sosyal güvenlikle ilgili tarafların sorumluluk alanları yeniden ve daha açık olarak tarif edilecek, fertlerin sorumluluk alanı genişletilecektir*

Tarihi gelişim seyri incelendiği zaman; başlangıçta, sosyal güvenlik ihtiyacının, cemaat tipi toplumsal hayatın aile, komşuluk ve akrabalığa dayalı yardımlaşma ile dini sosyal yardımlar gibi müesseseleri ile karşılandığı görülmektedir. Sanayi devrimi ile birlikte bu müesseseler çözülmüş, 18. yüzyılda sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması tamamen bireysel sorumluluk alanına bırakılmıştır. Devlet tarafsız, işveren de sorumsuz olarak kabul edilmiştir.

19. yüzyıl ferdi sorumluluğun devam etmeyle birlikte, işverenlerin verdiği zararlarla sınırlı bir sorumluluklarının olduğu, devletin de düzenleyici olarak sistem içinde yer aldığı görülmektedir. Bu yüzyılın sonunda gelişen sosyal sigortalar devletin düzenleyici ve yönetici sorumluluğunu belirgin hale getirirken, işverenlerin de yükümlülüklerini artırmıştır. Artan işveren sorumluluğu ferdi sorumluluğu azaltmıştır.

20. yüzyıl, özellikle II. Dünya Savaşından sonra ferdi sorumluluğun en asgari seviyeye indiği hatta bazı sigorta kollarında hiç olmadığı, işverenin sorumluluğunun büyük ölçüde arttığı bir dönem olmuştur. Devlet de, düzenleyici ve yönetici olmasının ötesinde artan oranda sistemin maliyetine de katılmaya başlamıştır. Bu noktada, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması çerçevesinde sistemle ilgili tarafların rollerinin ve sorumluluk alanlarının yeniden belirlenmesi söz konusu olmuştur. Buna göre;

Devlet düzenleyici, denetleyici ve garantör olarak sistemin içinde yer alacak, bir yandan çalışanların ve işverenlerinin yükünü azaltacak, diğer yandan da hiç geliri olmayanların sosyal güvenlik garantisini asgari

seviyede sağlayacak şekilde finansmana katılacaktır.

İşverenlerin sorumluluğu devam etmekle birlikte, bu sorumluluğun getirdiği mali yükümlülük, ekonomik endişelerle rekabet gücünü olumsuz şekilde etkilemeyecek seviyeye indirilecektir. *Kusurlu sorumluluk ilkesine* ağırlık kazandırılacak, işveren sorumluluğunun sigortalama ile devri imkanları artacaktır. Öte yandan, işverenlerin işyerlerindeki çalışanlarına yönelik kurumsal tedbirlerin alınması yönündeki faaliyetleri teşvik edilecektir. İşyeri düzeyindeki sandıklar veya toplu sözleşmelerin bir parçası olarak sigortalama faaliyetleri bu kapsamda gelişecektir.

Asgari seviyede bir sosyal güvenlik garantisinin sağlanması devletin ve işverenin katkıları ile gerçekleşirken, bu seviyenin üzerinde bir garanti tamamen ferdin sorumluluk alanına bırakılacaktır. Bu amaçla bireysel farklılaşmalara da izin verilecektir. Sosyal tarafların sosyal güvenlik sistemi ile ilgili sorumluluklarının daha açık olarak tarif edilmesi gündeme gelecektir.

*Sorumlulukları artan ferdin, sosyal güvenlik sistemi içindeki bireysel inisiyatif alanı da genişleyecektir*

Hakların ve yükümlülüklerin mevzuatla tayin edildiği zorunlu sosyal güvenlik sistemlerinden daha esnek sosyal güvenlik sistemlerine geçildikçe, ferdin inisiyatif alanı da artacaktır. Bu artış özellikle, finansmana katkı ve elde edilecek hakların seviyesi konusunda kendini gösterecektir. Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçiş sosyal güvenlik sistemi içinde bireysel inisiyatifin artışını kolaylaştıracaktır.

*Sosyal güvenlik sistemi içinde özel sektörün rolü artacaktır*

Ferdin inisiyatifin artırılmasına bağlı olarak, zorunlu kapsama alınma ilkesi esnetilecek, sosyal güvenlik sistemi içinde özel sektörün daha fazla rol almasına imkan verilecektir. Bu gelişme, sosyal güvenlik sistemin özelleştirilmesinden ziyade, özel sektör dinamizminin sisteme kazandırılmasına yönelik olacaktır. Sosyal güvenlik alanında özel sektöre izin verilmesi veya rolünün artırılması, kamu menfaatinin göz ardı e-

dilmesi anlamına da gelmeyecektir. Özel sektörün dinamik ve etkin çalışma özellikleri göz ardı edilmeden, tamamlayıcı sosyal güvenlik garantisi sağlamak üzere teşvik edileceklerdir. Sosyal güvenlik alanında faaliyet gösterecek özel sektöre, çok yönlü bir denetim ve gözetim altında izin verilecek, bir anlamda *yarı kamusal* hale gelecektir. Özellikle, sağlık hizmetlerinin arzında bu yönde bir gelişme beklenecektir.

*Özel sektörün faaliyetlerine izin verilmeyen alanlarda üçüncü sektörün faaliyetleri teşvik edilecektir.*

Özel sektöre izin verilmesi konusunda güçlüklerle karşılaşılacak veya mahsurlu görülen alanlarda, üçüncü sektörün gelişmesi de teşvik edilecektir. Üçüncü sektör, kurumsal sosyal güvenlik tedbirlerinin idari ve teknik sebeplerle kapsama alamadığı veya yeterli koruma sağlayamadığı kesimlerin sosyal güvenlik garantilerinin sağlanmasında rol alacaktır. Üçüncü sektör, vakıf gibi geleneksel müesseselerin güçlendirilmesi ve yeniden düzenlenmesi ile toplumsal dayanışma ruhunun güçlendirilmesine yardım edecek ve küresel yaklaşımların yetersiz olduğu alanlarda boşlukları dolduracaktır. Üçüncü sektörün faaliyetleri yaygın bir toplumsal destekle gelişecek bir anlamda her alanda etkisini hissettirecek bireyselleşme eğilimlerine bir tepki olarak görülecektir. Zengin vakıf geleneği dolayısıyla Türkiye, üçüncü sektörün gelişmesi konusunda önemli bir avantaja sahip olacaktır.

*Asgari seviyede bir sosyal güvenlik garantisinin sağlanması temel insan haklarından biri olarak kabul edilecektir.*

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımını sağlayarak toplumsal dayanışmayı sağlama fonksiyonu ihmal edilmeyecek, herkese asgari seviyede bir sosyal güvenlik garantisi sağlanması konusunda mali faktörlerin tayin edici etkisi azaltılacaktır. Bugün İnsan Hakları Evrensel Beyannameinde ve bir çok ülke anayasasında yer alan, "insanların, yaşadıkları toplumun bir üyesi olarak asgari bir sosyal güvenlik garantisine kavuşturulması" ideali temel insan haklarından biri olarak kabul edilecek ve hayata geçirilecektir. Özellikle

kamu ağırlıklı sosyal güvenlik programlarının belirgin amacı, asgari gelir garantisinin sağlanması olacak, bu hakkın sağlanması ile ilgili sınırlamalar kaldırılacaktır.

*Sosyal güvenlik sisteminin iktisadi ve sosyal yapı üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik çabalar artacaktır.*

Sosyal güvenlik sisteminin varlığı, iktisadi gelişmenin sürekliliğine ve istikrarına bağlı olduğundan, sistemin işleyişinin iktisadi yapı üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya veya azaltmaya yönelik tedbirlere ağırlık verilecektir. Bu amaçla finansman yöntemlerinde ve kaynaklarında önemli değişiklikler gerçekleştirilecektir. Sosyal açıdan sosyal güvenlik sisteminin insanları çalışmadan alıkoyan ve yeni bir tür bağımlılık yaratan uygulamalarından vazgeçilecektir. Bu konudaki en önemli gelişme işsizlik sigortası ve aile ödenekleri ile ilgili olarak gerçekleştirilecektir.

*Pasif sosyal güvenlik politikalarından aktif sosyal güvenlik politikalarına geçilecektir*

Sosyal güvenlik sistemlerinin felsefesi ile ilgili olarak en önemli dönüşüm alanlarından birini aktif sosyal güvenlik politikalarına geçiş oluşturacaktır. Tehlikenin zararları ile mücadeleyi esas alan sosyal güvenlik, tehlikenin kendisi ile mücadeleyi de kapsamına alacaktır. Bu çerçevede:

- İnsanların, erkenden emekli olmaları değil, çalışabildikleri sürece güçlerine uygun işlerde çalışmaları teşvik edilecektir. Kronolojik emeklilik yaşının yerini FONKSİYONEL EMEKLİLİK YAŞI alacaktır.
- Malullerin, sürekli aylık alan kişiler değil, rehabilite edilerek yeniden çalışma hayatına kazandırılmaları teşvik edilecektir.
- İşsizlerin, sürekli işsizlik ödeneği alan kişiler olmaktan çıkarılıp, bir an önce çalışma hayatına dönmeleri teşvik edilecek, istihdam yaratan tedbirler desteklenecektir.
- Tedavi edici sağlık hizmetleri kadar, önleyici sağlık hizmetlerine de ağırlık verilecektir. Tedavi edici sağlık hizmetleri için tahsis edilen geniş kaynaklara rağmen sağlıkta beklenen iyileşme gerçekleştirilememiştir.
- İş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması teşvik edilecek, özellikle mali araçlarla bu yöndeki tedbirlerin alınması özendirilecektir.

Sosyal güvenlik sisteminin felsefesi ve sosyal güvenlik anlayışındaki dönüşüm kolay olmayacak, uzun bir sürede, bir ülkeden diğerine farklı zaman dilimlerinde gerçekleşecek ve bir çok ülkede yoğun tepkiler alacaktır. Hiç bir toplumsal tepki olmasa bile, dönüşüm için uygun iktisadi ve sosyal ortamın oluşması, yeniden yapılanmanın gerektirdiği yasal ve kurumsal alt yapının hazırlanması uzun zaman alacaktır.

## **2. Kapsamla ilgili dönüşüm**

*Herkesi her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma hedefi temel hedeflerden biri olmaya devam edecektir.*

“Toplumu oluşturan herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma hedefi”, önümüzdeki dönemde de sosyal güvenlik sistemlerinin temel ve öncelikli hedeflerinden birini oluşturacaktır. Bir çok gelişmiş ülkede, bu hedef önemli ölçüde gerçekleştirilmiş veya çok yaklaşmışken, gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerin sağlamış olduğu başarıların çok uzağında bir noktada bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin yakın zamanda da bu hedefi gerçekleştirmeleri mümkün görülmemektedir. Dolayısıyla herkesi kapsama alma yönündeki çabalar gelişmekte olan ülkelerin gelecek yüzyılda da karşılaşacakları önemli problemlerin başında gelecektir.

*Kişi olarak sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamını kolaylaştıran ve zorlaştıran faktörler birlikte ortaya çıkacaktır.*

Sosyal güvenlik kurumlarının kişi olarak kapsamının genişlemesini kolaylaştıran faktörlerle zorlaştıran faktörler birlikte gerçekleşecektir. Gelişmekte olan ülkelerde:

- Formel sektörde istihdamın artışı;
- Kırsal kesimdeki nüfusun ve tarım işgücünün azalması,
- Bağımlı çalışanların oranındaki artış,
- Sosyal güvenlik kurumlarının sigortalama işlemlerini kolaylaştıran ve hızlandıran tedbirleri artırmaları,
- Sigortalılar ve işverenlerle ilgili işlemlerde bürokrasinin azaltılması ve sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde sağlanan etkinliğin artışı,

- Sosyal güvenlik kurumlarında bilgisayar kullanımının yaygınlaşması ve getirdiği kolaylıklar,
- Fertlerin sosyal güvenlik bilincinin artması,
- Sosyal güvenlik kurumları arasındaki bilgi akışının hızlanması,

kişi olarak sosyal güvenlik kurumlarının kapsamının genişlemesini kolaylaştıracaktır. Öncelikle gelişmiş ülkelerde, olmak üzere klasik sosyal güvenlik kurumlarının kapsama alma işlemlerini zorlaştıran gelişmelerde ortaya çıkacaktır. Bunlar:

- A-tipik ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması,
  - Bağımsız çalışanların oranındaki artış,
  - İşyerlerinin küçülmesi ve dağınıklaşması,
  - Evde çalışmanın yaygınlaşması,
  - Aile birliğinin bozulması dolayısıyla klasik bağımlılık ilişkisinin zayıflaması,
  - İşgücü içinde kadın işgücünün artışı,
  - Nüfusun yaşlanması,
  - İşsizlik oranının artışı,
  - Uluslararası insan ve emek göçünün artışı,
- olarak sıralanabilir. Özellikle, bireysel emek göçünden insan göçüne dönüşen uluslararası göç, uzun vadeli sosyal güvenlik tehlikeleri bakımından göç alan ülkelerde ciddi boşluklar yaratacaktır. Bilgi çağının, ülkeler ve toplumlar arasındaki problemlerin çözüldüğü bir çağ olmayacağı aşikardır. Savaşların, iktisadi ve politik krizlerin devam edeceği, hatta yoğunlaşacağı bir dönem bile olacaktır. Ülkeler arasındaki gelişmişlik farkının da devam edeceği dik-

kate alınır, 21. yüzyıl uluslararası emek ve insan göçünün beraberinde getireceği sosyal güvenlik problemlerinin artacağı bir yüzyıl olacaktır.

*Mali endişelerle getirilen düzenlemeler kapsam açısından boşluklar yaratacaktır.*

Primli sosyal güvenlik rejimlerinin mali problemlerini çözmek için, prim ödeme sürelerinin artırılması kapsam açısından önemli boşluklar yaratacaktır. Özellikle işsizlik, yaşlılık ve malullük sigorta kollarında bu boşluklar söz konusu olacaktır. Emeklilik yaşının yüksel-

tilmesi ve malullük aylığı alabilmek için prim ödeme süresinin uzatılması bir çok kişinin bu sigorta kollarından sağlanan garantiye hak kazanamama tehlikesini beraberinde getirecektir. Benzer şekilde işsizlik sigortasından ivaz almak için staj ve bekleme sürelerinin uzatılması ile aylık verme süresinin kısaltılması da boşluklar yaratacaktır.

*Sosyal güvenlik kurumlarının kapsamına aldığı tehlikelerin kapsamı genişleyecektir.*

Kapsama alınan tehlikeler bakımından ise klasik sosyal güvenlik tehlikelerinin hepsi zaman içinde sosyal güvenlik sistemi içinde yer alacaktır. Öte yandan, sosyal güvenlik tehlikesinin tarifi genişletilerek, gelir yetersizliğine yol açan bütün sebeplerin sosyal güvenlik kapsamına alınması yönünde gelişmeler de görülecektir. Özellikle, aile birliğinin bozulmasına bağlı olarak çocuklar, kadınlar ve özürü aile fertleri ile bakıma muhtaç yaşlılar için ortaya çıkan problemler sosyal güvenlik tehlikesi olarak kabul edilecektir. ILO tarafından belirlenen klasik sosyal güvenlik tehlikelerine ilave olarak bakım ihtiyacı da bir sosyal güvenlik tehlikesi olarak kabul edilecek ve bakım sigortası gündeme gelecektir. Benzer şekilde, siyasi iktidarların uyguladıkları iktisadi ve sosyal politikaların sonucunda mağdur olanların da sosyal güvenlik garantisine kavuşturulması söz konusu olacaktır. Özellikle kamu tarafından finanse edilen sosyal güvenlik kurumları, genel olarak

**TABLO 8: Çok Ayaklı bir Sosyal Güvenlik Sistemi Modeli**

	ZORUNLU KAMU PROGRAMLARI	ZORUNLU ÖZEL PROGRAMLAR	GÖNÜLLÜ ÖZEL PROGRAMLAR
AMAÇLAR(HEDEFLER)	Gelirin yeniden dağılımı ve sigorta	Özel tasarruflar ve sigorta	Özel tasarruflar ve sigorta
DÜZENLEME	Yoklamalı, asgari veya sabit oranlı bir gelir garantisi	Ferdi tasarruf planları veya mesleki programlar	Ferdi tasarruf planları veya mesleki programlar
FİNANSMAN	Vergilerle finansman	Primlerle finansman ve düzenlenmiş fon metodu	Sigortalı primleri ile tam fon metodu

*Kaynak: Avertina the old age crisis. summary. s. 18.*

fakirlikle mücadeleyi esas alacakları için, sigortacılık anlayışının ötesinde, sebebi ne olursa olsun gelir yetersizliği yaratan du-



rumlar sosyal güvenlik kapsamına alınacaktır.

### 3. Kurumsal Yapıdaki Dönüşüm

Sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili en önemli dönüşüm alanlarından birini, kurumsal yapı ile ilgili çok yönlü gelişmeler oluşturacaktır.

*Tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinden çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçilecektir*

Daha önce de belirtildiği gibi, bir sosyal güvenlik sisteminin yerine getirmesi gereken; gelirin yeniden dağılımı; sigorta ve tasarruf gibi üç temel fonksiyon vardır. Bu üç fonksiyon bugün olduğu gibi, kamu tarafından organize edilen tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerince yerine getirilememektedir. Aynı şekilde, Şili'de olduğu gibi, yine tek ayak üzerine kurulmuş özelleştirilmiş sosyal güvenlik sistemleri de yetersiz kalmaktadır. Tamamlayıcı özel sigortalar ise, bütün teşviklere rağmen nüfusun tamamı tarafından benimsenmemektedir. Bu durumda tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin sakıncalarını gidermek üzere çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine doğru bir dönüşüm gerçekleşmektedir.

Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları, kamunun kontrolünde, zorunluluk esasına göre kurulan ve gelirin yeniden dağılımı fonksiyonuna ağırlık veren ve fertlere asgari bir gelir sağlayan kurumlardan oluşurken, ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları tasarruf ve sigorta fonksiyonlarına önem veren, zorunluluk esasına göre işleyen yarı kamusal kurumlardan oluşmaktadır. Üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumları ise isteğe bağlı olarak girilen, özel veya üçüncü sektör tarafından oluşturulan, sağlanan gelir garantisi konusunda bir üst sınır olmayan sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır.

Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemleri, tamamen kamu veya tamamen özel sektör kontrolündeki sosyal güvenlik sistemlerinin eksikliklerini gideren, avantajlarını bir arada toplayan bir yapıya sahiptir. Sosyal güvenlik sistemlerini yeniden yapılandıran Doğu Bloğu ülkeleri ile (Çek Cumhuriyeti

ve Macaristan) gelişmiş ülkelerde (Almanya, Hollanda, Fransa ve İsviçre) çok ayaklı sistemlere geçiş konusunda önemli mesafeler alınmıştır.

*Sosyal sigortalar temel sosyal güvenlik kurumları olarak önemini koruyacak ancak özel sektörün ve üçüncü sektörün sistem içindeki rolü artacaktır*

Sanayi toplumunun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak için geliştirilen sosyal sigortalar, işleyişindeki avantajlar dolayısıyla önümüzdeki yüzyılda da en önemli sosyal güvenlik müessesesi olarak kalmaya devam edecektir. Özel sektörün sosyal güvenlik sistemi içindeki rolünün artması veya üçüncü sektöre ait kurumların yaygınlaşması sosyal sigortaların ortadan kalkmasına yol açmayacaktır. Ancak, sosyal sigorta kurumlarının faaliyetlerini etkin olarak devam ettirebilmesi, çalışma ve istihdam şekillerindeki değişimlere bağlı olarak faaliyetlerini daha etkin olarak gerçekleştirmelerini sağlayacak idari ve yasal düzenlemelerin yapılması gereğini de beraberinde getirecektir.

Sosyal sigortalar varlıklarını devam ettirmekle birlikte, çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçiş özel ve üçüncü sektörün sistem içindeki rolünü artıracaktır. Faaliyetleri kamu tarafından belirlenmiş bir özel sektör sosyal güvenlik sistemi içinde yer alırken, özellikle rekabete açık alanlarda, mesela sağlık hizmetlerinin arzında satın alma yolu ile hizmet temini artacağı için özel sektörün önemi artacaktır. Özel sektör gibi, üçüncü sektörün de sistem içindeki önemi artacaktır. Tamamlayıcı sosyal güvenlik garantisi sağlama ihtiyacının artması bu sektörün gelişmesini teşvik edecektir. Bu noktada sendikaların, bu sektörde yer alan kurumların kurulmasına öncülük ederek ve bizzat sorumluluk alarak faaliyet alanlarını genişletmeleri söz konusu olabilecektir.

*Sosyal güvenlik sistemlerinde merkezileşme ve ademi merkezileşme yönündeki örgütlenme eş zamanlı olarak ortaya çıkacaktır.*

Kamu sosyal güvenlik kurumlarının etkinliğini artırmak için yapılan çalışmalar, sosyal güvenlik kurumlarının organizasyon

yapılarında merkezileşme ve ademi merkezileşme yönünde eş zamanlı ve zıt yönlü gelişmeleri beraberinde getirmektedir. Kamunun rolünü artıran merkezileşme eğilimi ile özel sektör veya mahalli idarelerin etkinliğini artıran gelişmeler birlikte gerçekleşmektedir. Her iki yöndeki gelişmelerin de temel amacı sosyal güvenlik sistemlerinin daha etkin çalışan bir yapıya kavuşmasıdır.

Merkezileşme, sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birliği sağlama çabaları ile aynı anda faaliyet gösteren sosyal sigortalar, kamu sosyal güvenlik kurumları ve gönüllü kuruluşlar arasında birbirlerinin faaliyetlerini bütünleştirmek ve aralarındaki koordinasyonu sağlamak için arzu edilmektedir. Üst düzey sosyal güvenlik koordinasyon kurulları oluşturulması bu yöndeki eğilimlerin sonucudur. Ademi merkezileşme ise, sistem ile ilgili sosyal tarafların da yönetime ve karar sürecine katılmalarını sağlamaya yönelik değişiklikleri ihtiva etmektedir. Sendikaların, mahalli idarelerin karar sürecine katılmalarına imkan veren uygulamalarla, sosyal güvenlik sistemi içinde özel sektörün rolünün artırılması ademi merkezileşme örneklerini oluşturmaktadır.

*Sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde özerkleşme eğilimleri artmakla birlikte özelleştirme-özerkleştirme tartışmaları artacaktır*

Sosyal güvenlik kurumlarının yönetimi, genellikle ilgili tarafların yönetimde temsil edilmelerine imkan veren özerk bir yapı ile oluşturulmaktadır. Ancak, bu özerk yapı içinde devletin temsil oranı ve gücü daha fazladır. Önümüzdeki dönem, sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde sigortalıların ve işverenlerin, hatta mahalli idarelerin temsil oranının arttığı, kurumların kamu müdahalesini asgariye indirecek daha özerk yönetim yapılarına sahip oldukları bir dönem olacaktır. Bu gelişme, bugün gelecek dönemde fonksiyonları ne olacağı tartışılan sendikaların varlıkları için önemli bir gerekçe olacaktır. Özerkleşme, sosyal güvenlik kurumlarının imkanlarının politik amaçlarla kullanılmasını engellerken, sosyal tarafların sosyal güvenlik sistemlerinin

den beklentilerini daha gerçekçi yapacaktır.

**TABLO 9:** Latin Amerika Ülkelerinde, Sosyal Tarafların Sosyal Sigorta Kurumlarının Yönetim Organlarında Temsili

ÜLKE	İŞÇİ	İŞVEREN	HÜKÜMET	DiĞER	TOPLAM
BREZİLYA	4	3	3	5	15
KOLOMBİYA	4	1	1	1	7
KOSTA RİKA	2	2	2	1	7
DOMİNİK CUM.	3	3	3	-	9
EKVATOR	5	1	1	1	8
MEKSİKA	4	4	4	-	12
PANAMA	3	3	3	1	10
PARAGUAY	2	2	2	-	6
VENEZUELLA	2	2	2	1	7

Kaynak: ILO, *Report of The General Director, 13.th Conference of American States Member Of The ILO, 1992.*

Özerkleşme, sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması ile ilgili olarak özelleştirmeye bir alternatif olarak görüleceğinden gelecek yüzyıl çok yoğun bir "özelleştirme mi özerkleştirme mi tartışması" sürdürülecektir. Duygusal ve ideolojik bazda sürdürülecek bu tartışma sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması ile ilgili en önemli tartışma alanlarından birini oluşturacaktır. Burada zaman içinde çıkış noktasını, daha etkin olanın tercih edilmesi yönündeki kararlar oluşturacaktır. Çünkü *etkin yönetim, kimin yönettiğinden daha önemli* olacaktır.

İyi ve etkin yönetim anlayışı hakim olacaktır.

Gelişmiş ülkelerde, sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların üst sınırına gelinmiş olması daha fazla sosyal güvenlik garantisi için tahsis edilen kaynakların etkin kullanımı ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Etkinlik, sosyal güvenlik alanında öne çıkarılmayan, hatta hiç dikkate alınmayan bir kriter olmuş, aynı kaynakla daha fazla sosyal güvenlik garantisi sağlanabilir mi sorusu sorulmamıştır. Gelecek dönem, her alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında kaynakların etkin kullanımı gereğini artıracak, bunun en fazla hissedildiği alanlardan birini de özellikle sağlık

gibi, hizmete çevrilerek sunulan sosyal güvenlik hizmetleri oluşturacaktır. Özel sektörün sosyal güvenlik sistemi içinde rolünün artması bu etkinlik arayışlarının bir sonucu olarak gerçekleşecektir. Kamu sosyal güvenlik kurumlarında da etkin kaynak kullanımını gerçekleştirecek profesyonel yönetim anlayışı yaygınlaşacaktır. Büyük mali kaynakları kullanan ve geniş toplum kesimlerini ilgilendiren sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının etkin kullanılması ihtiyacı, yönetimde özerkleşme arayışlarını da güçlendirecektir.

**TABLO 10:** Bazı Ülkelerde Emeklilik Programlarının Yönetim Giderleri (1989-1992)

ÜLKELER	FERT BAŞINA YÖNETİM GİDERLERİ	A.B.D. Doları Olarak
	FBMG'İN Yüzdesi Olarak	
KANADA	0.05	10.0
ŞİLİ	2.30	50.2
KOSTA RİKA	0.36	7.5
FİNLANDİYA	0.26	63.7
ALMANYA	0.18	35.9
HİNDİSTAN	0.72	2.4
İSRAİL	0.10	9.5
JAPONYA	0.04	8.3
LÜKSEMBURG	0.28	38.1
HOLLANDA	0.13	20.1
PAKİSTAN	0.86	3.0
İSPANYA	0.11	10.4
İSVİÇRE	0.09	28.9
TUNUS	1.03	12.1
ZAMBİYA	4.49	16.3
BURUNDİ	7.25	14.9
TÜRKİYE	0.41	4.6

Kaynak: Averting the old age crisis, appendix,

*Sosyal güvenlik kurumları, bürokratik işlemleri azaltan ve talepleri hızla karşılayan bir idari yapıya kavuşacaklardır*

Sosyal güvenlik kurumları çok yönlü ve yoğun bilgi akışının olduğu, bu bilgi akışı ile ilgili işlemlerin yürütüldüğü günlük işleri yoğun olan idari hizmet birimlerine sahiptirler. Öncelikle sosyal güvenlik kurumlarının

nüfusun tamamını ilgilendiren bir faaliyet alanına sahip oldukları dikkate alınır, sağlıklı ve güvenilir bilgi akışının ne kadar önemli olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Sosyal güvenliğin doğrudan ilgili tarafları olan sigortalı, işveren ve Kurumlar arasındaki bilgi akışının sürekli, hızlı ve doğru olarak gerçekleştirilmesi zorunluluğu vardır. Bu hak kayıplarının veya suiistimallerin ortaya çıkması için olduğu kadar sistemin taraflarının sunulan hizmetten tatmin olması için de önemlidir. Teknolojik gelişme ve özellikle bilgisayar kullanımının getirdiği kolaylıklar bugün yavaş işleyen ve hantal bir bünyeye sahip olan sosyal güvenlik kurumlarının dinamizmini artıracaktır. Bu gelişme, sigortalıların kapsama alınması, primlerin toplanması ve aylık ve gelirlerin hesaplanması ile ilgili işlemlerde hız ve rahatlık kazandıracak, sosyal güvenlik kurumlarının insani yönünü güçlendirecektir. Bu değişikliklerin en fazla hissedildiği ülkelerin başında, şüphesiz Türkiye gelmektedir.

*Sigortalılar, kendilerini sosyal güvenlik kurumlarının bir müşterisi gibi görecektir*

Sosyal güvenlik kurumlarının kapsamındaki kişiler, kurumlarla olan ilişkilerinde kendilerini bu kurumların bir MÜŞTERİSİ (TÜKETİCİ) gibi görecektir ve hizmet beklentileri bu anlayış içinde olacaktır. Bu beklenti, kamu sosyal güvenlik kurumlarını özel sektör kurumları gibi çalışma anlayışına zorlayacaktır. Sigortalılar daha insanca bir muamele ile taleplerinin daha kısa sürede ve doğru olarak karşılanmasını talep edecekler, hizmetlerin sunulmasında ortaya çıkan bekleme ve zaman israfına tahammül edemeyeceklerdir.

Sigortalıların kendilerini bir müşteri gibi görmeleri, sosyal güvenlik kurumlarının halkla ilişkiler faaliyetlerini geliştirmelerini, kamuya karşı daha şeffaf faaliyet göstermelerini zorunlu hale getirecektir. Fertlerin sosyal güvenlikleri ile ilgili olarak bilgi alma, başvuru ve şikayet haklarını kullanma mekanizmaları güçlendirilecektir.

#### 4. Finansmanla İlgili Dönüşüm

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin bugün karşılaştığı en önemli problemin fi-

nansman problemi olması, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili önemli dönüşüm alanlarından birinin de sistemin finansmanı ile ilgili gelişmeler üzerine yoğunlaştıracaktır. Finansmanla ilgili dönüşümün genel çizgilerinin ne olacağı bugünden şekillenmeye başlamıştır.

*Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma hedefi ön plana çıkacaktır*

Sosyal güvenlik nihayetinde bir kaynak tahsisi meselesidir ve iktisadi imkanlarla desteklenmeyen bir sosyal güvenlik sisteminin varlığını sürdürmesi mümkün değildir. Bu bakımdan belirlenen amaçlarını gerçekleştirmesini sağlayacak yeterli kaynaklara sahip olmak sosyal güvenlik kurumları bakımından hayati öneme sahiptir. Önümüzdeki yüzyıl, yeterli mali kaynaklara sahip olan ve sürekli ve istikrarlı bir yapı kazanmış, SÜRDÜRÜLEBİLİR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ OLUŞTURMA hedefinin öncelik kazandığı bir dönem olacaktır.

*Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların daha fazla artırılması mümkün olmayacaktır.*

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar, makro düzeyde GSYİH'İN % 25-40 arasında değişirken, mikro düzeyde ferdin kullanılabilir gelirinin üçte birine ulaşmıştır. Bu seviye, sosyal güvenlik için tahsis edilecek kaynakların üst sınırını oluşturmaktadır. Tahsis edilen kaynakları artırarak daha fazla sosyal güvenlik garantisi sağlama imkanı kalmamıştır. Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik harcamaları ile ilgili olarak gündeme gelen kısıntılar, bu gelişmenin ilk işaretleridir. Daha fazla sosyal güvenlik garantisi sağlamanın yolu kaynakları etkin kullanmaktan geçmektedir ve bunun arayışları artacaktır.

*Sosyal güvenlik sisteminin finansmanının iktisadi sistem üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler artacaktır.*

İktisadi gelişmeye dayandırılmayan bir sosyal güvenlik sisteminin varlığını devam ettirmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sistemlerinin bindikleri dalı kesecek bir işleyişe de sahip olmaları düşünülemez. Sosyal güvenlik kurumlarının

finansman metodları, gelir kaynaklarının belirlenmesi, tahsili, fonların kullanımı ve harcama alanları konusunda bugün var olduğu ileri sürülen olumsuz etkileri gidermeye yönelik düzenlemeler ağırlık kazanacaktır. Bütçe açıklarına yol açmayacak, enflasyonu hızlandırmayacak, istihdamı daraltacak, tasarrufları azaltacak ve firmaların ve ekonominin rekabet gücünü olumsuz etkileyecek finansman kaynaklarından ve metodlarından kaçınılacaktır.

*Sosyal güvenlik sisteminin amaçları ile finansman metodları ve gelir kaynakları arasındaki ilişki daha güçlendirilecektir*

Sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı sağlama, sigorta ve tasarruf amaçları ile finansman metodları ve gelir kaynakları arasında daha sıkı bir ilişki kurulacaktır. Gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı büyük ölçüde vergi gelirlerinden karşılanacak ve yılı yılına finansman metodu benimsenecektir. Sigorta ve tasarruf fonksiyonlarını gerçekleştirmeye yönelik sosyal güvenlik kurumları ise primlerle finanse edilecek ve finansman yöntemi olarak fon metodunu kullanacaklardır. Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemleri oluşturulduca, ikinci ayaktan itibaren sigortalıların sistemin finansmanına katkısı artacaktır. Gelirin yeniden dağılımı ve sosyal adalet ilkelerinin önem kazandığı birinci ayak sosyal güvenlik kurumları ağırlıklı olarak kamu tarafından finanse edilirken, ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları işveren ve sigortalı tarafından, üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumları ise tamamen veya büyük ölçüde sigortalı tarafından finanse edilecektir.

**TABLO 11.** Sosyal Güvenlik Harcamalarının Sigorta Kollarına Göre Dağılımı (1993)

ÜLKELER	SAĞLIK	YAŞLILIK	AİLE-ANALIK	İSTİHDAM	ÇEŞİTLİ
Belçika	33.7	45.3	7.9	11.6	1.5
Danimarka	28.1	34.0	14.3	18.9	4.7
Almanya	40.2	41.1	8.3	7.6	2.8
Yunanistan	24.7	66.2	1.7	3.4	4.0
İspanya	35.2	40.4	2.3	21.1	1.0
Fransa	34.0	43.6	12.6	8.3	1.5
İtalya	31.2	62.8	3.8	2.2	--
Hollanda	44.6	37.1	6.5	9.2	2.6
Portekiz	44.5	40.6	5.4	6.5	3.0
İngiltere	31.3	41.3	18.5	7.3	1.6

Kaynak: Türk-İş Yıllığı, cilt:1, s.295

*Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçiş, standart dışı çalışanların finansmana katkı problemlerinin çözümünü kolaylaştıracaktır*

Standart dışı çalışma klasik sosyal güvenlik sistemleri için en önemli meydan okumalardan biri olarak bahsedilmiştir. Sürekli, düşük veya istikrarsız gelirle çalışan bu kesimin sosyal güvenlik garantilerinin çözümü, bireysel farklılaşmalara izin veren ikinci ve üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının varlığı sayesinde kolaylaşacaktır. Ödenen primlerle alınan aylıklar arasındaki ilişkinin güçlü olduğu bu kurumlarda adalet duygusunun zedelenmesine de imkan verilmeyecektir.

*Sosyal güvenlik sistemlerinin gelir kaynaklarının tespitinde, iktisadi zorunluluklarla sistemin amaçları arasındaki çatışma tayin edici rol oynayacaktır*

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında gelir kaynağı olarak primler mi veya vergilerin mi kullanılacağı, ne miktarda ve nasıl kullanılacakları ile kimlerin ödeyeceği ile ilgili olarak yapılacak düzenlemeler ciddi tepkilere yol açacaktır. İktisadi endişelere ağırlık verilmesi sigortalıların tepkisini artırırken, sosyal amaçların öne alınması işverenlerin tepkisini çekecektir. Bu noktada mali ve iktisadi zorunluluklarla sosyal amaçları gerçekleştirme hedefi arasında bir uyum sağlanması gereği ortaya çıkacaktır. Bu uyumu sağlamak da önümüzdeki dönemde sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı önemli problem alanlarından birini oluşturacaktır.

*Sosyal tarafların sistemin finansmana katkılarının yönü ve oranı değişecektir*

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı daha çok talep edilecek, ancak bu katkı öncelikle insanlara yaşadıkları toplum içinde asgari bir gelir garantisi sağlamaya yönelik birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için olacaktır. Devlet, sosyal adaleti temin etmeye yönelik, gelirin yeniden dağılımına fırsat verecek şekilde finansmana katılacaktır. Devletin finansmana katkısını artıran ikinci faktör sosyal tarafların yükünü azaltmak, özellikle de teşvik edici nitelikte

olmak üzere işverenlerin prim yükünü azaltma yönünde ortaya çıkacaktır. Prim ödeyerek gerçekleşecek bu katkının amacı istihdamı teşvik etmek ve firmaların rekabet gücünü artırmak olacaktır. Devlet yatırımları teşvik etmek üzere, belirli bir süre veya sürekli fakat belirli bir oranda prim ödeyerek finansmana katılabilecektir. 1998 yılı başında Olağanüstü hal bölgesi ve kalkınmada öncelikli yörelerde istihdam edilenlerin primlerinin 4 yıl süreyle devlet tarafından ödeneceğinin kabul edilmesi bu gelişmenin ülkemize yansıyan ilk örneğini oluşturmaktadır. Devletin sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkısını azaltacak en önemli gelişme, üçüncü sektör sosyal güvenlik kurumları olacaktır. Bu kurumlar geliştiği ölçüde devletin kamu sosyal güvenlik harcamaları için bütçeden yapmak zorunda kalacağı transferler azalacaktır.

**TABLO 12: A.B. Ülkelerinde Kaynaklarına Göre Sosyal Güvenlik Gelirleri (1994), (%)**

ÜLKELER	KAMU KATKISI	İŞVEREN PRIMLERİ	ÜCRETİ PRİMLERİ	BAĞIMSIZLARIN PRIMLERİ
VERGİLEME AĞIRLIKLILIK ÜLKELER				
Danimarka	75.6	9.2	10.1	--
İrlanda	61.0	23.0	13.7	1.5
İngiltere	43.9	26.1	18.5	2.6
Lüksemburg	42.5	29.4	18.5	2.6
PRİM AĞIRLIKLILIK ÜLKELER				
Fransa	21.5	49.0	22.1	4.4
Yunanistan	19.1	45.7	26.6	--
KARMA FİNANSMANA SAHİP ÜLKELER				
Belçika	20.1	43.1	24.1	1.4
Hollanda	15.8	20.1	37.1	1.9
Almanya	26.6	38.3	22.5	1.0
İspanya	29.6	50.2	9.2	4.5
İtalya	34.9	46.5	10.3	5.9
Portekiz.	37.4	34.4	18.7	2.1

Kaynak: Türk-İş Yıllığı, Cilt:1, s.288

Sosyal güvenlik primlerinin bir istihdam vergisine dönüşmesini önlemek için işveren primleri düşecektir. Sosyal güvenlik sistemi içinde işveren primlerinin düşmesi, küreselleşme ve artan uluslararası rekabetin kaçınılmaz bir sonucu olacaktır. Özellikle, sigorta primlerinin maliyetleri artırdığına

inanılan dışa açık sektörlerde bu gelişme ortaya çıkacaktır. İşveren primlerindeki düşme, kısmen devlet katkısının artması, kısmen de ikinci ve üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması ile gerçekleşecektir. Farklılaştırılmış gelir garantisinin sağlanacağı bu kurumların finansmanı büyük ölçüde sigortalılar tarafından karşılanacaktır.

Mevcut sosyal güvenlik sistemi içinde sigortalılar bazı sigorta kolları için hiç prim ödememekte veya düşük oranda prim ödemektedirler. Özellikle 1950'li yıllardan sonra sigortalıların ödediği primler düşmüş, sistemin yükü işveren üzerine aktarılmıştır. Yeniden yapılanma süreci içinde çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçiş ve gelir ve aylıklarda ortaya çıkacak farklılaştırma, sigortalıların finansmana katkısının artmasını da beraberinde getirecektir. Sigorta fonksiyonuna ağırlık veren ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının büyük ölçüde, tasarruf fonksiyonuna ağırlık veren üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı ise tamamen sigortalılar tarafından karşılanacaktır.

*Fon metodu ile çalışan sosyal güvenlik kurumlarının artışı, bu fonların değerlendirilmesi ve denetlenmesi ile ilgili problemleri de beraberinde getirecektir*

İster kamu, isterse özel sektör tarafından organize edilsin, sigorta ve tasarruf fonksiyonuna ağırlık veren ikinci ve üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının fon metodu ile çalışmaları kaçınılmaz olacaktır. Bu kurumların yaratacağı fonların zaman içinde önemli miktarlara ulaşacağı da kesindir. Bu noktada problem, kamu menfaatini korumak amacıyla, devletin fonların kullanımına getireceği sınırlamalarla, bu sınırlamaların fonların getiri oranlarını düşüreceği iddiasından kaynaklanacaktır. Bugün Şili'de olduğu gibi GSYİH'İNİN % 25 ini aşan bir tasarruf birikimi söz konusu olursa, bu takdirde fonların kullanımına getirilen sınırlamaların sermaye piyasasının dengelerini bozması söz konusu olacaktır. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet müdahalesinin yönü ve sınırları ile ilgili olan bu çatışma gelecek yüzyılda üzerinde fazlaca

durulan finansman problemlerinin başında gelecektir.

### **5. Sosyal Güvenlik Garantisinin Niteliği ve Seviyesi ile İlgili Gelişmeler**

Sosyal güvenlik sistemlerinin felsefesinin, kurumsal yapısının ve finansmanının değişmesi, sağladığı garantinin niteliğini ve seviyesini de değiştirecektir.

*Asgari bir gelir garantisi sağlama hedefi önemini koruyacaktır*

Ne şekilde organize edilirse edilsin, sosyal güvenlik sistemleri, "insanları ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarma ve onlara yaşadıkları toplum içinde insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardı kazandırma amacını" birinci amaç olarak benimseyeceklerdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsal yapısındaki değişme de bu amaca hizmet edecektir. Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları, en asgari seviyedeki iştirak ile, insan olmanın ve o ülkede yaşamının bir gereği olarak herkese asgari bir sosyal güvenlik garantisi sağlayacaktır. Bu garantinin seviyesini de fakirlik çizgisi belirleyecektir. Sebebi ne olursa olsun, fertlerin bu çizginin altına düşmesine izin verilmeyecektir. Fakirlik çizgisinin tespiti ise zamana ve mekana bağlı olarak değişmekle birlikte, fert başına milli gelirin belirli bir yüzdesi alınarak belirlenmektedir ( genel olarak % 50 si alınmaktadır). Bu garantinin sağlanması konusunda mali faktörler ikinci planda tutulacak, ihtiyaç faktörü ön plana çıkarılacaktır.

**TABLO 13: Emekli Aylıklarının Fert Başına Milli Gelire Oranı**

ÜLKELER	Emekli Aylığı/FBMG (%)
A.B.D.	28
Japonya	49
Avusturya	47
Macaristan	48
Almanya	61
Norveç	37
Portekiz	34
İsveç	80
İsviçre	55
TÜRKİYE	65

Kaynak: Averting the old ages crisis, appendix.

*Aylık ve gelirlerde bireysel farklılaştırmalara imkan verilecek, ödenen primlerle gelirler arasındaki ilişki güçlendirilecektir*

Fertlerin birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının sağladığı asgari seviyedeki gelir garantisinin üzerine çıkmalarına izin verilecek, ancak bu gelirlerin tespitinde ödenen primlerin miktarı ve süresi esas alınacaktır. Gelir ve aylıkların ödenen primlerle ilişkilendirilmesi, sistemin mutlak eşitlik uygulamaları dolayısıyla az ödeyenle çok ödeyen ancak aynı geliri alanlar arasında yarattığı huzursuzluk ortadan kaldırılacaktır. Bu aylık ve gelirlerin hiç bir zaman üst sınırı olmayacak anlamına gelmeyecek, özellikle ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarında sigorta fonksiyonu dolayısıyla gelirin yenido dağılımına imkan verecek şekilde tavan ve taban uygulamasına imkan verilecektir.

*Sosyal güvenlik garantisine hak kazanma şartlarını kolaylaştıran faktörlerle zorlaştırılan faktörler birlikte ortaya çıkacaktır*

İnsani endişelerle sosyal güvenlik sistemlerinin sağladığı garantiye kavuşma hakkını kolaylaştıran düzenlemelerle, mali endişelerle zorlaştıran faktörler aynı zaman diliminde ortaya çıkacaktır. 1980'li yıllardan sonra mevcut sistem içinde hak kazanma şartlarının ağırlaştırılması yönünde gelişmeler olmuştur. Özellikle emeklilik için olmak üzere prim ödeme süreleri uzatılmış, aylık hesaplama metodları değiştirilmiş ve bekleme süreleri uzatılmıştır. Gelecek yüzyılda da bu yöndeki eğilimlerin devam etmesi beklenecektir. Ancak, özellikle sağlık hakkı ve fakirlik çizgisi seviyesindeki gelir garantisi için aylık ve gelirlere hak kazanma şartlarının kolaylaştırılması da beklenmektedir. Bu gelişme, sosyal güvenlik sistemlerinin önümüzdeki dönemde karşılaçağı açmazlardan birini oluşturacaktır.

*Sosyal güvenliğin bireyselleştirilmesi, yoklamalı ivazların önemini artıracaktır*

İdari organizasyonun işleyişinde sağlanacak kolaylıklar ve bilgi akışındaki hızlanmaya bağlı olarak, sosyal güvenlik garantisinin kişisel ihtiyaçlar dikkate alınarak farklılaştırılması artacak, bu da yoklamalı ivazların önemini artıracaktır. Yoklamalı ivazla-

rın, idari giderler azaltıldığı ölçüde, gerçek ihtiyaç sahibinin bulunması dolayısıyla sosyal güvenlik sistemlerinin etkinliğini artıracaktır.

*Sağlık hizmetlerinin sunulması, sosyal güvenlik sistemlerinin en zor dönüşüm alanlarından birini oluşturacaktır*

Sağlık hakkı temel ve vazgeçilmez insan haklarından biri olmakla birlikte, giderek maliyeti artmaktadır. Bu noktada zaten var olan insani gerekçeler-mali yetersizlik çatışması, artarak devam edecek gibi görünmektedir. Yalnızca yaşlanan nüfus dolayısıyla değil, artan sağlık bilinci dolayısıyla sağlık hizmetlerine olan talep hızla artacaktır. Gelişen tıp teknolojisi dolayısıyla sağlık hizmetlerinde standart belirleme güçlükleri de vardır. Sağlık hizmetleri ile ilgili olarak beklenen gelişmeler şu noktalarda yoğunlaşacaktır:

- Talepteki baskı ve arzadaki yetersizlik, sağlık hizmetlerinin arzında özel sektörün önemini artıracaktır.
- Tedavi edici sağlık hizmetleri yanında önleyici hizmetlere de önem verilecektir.
- Kaynak kullanımında etkinliği sağlamak üzere sağlık hizmeti arzedenlerin ve talep edenlerin sağlık ekonomisi hakkında bilinçlendirilmelerine ağırlık verilecektir.
- Sosyal rahatsızlıkların tıbbileştirilmesi engellenecektir.

*Sosyal bakım hizmetlerinin önemi artacaktır*

Sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal refah hizmetlerinin önemi artacaktır. Kurumsal bakımın yerini evde ve aile fertleri tarafından bakım alacaktır. Bu sebeple, evde bakımı teşvik edecek ve kolaylaştıracak tedbirlere ağırlık verilecektir. Daha önceki kısımlarda da bahsedildiği gibi, aile fertlerinin bakımı için evde kalan kişinin sosyal güvenlik hakları bakımından kayba uğramasını önleyici düzenlemelere ağırlık verilecektir.

*Esnek ve a-tipik çalışma şekilleri dolayısıyla sosyal güvenlik haklarının tespitinde ortaya çıkan problemler çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçişle asgariye inecektir.*

Kapsam ve finansman konusunda olduğu gibi, sosyal güvenlik haklarının belirlenmesinde ve özellikle de gelir ve aylıkların hesaplanmasın a-tipik çalışma tarzını seçenlerle ilgili olarak klasik sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı ciddi problemler çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçişle asgariye inecektir. Bu kolaylık ikinci ve üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının işleyiş özelliklerinden kaynaklanacaktır. Birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının finansmanında vergiler kullanıldığı ölçüde sosyal adaleti ve dayanışmayı zedeleme unsuru zayıflayacaktır.

*Aile yapısının değişmesi, bütün bir sosyal güvenlik sistemini zorlayacak etkileri de beraberinde getirecektir*

Boşanmaların artışı, tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısının artması, resmi evlilik bağı dışında doğan çocukların sayısının artması klasik sosyal güvenlik sistemlerini bir çok alanda yetersiz kılmıştır. Bu noktada çok ciddi bir çatışma ortaya çıkmıştır. Bir yanda bireysel tercihlere önem ve öncelik veren bir anlayışın varlığı, diğer yanda aile birliğinin bozulmasındaki artışın beraberinde getireceği toplumsal sorunlar sistemin yeniden yapılanması ile ilgili çözümlü zor problem alanlarından birini oluşturmaktadır. Bireysel tercihleri dikkate alacak değişikliklerin yapılmasının, aile birliğinin bozulmasını hızlandıracağı düşüncesi bu tedbirlerin alınmasını geciktirirken, sistemin temel felsefesini oluşturan bireysel tercihlere önem verme ilkesi ihmal edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin ailenin güçlendirilmesine yönelik tedbirlere ağırlık vermesi gerektiği yönündeki görüşlerin yaygınlığı da bu konuda çözüm geliştirilmesini güçleştirmektedir. Bu probleme, kadınların aile ve çalışma hayatındaki sorumluluklarının uyumlaştırılması ve bunun sosyal güvenlik haklarına olan etkileri dahil edilirse, sorunun boyutlarının ne derece büyük olduğu daha kolay anlaşılacaktır. Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması konusunda gelişme trendi net olmayan problem alanlarının başında bu husus gelmektedir.

*Sosyal güvenlik ivazlarının yeni bir bağımlılık yaratmasına izin vermeyecek düzenlemelerden kaçınılacaktır*

Sosyal güvenlik garantisinin varlığının insanları çalışmadan alı koyduğu, tasarrufu unutturduğu, onları tembellik ve atalete sevk ettiği yönünde iddialar da vardır. Özellikle erken emeklilik uygulamasının ve işsizlik sigortasının bu etkiyi doğurduğu ileri sürülmektedir. Bu da yeni bir tür bağımlılık yaratmaktadır. Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçişle birlikte, sağlanan sosyal güvenlik garantisinin, fakirlik çizgisinin üstünde ödenen primlere bağlı olarak belirlenmesi bu yöndeki olumsuz etkilerin asgariye indirilmesine yardımcı olacaktır.

## SONUÇ OLARAK

21. yüzyıl, sosyal güvenlik sistemleri için kronolojik bir tarih olmaktan öte, sistemin köklü bir dönüşüm yaşadığı ve yeniden yapılandığı bir yüzyıl olacaktır. Bu dönüşümün kısa sürede ve kolaylıkla gerçekleşmesini beklemek fazla iyimserlik olacaktır. Dönüşümle ilgili çeşitli problemlerle karşılaşılacaktır.

Yalnızca bugün için değil, geçmiş ve gelecek dönemler ile nesiller için haklar ve yükümlülükler getiren sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşüm, bir dirençle de karşılaşacaktır. Bu direnç demokratik rejime sahip ülkelerde daha şiddetli olacaktır. Bununla birlikte, Doğu Bloğu ülkelerinde olduğu gibi iktisadi ve sosyal hayatta köklü değişimlerin olduğu ülkelerde bu dönüşüm daha hızlı ve kolay olacaktır. Aynı şekilde, iktisadi sistemde veya bizzat sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan ciddi krizler ve bu krizden çıkış arayışlarının yoğunlaştığı ülkelerde de dönüşüm geniş toplum kesimleri tarafından daha kolay kabullenilecektir. Gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan krizin şiddeti arttıkça sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması yönündeki talepler artacak ve dönüşüm daha kolay olacaktır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşümü ile ilgili önemli problem alanlarından birini de alt yapının oluşturulması teşkil edecektir.



Öncelikle yasal düzenlemelerin yapılması ve idari organizasyonun oluşturulması gerekecektir. Yasal düzenlemeler, ülkenin siyasi rejimine, parlamenter sistemin yapısına ve baskı gruplarının karar mekanizması üzerindeki etkilerine bağlı olarak bazı ülkelerde çok kolay yapılabilirken, diğerlerinde çok güç olacaktır. Benzer şekilde, idari organizasyonun oluşturulması, ihtiyaç duyulan maddi kaynakların hacmi ve insan gücünün niteliğine bağlı olarak yüksek bir maliyeti de beraberinde getirebilecektir. Bütün bunların ötesinde yeni sistemi uygulayacak insan gücünün varlığı da tayin edici bir rol oynayacaktır.

Modern toplum hayatına yaptığı pozitif katkılar ile sosyal hayatın vazgeçilemez unsurlarından birini oluşturan sosyal güvenliğin bugün geldiği noktada yeniden yapılanması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu zorunluluk, mevcut sistemi kriz içinde olan Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için fazlasıyla mevcuttur. Sosyal güvenlik sisteminde dönüşüm kaçınılmaz olduğuna göre, konu ile ilgili tartışmaları ideolojik ve duygusal gerekçelerden kurtarıp gerçekçi sebeplere dayandırmak daha akılcı olacaktır.

Son söz olarak; Türkiye gelişmekte olan bir ülke olması dolayısıyla kaynak yetersizliğine bağlı problemler dışında, temel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı uygulamalar dolayısıyla mevcut sosyal güvenlik sistemini kriz içine düşürmüştür. Bu olumsuz gelişmeden çıkarılabilecek sonuç, zorunluluk sebebiyle yapılması gerektiği bütün sosyal kesimler tarafından belirtilen sosyal güvenlik reformunun, yalnızca kısa vadeli çözümler getirmek ve mevcut sistemin bir süre daha ayakta kalmasını sağlamak için değil, bir kriz olmasaydı bile iktisadi, sosyal ve kültürel hayatta meydana gelen değişimler dolayısıyla kapsamlı şekilde yapılmasıdır.

#### FAYDALANILAN KAYNAKLAR

ALPER, Yusuf; " Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yeniden Yapılanma İhtiyacı", Prof. Dr. Metin KUTAL'a Armağan, Ankara-1998.

ALPER, Yusuf; "Yeniden Yapılanmanın (Dönüşümün) Eşiğindeki Sosyal Güvenlik, MERCEK, Temmuz-1998.

AYDIN, Ufuk, "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler ve Uygulamalar", Çimento İşveren, Eylül 1998, Cilt:12, Sayı:5.

BARR, Nicholas, Labour Markets and Social Policy In Central ve Eastern Europe, Oxford University Press, 1985.

BARRETT-REID, Pauline; " Sosyal Güvenlik ve Sosyal Korumada Uluslar arası Gelişmeler", II. Uluslar arası Endüstriyel İlişkiler Kongresi, İstanbul-1995.

CREEDY, John and Richard DISNEY; Social Insurance Transation, Clarendon Press. Oxford-1985.

GUHAN, S.; Social Security Options for Developing Countries, ILR, Vol:133, 1994, No:1.

ILO; 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik ( Çev. Yusuf Alper-İsmail Tatlıoğlu) Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul-1994.

ILO; Developments and Trends in Social Security Throughout the World: 1993-1995, Report 1 Geneva 1995.

ILO; Financing Social Security: The Options An International Analysis, ILO, Geneva-1984.

ILO; From Pyramid To Pillar: Population Change and Social Security In Europe, ILO, Geneva 1989.

ILO; General Survey of the Reports of Social Security, ILO, Geneva-1995.

ILO; Social Security and Changing Family Structures, ISSA, Studies and Research, No:29. Geneva-1992.

ILO; Socil Security In The Americas: Issues and Options (Working Paper), ILO, Geneva-1993.

ILO; T.C. Hükümeti İçin Hazırlanan Sosyal Güvenlik Reformu Raporu, Ankara-1996.

JAMES, Estelle; Pension Reforms, Finance and Development, June-1995, Vol:32, No:2.

MAYDELL, Bernd Von; Perspectives on the Futures of Social Security, ILR, Vol:133, No:4, 1994.

SSA, Social Security Programs Throughout the World, American Social Security Administration, 1995.

TİSK, Dünyada Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye, TİSK, Yayın No:11, Ankara-1994.

TİSK, "Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılanması",

TİSK inceleme Yayınları, Yayın No:160. Ankara-1997.

TUSİAD, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma Raporu", TUSİAD, İstanbul-1997.

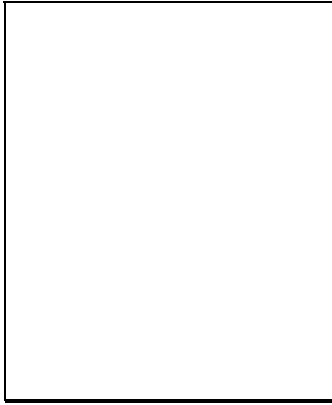
TÜRK-İŞ, Türk-İş Yıllığı 1997. Cilt:1-2, Ankara-1997.

UNITED NATIONS, World Summit For Social Development 1995. Copenhagen-1995.

WORLD BANK; Averting The Old Ages Crisis, World Bank Policy Research Report: Washington D.C. 1994.

---

# SANATÇILARIN SOSYAL GÜVENLİKLERİ VE HİZMET BORÇLANMALARI



**Yrd. Doç. Dr. Burhan Özdemir**

Hacettepe Üniversitesi,

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,

Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

## I- GİRİŞ

Ülkemizde zaman zaman sanatçıların genelde bağımsız çalışanlar olmaları nedeniyle ancak Bağ-Kur üyesi olabilecekleri, sosyal güvenlik açısından SKK ile bir ilişkilerinin bulunmadığının ileri sürüldüğü, buna mukabil sanatçıların da hukuki durumlarıyla ilgili bazı iddialarda bulduklarını göste-

\* Bu çalışma, 20-23 Şubat 1998 tarihleri arasında Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı tarafından Antalya'da düzenlenen "Bilgi Çağının Eşiğinde Türk Çalışma Hayatı" konulu seminerde sunulan tebliğ esas alınarak hazırlanmıştır.

ren haberler yazılı ve görsel medyada yer almaktadır.

Sosyal sigortalar mevzuatımızda kimlerin sigortalı sayılacağı ve sayılmayacağı genel ilke olarak belirlendikten başka, bunun yanında bazı meslekler veya uğraşı alanları, bu genel ilkeye uymasa dahi sigortalı kavramına dahil edilmiştir. İşte haklarında birden çok özel kanun çıkarılarak (506 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapmak suretiyle) hukuki statüleri sosyal güvenlik yönünden belirlenenlerin başında sanatçılar gelmektedir.

O nedenle, genel ilkeler yanında özel kanunlarla getirilen hükümlerin de incelenerek sanatçıların sosyal güvenliklerinin ele alınıp, hukuki durumlarının ortaya konulmasında fayda bulunmaktadır.

## II- SANATÇI VE SANATÇI ÇALIŞTIRANLAR ARASINDAKİ HUKUKİ İLİŞKİ

Ülkemizde sosyal güvenlik şemsiyesi, esas olarak üç ana kurum ve bunların faaliyetlerinden oluşmaktadır: 1- Memurlar için T.C. Emekli Sandığı, 2- İşçiler için Sosyal Sigortalar kurumu, 3- Bağımsız çalışanlar için Bağ-Kur.

Memurlar bir tarafa bırakılırsa, kural olarak diğer çalışanların işçi olmaları halinde Sosyal Sigortalar Kurumuna, bağımsız çalışan olmaları durumunda ise Bağ-Kur'a ve ilgili kanunlara tabi bulunmaları gerekir.

Aynı şekilde sanatçıların da yaptıkları faaliyet ve gördükleri iş nedeniyle işçi veya bağımsız çalışan konumunda olmaları tabi

olacakları kanun ve sosyal güvenlik kuruluşunu belirleyecektir. O nedenle sanatçı ve sanatçı çalıştıran arasındaki hukuki ilişkinin incelenmesi ve ortaya konulması gerekir.

Sanatçının bir başkası için iş görmesi, sanatını icra etmesi hukuken değişik ilişkilere dayanabilir. Bizim için önemli olan arada hizmet akdi ilişkisinin bulunup bulunmamasıdır. Çünkü 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu sigortalı sayılabilmek için temel olarak hizmet akdi ile çalışmayı, bir başka ifadeyle işçi olmayı esas almıştır.

Hizmet akdinin tanımı BK.m.313/l'de yapılmıştır. Buna göre "Hizmet akdi bir mukaveledir ki onunla işçi muayyen veya gayri muayyen bir zamanda hizmet görmeyi ve iş sahibi dahi ona bir ücret vermeyi taahhüt eder".

Bu tanımda hizmet Akdinin unsuru olarak belirtilen işin görülmesi ve ücret dışında ayrıca bağımlılık unsurunun da hizmet akdini diğer işgörmeye sözleşmelerinden ayırt edici bir unsur olarak bulunduğu öğretilerde genellikle kabul edildiği gibi ayrıca yargı kararlarında da bu unsura yer verilmektedir.<sup>(1)</sup> Buna göre işçinin işini işvere-

nin yönetim ve denetimi (gözetimi) altında görmesi sözkonusudur<sup>(2)</sup>

Buna mukabil, vekalet ve istisna akdi gibi diğer iş görme sözleşmelerinde de işgörenin işgördüren kişiye nispeten bağımlı olduğu söylenebilirse de bunun hizmet akdine göre hafif olduğu kabul edilmektedir<sup>(3)</sup>.

Çalışanın çalışmasının bağımsız olduğu kabul edilen istisna akdinin ayırt edici niteliği, bir bütün teşkil eden belli bir emek sonucunun bir ivaz karşılığında meydana getirilmesi taahhüdünde bulunulması olmakla beraber<sup>(4)</sup> bu tür bir akitte dahi, çalışanın işgördürenin talimatlarına uyma, onlara tabi olma durumu ortaya çıkabilir<sup>(5)</sup>

Vekalet akdinde ise, vekilin kural olarak müvekkilin açık talimatına aykırı davranamayacağı ifade edilmektedir<sup>(6)</sup>.

Bu izahlardan sonra belirtmeliyiz ki bağımlılık unsurunun hizmet akdinin ayırt edici unsuru olduğu yolunda öğretilerdeki baskın görüşten nispeten farklı bir ifadeyle ve sanatçılarla ilgili olarak bağımlılığın ekonomik olduğu yerde istisna akdinin (eser yaratmanın), şahsi olduğu yerde ise hizmet akdinin sözkonusu olduğu görüşü ileri sürülmüştür<sup>(7)</sup>. Ayrıca bir başka görüş bağımlılık unsurunun tek başına hizmet akdini belirlemede yeterli olmayacağını belirtilerek, bu akit türünün belirgin niteliği konusunda zaman unsuruna öncelik tanınmasını savunmuştur<sup>(8)</sup>

(1) Bkz. T. Centel, İş Hukuku, C.I, Bireysel İş Hukuku, 2. Bası, İstanbul 1994, 82; N. Çelik, İş Hukuku Dersleri, 13. Bası, İstanbul 1996, 65; M. Ekonomi, İş Hukuku, C.I, Ferdi İş Hukuku, 3.Bası, İstanbul 1984, 74. H. K. Elbir, İş Hukuku,9. Bası, İstanbul 1987, 61; T. Esener, İş Hukuku, 3. Bası, Ankara 1978, 127; A. Güzel Fabrikadan İnternet'e İşçi Kavramı ve Özellikle Hizmet Sözleşmesinin Bağımlılık Unsuru Üzerine Bir Deneme, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi (Yay.), Prof. Dr. Kemal Oğuzman'a Armağan, Ankara 1997,84; H. Mollamahmutoğlu, Hizmet Sözleşmesi, (Kuruluş-İçerik-Sona Erme), Ankara 1995; 22; S. Reisoğlu, Hizmet Akdi, Mahiyeti - Unsurları- Hükümleri, Ankara 1968, 51; S. Süzek, İş Akdini Fesih Hakkının Kötüye Kullanılması, Ankara 1976,11. A. C. Tuncay, Sanatçılar ve Özel İş Bulma Büroları, Yargı S.45 (Ocak 1980), (Sanatçılar), 18. Yargı kararları açısından ise bkz. AnyM. 26-27.9.1967, E. 1963/366 K.1967/29 RG. 19.10.1968, 13031; YHGK. 25.12.1968, E. 966/3- 964, K.844 YKD (1969 II/1), 217-219; Y.10.HD., 14.3.1995, E. 1995/2008 K.1995/1271 YKD ( Haziran 1995), 899. Bu son kararında Yargıtay, hizmet akdinin unsurları arasında "edimin ifa-

sında işverenin denetimi ve gözetimi altında bulunulması" nı da saymaktadır.

(2)Ekonomi İş Hukuku, 74; Tuncay, Sanatçılar, 18. Ayrıca bkz. yukarıda dn.1'de belirtilen AnyM. Kararı.

(3) Tuncay, Sanatçılar, 18; Karş. M. P. Soyer, Karar İncelemesi, Yasa Hukuk Dergisi, III/4 (Nisan 1980), 513.

(4) H. Tandoğan, Borçlar Hukuku, Özel Borç İlişkileri C.II, 3. Bası, Ankara 1987, 7.

(5) Soyer, 513.

(6) Soyer, 513.

(7) Tuncay, Sanatçılar, 19.

(8) Soyer, 515. Aynı yolda S.Süzek. İş Akdini Fesih Hakkının Kötüye Kullanılması, Ankara 1976, 8. Buna karşılık hizmet akdini belirlemede (ve örneğin vekalet sözleşmesinden ayırmada) zaman unsurunun ön-

Gerçekten de hem ülkemizde hem de yabancı ülkelerde işçi-bağımsız çalışan ve hizmet akdi-diğer iş görme sözleşmeleri arasındaki farkın belirlenmesi yönünden bağımlılık unsurunun yalnız başına yeterli olmadığı durumlar nedeniyle yeni arayışlar ortaya çıkmıştır<sup>(9)</sup> Bu cümleden olmak üzere İngiltere'de işçi-bağımsız çalışan ayırımı için diğer ölçütlerin yanında "teşebbüs/girişim" ölçütü de yargı tarafından kullanılmaktadır<sup>(10)</sup>.

Konuya ilişkin Yargıtay kararları ise farklı sonuçlar içermektedir.

Yargıtay'ın 1970 ve 1978 yıllarında verdiği bazı kararlarında orkestra şefi ve elemanları işçi olarak sayılmış ve ortada hizmet akdinin varlığı kabul edilmiştir<sup>(11)</sup>; Buna mukabil Yargıtay 1973<sup>(12)</sup> ve 1993<sup>(13)</sup>

plana çıkarılmasının yalnız başına yeterli bir ölçüt olamayacağı konusunda bkz. Güzel, 122; Mollamahmutoğlu, 31.

<sup>(9)</sup> Bkz. M. Ekonomi Teknolojik ve Ekonomik Gelişmeler Karşısında İş Hukukunda Yeni Yaklaşımlar T. Karahasanoğlu (yay.), Kamu ve Özel Kesim İşletmelerinde Yönetimin Beşeri Yönü ve Endüstriyel ilişkiler Sistemimiz, İstanbul 1986, 173 vd.; aynı yazar, Türk Endüstri İlişkileri Sisteminde Yeni Arayışlar ve Çözümler, Kamu -İş (Temmuz 1988), 11 vd.; Ayrıca bu arayışların Alman hukukundaki yansıması ve Wank'ın işçi - serbest çalışan arasındaki fark ve ayırım için geliştirdiği görüş için bkz. Ö. Eyrenci, Ferdi İlişkinin Kurulması ve İşin Düzenlenmesi Açısından Yargıtayın 1989 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi (yay.), Yargıtayın 1989 Yılı İş Hukuka İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi Semineri 1989, İstanbul 1991, 6.

<sup>(10)</sup> Bkz. B. Özdemir, Ev çalışması, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi (yay.) Prof. Dr. Kemal Oğuzman'a Armağan, Ankara 1997, 139-140.

<sup>(11)</sup> Tuncay, Sanatkara İş Bulmak İçin Özel Büro Açılması, İHU, İşK.85 (No.1).

<sup>(12)</sup> Y.10.HD., 14.12.1973/5183 K.1973, E.1973/3154. Kararı metni ve incelemesi için bkz. Soyer, 508 vd.

<sup>(13)</sup> Y9HD., 13.12.1993, E. 10396, K.18567, İş ve Hukuk (Şubat-Mart 1994), 25. Karar İncelemesi için bkz. E. Akı, Ferdi İş İlişkinin Kurulması ve İşin Düzenlenmesi, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Huku-

yıllarında verdiği kararlarda önce dublaj artistlerini ve daha sonra orkestra şef ve elemanlarını işçi olarak görmemiş ve davaları ortada istisna akdi bulunduğuna göre sonuçlandırmıştır.

Bazı kararlarda ise Yargıtay, sanatçının işçi olduğu veya olmadığı yolunda açık bir yargıya varamayarak, sanatçı ile sanatçı çalıştıranlar arasındaki ilişkide bağımlılık unsurunun bulunup bulunmadığının ve varsa derecesinin araştırılmasını kararlaştırmıştır<sup>(14)</sup>.

Sanatçıların durumu, yabancı ülkelerde de tartışılmış ve değişik olaylar zaman zaman yargıya intikal etmiştir. Örneğin İngiltere mahkemeleri iki olayda süre açısından düzenli çalışma yapmayan veya sezonluk çalışma yapan (free-lance) müzisyenlerin belirli orkestralarda yaptıkları çalışmalarını bağımsız çalışma olarak kabul etmiştir<sup>(15)</sup>.

Ancak mahkemelerin gerçek ilişkiyi gözönüne almadan bazı işlerin mutlaka bağımsız çalışma olduğu yolundaki mesleki geleneklere göre karar vermeleri öğretide eleştirilmiştir<sup>(16)</sup>. Bu eleştirilerde, eğer bu gelenekler bir tarafa bırakılır ve gerçek ilişki araştırılırsa, çoğu zaman bağımsız çalışma nitelendirmelerinin yanlış olacağı belirtilmiştir<sup>(17)</sup>. Buraya kadar verdiğimiz bilgilerden sonra diyebiliriz ki bir sanatçının işçi olup olmadığı konusunda karar verilirken, kanımızca da her olayın kendi özellikleri açısından ayrı ayrı ele alınıp incelenmesi gerekir<sup>(18)</sup>. Yapılacak incelemede klasik ölçülerle az veya çok bir bağımlılık sözkonusu olduğunda hizmet akdi

ku Türk Milli Komitesi (yay.), Yargıtayın İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi 1993, İstanbul 1995, 14-15 ve Genel Görüşme 41-42.

<sup>(14)</sup> Tuncay, Sanatçılar, 19.

<sup>(15)</sup> Addison and others v London Philharmonic Orchestra (1981) ICR 281; Midland Sinfonia Concert Society Ltd v Secretary of State for Social Services (1981) ICR 454.

<sup>(16)</sup> P. Leighoton, Employment and Self-Employment, Some Problems of Law and Practice, Employment Gazette (May 1983), 199.

<sup>(17)</sup> Leighoton, 199.

<sup>(18)</sup> Tuncay, Sanatçılar, 19.

ortaya çıkacaktır. Çünkü bağımlılığın az veya çok olması hizmet akdinin varlığı açısından farklı sonuç yaratmaz<sup>(19)</sup>.

Ayrıca, bu ayırım yapılırken işçi ve bağımsız çalışan kavramları birbirinin zıddı olarak ele alınmalı ve birinin varlığı kabul edilince diğerinin yokluğuna karar verilmelidir. Burada da çalışma kesin olarak serbest meslek (bağımsız çalışma) anlamına gelmedikçe bağımlılık azalsa dahi hizmet akdi ve işçi niteliğinin varlığı kabul edilmelidir<sup>(20)</sup>.

Sanatçıların sanatlarını icra ederken serbesti içinde olmaları, yerlerine başkasının konabilmesi mümkün ve kolay olmadığı ilgilinin sanat gücünü kanıtlayabildiği ve şöhret sahibi olabildiği ölçüde işçi olmadıkları düşünülse<sup>(21)</sup> bile bu ölçülerde dahi sonuca gitmek mümkün olmayabilir.

Çünkü hangi seviyede olursa olsun bir sanatçının sanatını icra ederken bir miktar kendi tarzını, kendi yorumunu ortaya koyması az çok serbesti içinde olması ile mümkündür. Buna mukabil bir sanatçının ne kadar meşhur olursa olsun, sanatını icra ederken, belirli bir senaryo, program vs. ile bağlı olup, bir şef, yönetmen v.s.'nin yönetim ve gözetiminde hareket etmesi de mümkündür. O nedenle bir sanatçının bağımsız çalışan olduğuna karar vermek, her zaman bağımlı çalışmanın tezahürü olan işverenin emrinde, onun gözetim ve denetiminde çalışmanın yokluğunun ölçüt alınmasıyla mümkün olmayabilir.

İşte bu durumda bir başka ölçüt "bir girişimde bulunan konumunda olma" veya başka bir ifadeyle "işletme rizikosunun üstlenilmemesi" (veya üstlenilmesi), müzisyenlere uygulanması bakımından zorunlulukları bulursa da<sup>(22)</sup> kullanılabilir. Buna göre örneğin bir gazinoda sezonluk anlaşma yapan, sahne ve icra konusunda çok serbest olan bir ses sanatçısının, gazi-

no müşterisinin azlığı veya çokluğunun kendisini ilgilendirmediği, çalıştığı sürece muntazaman standart ücretini aldığı yerde kolaylıkla işçiliğinden bahsedilebilecektir. Buna karşılık, bir gazinoda şu kadar müşteri getirmek (masa doldurmak) kaydıyla şu kadar ücret verilmek, bu hedef yakalanmadığında daha düşük ücret ödenmek üzere yapılan anlaşmaya göre çalışan bir ses sanatçısı hakkında karar vermek o kadar kolay olmayacaktır.

Bu durumda alınan risk kanımızca "bir girişimde bulunanın" aldığı risk değildir ve buradaki sanatçı, bir konser veren ve sonucunda konseri izleyenlerden elde ettiği gelirden konser giderlerini karşılamak durumunda olan ve sonuçta belki de borçlarını ödeyememe (acz içine düşme) durumuyla karşılaşacak sanatçıdan farklıdır<sup>(23)</sup>. O nedenle birinci örnekte yine hizmet akdi ve işçilik sözkonusu iken ikincisinde artık bağımsız çalışmanın varlığı kabul edilecektir.

Aynı şekilde bir düşün/müzik salonunda müzisyenlerin kendisi tarafından bulunması veya orkestranın teşekkül ettirilmesi kaydıyla, o yerde müzik yapma işi için düşün/gün başına ücret almak üzere veya sezonluk anlaşma yapılması durumunda bir orkestra/müzik şefinin konumu bir bağımsız çalışan olarak kabul edilecektir. Buna mukabil bu orkestra şefi ile anlaşarak sanatını icra eden karşılığında standart ücret alan müzisyenler işçi konumunda olacaklardır.<sup>(24)</sup>

Bununla beraber, ülkemizde bağımsız çalışan sanatçıların Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına alınmaları yolunda yoğun talepleri olmuştur. Bu konuda her defa oluşturulan kamuoyu desteğinin de etkisiyle sanatçıların sosyal güvenliklerine ve hizmet borçlanmalarına ilişkin aşağıda belirtilen çeşitli kanunlar çıkarılmıştır.

### III- SANATÇILARIN SOSYAL GÜVENLİKLERİ VE HİZMET

<sup>(23)</sup> Bkz. Leighton, 201.

<sup>(24)</sup> Bkz. ve karşı. Yukarıda dn. 13'de belirtilen Yargıtay kararı.

<sup>(19)</sup> Ekonomi, Yeni Yaklaşımlar, 180. Ayrıca bkz. yukarıda dn. 1'de belirtilen AnyM. kararı.

<sup>(20)</sup> Ekonomi, Yeni Yaklaşımlar 180. aynı yazar Yeni Arayışlar 18.

<sup>(21)</sup> Tuncay, Sanatçılar, 19.

<sup>(22)</sup> Leighton, 198.

## BORÇLANMALARINA İLİŞKİN ÖZEL KANUNLAR

### 1. 2167 sayılı Kanun<sup>(25)</sup>

#### a) Genel İkeler

Bu konuda ilk olarak çıkarılan bu Kanunla, 506 sayılı Kanuna bir Ek madde ilavesiyle sanatçılar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında sigortalı olmuşlardır.

Söz konusu Ek m. 10 hükmüne göre, "Bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları, müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar, düşünür ve yazarlar bu kanun hükümlerine tabidirler.

Yukarıdaki fıkrada sayılan uğraşı alanlarına kimlerin gireceği, diğer ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların görüşleri de alınmak suretiyle Sosyal Güvenlik, Kültür ve Turizm ve Tanıtma Bakanlıkları tarafından birlikte saptanır."

Kanunun bu hükmüyle hem bir veya birden çok işveren tarafından hizmet akdiyle çalıştırılanlar hem de hizmet akdi dışında örneğin istisna, neşir veya vekalet akdine göre çalışanlar (işgörenler) kapsama alınmış bulunmaktadır.<sup>(26)</sup> Bunlardan hizmet akdiyle çalışanlar 506 sayılı Kanunun 2. maddesi hükmü uyarınca zaten sigortalı kavramı içindedirler. Ancak Kanunun amacı, hizmet akdi dışındaki bir hukuki ilişkiye göre de bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanları (işgördürülenleri) kapsama almaktır.<sup>(27)</sup>

<sup>(25)</sup> 29.6.1978 tarih ve 2167 sayılı Kanun, RG.11.7.1978, 16343.

<sup>(26)</sup> A.C.Tuncay, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri; İstanbul 1996 (Dersler), 167; Ayrıca bkz. A. Güzel-A.R.Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 1994, 94; K. Tunçomağ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar İstanbul 1988, 120; M.Çenberci, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1985 (Çenberci 85), 750.

<sup>(27)</sup> Kanunun gerekçesinde aynen şu ifade yer almaktadır. "Şimdiye kadarki uygulamalar sonunda film, tiyatro, sahne, ses ve saz sanatçıları ile diğer güzel sanatlar kolunda çalışanların sosyal güvenliklerinin tam olarak sağlanmadığı, 506 sayılı Kanunun

Yukarıda metni verilen Ek m. 10'da, bu madde hükmüne kimlerin gireceğini belirleme yetkisi, maddede adı geçen Bakanlıklara birlikte verilmiştir. Nitekim, bu Bakanlıklarca belirlenen sigortalı olabilecek "Çeşitli Sanat Dallarında Çalışanlar" listesi bir SSK genelgesi ekinde 1978 yılında yayımlanmıştır<sup>(28)</sup>. Bu liste, ilgili kişi ve uğraşı alanlarını 1-Sinema Sanatçıları ve Çalışanları, 2- Tiyatro- Opera- Bale Sanatçıları ve Çalışanları, 3- Müzik ve Sahne Sanatçıları, 4- Folklor ve Halk Sanatları, 5- Edebiyat, 6- Görsel Sanatlar ve Halk Sanatları vb. olmak üzere altı gruba ayırmakta ve her grupta bulunanları ayrı ayrı saymaktadır.

2167 sayılı Kanun, ayrıca Geçici 8. maddede yapılan değişiklikle maddenin düzenleme alanı olan ileri yaşta bulunanlara, kanunun yürürlük tarihindeki durumlarına göre yeni haklar getirmiştir. Durumları uygun olan sanatçıların da bu madde hükümünden yararlanmaları mümkündür. Söz konusu Geçici 8. maddenin değişik şekline göre, Kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 11.7.1978'de 30 yaşını doldurmuş bulunan ve aynı maddenin A bendi, a,b,c fıkralarındaki diğer şartları taşıyan 50, 55 yaşına ulaşmakla beraber 60. maddedeki şartları yerine getirmemeleri nedeniyle aylık bağlanmasına hak kazanamayan kadın ve

2. maddesinde sigortalı sayılanların tanımlanmasının çeşitli biçimde yorumlanması ve mahkeme kararlarının bu sonuçta etkili olduğu görülmüştür./ İşte bu kanun tasarısı ile anılan ve eldeki bilgilere göre 70.000 kişi civarında oldukları saptanan bu kimselelerin Sosyal Sigortalar Kanununa tabi tutulmak suretiyle sosyal güvenlikleri açık ve kesin bir biçimde sağlanmak istenmektedir. /Yürürlükteki hükümlere göre, bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılmayan sanatkar, düşünür ve yazarlar dernekleri aracılığı ile 506 sayılı Kanunun 86. maddesi hükmüne göre Sosyal Sigorta kapsamına girebilir." Bkz.Çenberci 85, 749 dn. 2; H.A.Bozkurt, Sanatçılar ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1997,181.

<sup>(28)</sup> Bu liste için bkz. M.Çenberci, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Bağımsız Ek Kitap, Ankara 1979, 299-300. Aynı liste bazı küçük değişikliklerle SSK tarafından Sigorta Primleri Takip ve Tahsilatı Genel Tebliği (Seri No.7) ekinde tekrar yayınlanmıştır. RG.20.7.1994, 21996.

erkeklerin çalışma belgelerinde kayıtlı hizmet süreleri uyarınca kendilerine sigortalılık süresi 15 yılı doldurmuş olanlar gibi yaşlılık aylığı bağlanacaktır.

### **b) Borçlanma hükümleri**

2167 sayılı Kanun bir taraftan yukarıda açıklandığı gibi sanatçılara hizmet akdi ile çalışma zorunluluğu olmaksızın sigortalı olma imkanı getirirken, diğer taraftan bazı şartlarla hizmet borçlanması da tanımıştır.

Ancak hemen belirtelim ki 2167 sayılı Kanunla getirilen borçlanma hükmü, sadece sanatçılar düşünülerek getirilmiş bir hüküm olmayıp, bütün çalışanları kapsayan genel bir hükümdür. Sosyal Sigortalar açısından hizmet borçlanması, zamanında prim ödenmeden geçirilen çalışma süresinin sonradan primi ödenmek suretiyle prim ödeme gün sayısına veya sigortalılık süresine veyahutta her ikisine birden sayılmasını mümkün kılan bir sigorta işlemidir.<sup>(29)</sup>

Sosyal Sigortalar Kanununun Geçici 44. maddesi (2167 sayılı Kanununun 14. maddesi ile 506 sayılı Kanuna eklenen Geçici 1. madde) A bendi hükmüne göre prim ödenmeyen geçmiş hizmetlerin borçlanılabilmesi ancak aşağıdaki şartlarla mümkündür:

- Kişinin, Kanunun yayım tarihi olan 11.7.1978'den önce Malüllük, Yaşlılık ve Ölüm sigortasına tescil edilmiş bulunması,
- Borçlanma talebinde bulunulması (talep, Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde Kuruma yapılacaktır. Söz konusu süre 11.7.1979 tarihinde dolmuş bulunmaktadır.),
- Talep tarihinde sigortalı olarak çalışılması (isteğe bağlı sigortalılık ve topluluk sigortasına tabi olmak dahil),
- Primlerin ödenmesi,
- Borçlanma talep edilen hizmetler için daha önce SSK'na prim veya emekli sandıklarına kesenek ödenmemiş olması ve bun-

ların bir örneği Kurumca hazırlanacak belgelerle tevsik edilmesi gerekir.

Bu şartların hepsinin birden yerine gelmesi halinde hizmet akdiyle çalışılan en çok 10 yıllık hizmet borçlanılabilecektir<sup>(30)</sup>. Borçlanılan hizmet 1.4.1950'den önceki bir döneme ait ise, talep tarihinden önceki son üç aylık kazanç ortalaması, yok eğer bu tarihten sonraki bir döneme ait hizmet borçlanılıyorsa bu defa istek tarihindeki asgari günlük kazanç esas alınmak suretiyle prim hesaplanacak ve beş yıl içinde eşit taksitlerle ödenecektir.

Borçlanılan hizmetler, kişinin prim veya kesenek ödeyerek geçirdiği hizmetlere katılacaktır. Ancak, bu Kanuna göre tespit edilen sigortalılığın başlangıç tarihinden önceki süreler için borçlandırılma halinde sigortalılığın başlangıç tarihi, borçlandırılan gün sayısı kadar geriye götürülecektir.

Geçici 44. maddenin B bendi hükmüne göre,

- 506 sayılı Kanunun 3/1 maddesi uyarınca sigorta kapsamına girmeyen hizmetler,
- 18 yaşın tamamlanmasından önce geçmiş hizmetler,
- 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesinde sayılan sandıklarda geçen hizmetler,
- Sigorta mevzuatına göre kendilerine toptan ödeme yapılmak suretiyle tasfiye edilmiş hizmetler, borçlandırılmaz.
- 2167 sayılı Kanunun sanatçıların sosyal güvenliklerine ilişkin hükümleri, belirsizliklerle dolu bulunduğu ve düzenlemenin çeşitli sorunlara yol açtığı yönünde eleştiril-

<sup>(30)</sup> Bu şartlardan sadece birinin yokluğu durumunda bile kişi bu madde hükmünden yararlanamayacaktır. Y.10.HD., 24.12.1980, 6705/7566, Çenberci 85, 783; Buna karşılık şartlar yerine getirildiğinde 2167 sayılı Kanunun 1. maddesi uyarınca sigortalı sayılan ses sanatçısının dahi bu Kanunun öngördüğü borçlanma hükümlerinden yararlanabileceği yolunda Y.10.HD., 3.10.1983, E.4142 K. 4723, Bozkurt, 56.

<sup>(29)</sup> Bkz. ve krş. Güzel-Okur, 285; Tuncay, Dersler, 343.



miş, bunların ancak yasal düzenleme ile giderilebileceği ileri sürülmüştür<sup>(31)</sup>.

### c) Yargı kararları

- Y.10.HD, 19.1.1989, E. 1988/7983, K. 1989/239<sup>(32)</sup>

Aslında dava konusu uyuşmazlık, 3395 sayılı Kanunla getirilen Geçici 68. madde hükmünden yararlanma konusunda çıkmıştır. Ancak olayda Yargıtay sözkonusu maddenin yollama yaptığı 2167 sayılı Kanunla getirilen 506 sayılı Kanunun Ek 10. maddesi hükmüne dayanarak karar vermiştir.

Olayda davacı, sözkonusu 68. madde uyarınca 1962-1970 yılları arasında bir kuyumcu yanında "sedefkar" olarak geçen çalışmalarının sigortalı hizmet olarak değerlendirilmesini istemiş ve bu süreye ait borçlanma talebinde bulunmuştur. Ancak SSK talebi reddetmiştir. Davacı, çalışmalarının tespitini ve borçlanma işleminin geçerliliğine karar verilmesini bu defa mahkemeden talep etmiştir. Mahkeme isteğinin kabulüne karar vermiştir. Ancak, konuyu temyizen inceleyen Yargıtay, 2167 sayılı Kanun hükümlerince ilgili Bakanlıklar tarafından düzenlenen listede "sedefkar" da bulunmasına rağmen, salt bunun yeterli olmadığını, Kanun hükümlerinden yararlanabilmek için Ek 10. maddenin 1.fıkrasındaki öğelerin de ayrıca gerçekleşmesinin ön koşul olduğunu belirtmiştir. Kararda ayrıca "... Belirtilen türde uğraşıda bulunanların .... yaptıkları iş, daha çok eser sözleşmesi türüne uyduğundan Sosyal

<sup>(31)</sup> Çenberci 85, 752; Ayrıca 2167 sayılı Kanundaki tutarsızlıkların onu anlaşılabilir hale getirdiği yolunda eleştiri için bkz. A.Ülker, Müzik ve Sahne Emekçilerinin sorunları, Yasa Hukuk Dergisi, III/5 (Mayıs 1980), 670.

<sup>(32)</sup> İş ve Hukuk, 25/199 (Şubat 1990), 45-46; Bu kararın eleştirisi için bkz. M. Şakar, Sosyal Sigortalar Hukukunun Genel Hükümleri ve Primler Açısından Yargıtayın 1989 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, İş Hukuku ve Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi (yay.), Yargıtayın 1989 Yılı İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi Semineri 1989, İstanbul 1991, 190-191.

Sigortalar Kanunu kapsamına alınmaları mümkün olamıyordu. Bu imkan ancak, yukarıda yazılı özel ve ayrıık hükümlerle sağlanabilmiştir. Yapılan işin, güzel sanatlar alanına girmesi ve işi yapanın sanatkar niteliğini kazanmış olması yasanın açık hükmü gereğidir." ifadesine yer verilerek, mahkeme kararı bozulmuştur.

Bu kararında Yargıtay, haklı olarak istisna akdiyle (eser sözleşmesiyle) çalışanların da artık Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında olabileceklerini vurgulamış olmasına rağmen, diğer yönden Kanunda sigortalı olabilmek için öngörülmemen, kişinin "sanatkar" niteliğini kazanmış olmasının da gerektiğini belirtmek suretiyle hatalı bir görüş sergilemiştir<sup>(33)</sup>.

### 2- 2959 sayılı Kanun<sup>(34)</sup>

2167 sayılı Kanunla sanatçılara sağlanan hakların ve özellikle borçlanma hakkının tam olarak kullanılmadığından bahisle zamanın Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na yapılan yoğun başvurular üzerine<sup>(35)</sup>. 2959 sayılı Kanun 1983 yılında çıkarılmıştır.

#### a) Borçlanma hüküm ve şartları

Bu Kanunla sanatçılara tekrar borçlanma hakkı tanınmıştır. Kanunun 1. maddesiyle 506 sayılı Kanuna getirilen Geçici 1. maddede (3520 sayılı Kanunla, Geçici madde 58) belirlenen borçlanmanın temel hüküm ve şartları şunlardır:

- 506 sayılı Kanuna, 2167 sayılı Kanunun 14. maddesi ile eklenen Ek 1. madde uyarınca kanun kapsamına alınanlardan 11.7.1978 tarihinden bu Kanunun yürürlüğe girdiği 19.11.1983 tarihine kadar 506 sayılı Kanunun değişik Geçici 8. maddesinde belirtilen çalışma belgesi ile 2167 sayılı

<sup>(33)</sup> Şakar, 191.

<sup>(34)</sup> 17.11.1983 tarih ve 2959 sayılı Kanun, RG. 19.11.1983, 18226.

<sup>(35)</sup> Bkz. TBMM üyesi Ali Dinçer tarafından, 506 sayılı Kanunun Geçici 68. maddesinin değiştirilmesine dair verilen Kanun Teklifinin Genel Gereğesi, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 19, Yasama Yılı:3, S.Sayı: 591.

Kanuna göre borçlanmaya esas hizmet belgesi verenler veya bunların ölümü halinde hak sahipleri, bu belgelerde kayıtlı hizmetlerin tamamını borçlanabileceklerdir.

- Kanunun yürürlüğe girdiği 19.11.1983 tarihinden itibaren üç ay içinde Sosyal Sigortalar Kurumuna başvurulmalıdır.

- Kanunun yürürlüğe girdiği 19.11.1983 tarihinde geçerli olan prime esas asgari günlük kazanç üzerinden hesaplanacak malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim borcu, tebliğ tarihinden itibaren en geç 6 ay içinde kuruma ödenmelidir.

- Yukarıda sayılan şartları yerine getirenler için ayrıca borçlanmaya esas hizmet belgesi istenmeyeceği gibi, Kuruma tevdi edilen ve meslek kuruluşlarınca veya ilgili dernek veya vakıflarca onaylanmış bulunan borçlanma belgeleri için de ayrıca işveren onayı aranmayacaktır.

- Borçlanılan hizmetler sigortalının daha önceki hizmetlerine katılacak ve sigortalılığın başlangıç tarihinden önceki sürelerin borçlandırılması halinde sigortalılığın başlangıç tarihi, borçlandırılan gün sayısı kadar geriye götürülecektir.

#### **b) Yargı kararları**

2959 sayılı Kanunla ilgili olarak SSK'nun yaptığı pek çok uygulama uyuşmazlığa yol açmış ve yargı kararlarına konu teşkil etmiştir. Bunlardan önemli gördüğümüz bazıları aşağıda gösterilmiştir.

- Bir kısım uyuşmazlık borçlanma miktarının hesabında hangi tarihteki asgari günlük kazancın dikkate alınacağı noktasındadır. Örneğin, borçlanma için ilk başvurunun yapıldığı 2167 sayılı Kanun dönemindeki asgari kazanç miktarının esas alınması talebiyle, sigortalı tarafından SSK aleyhine açılan davada Ankara 1. İş Mahkemesi, davacının 2167 sayılı Kanuna göre ilk başvuru tarihinde henüz 30 yaşını doldurmuş bulunması nedeniyle bu tarihte Kuruma verilen borçlanma belgesinin geçerli olmasını mümkün görmemiş, daha sonra çıkarılan 2959 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 17.11.1983 tarihindeki asgari kazanç

esas alınmak suretiyle davacının borçlanması gerektiğine, karar vermiştir.

Bu karar, Y.10.HD'nin 25.2.1985, E. 1985/804, K. 1985/1103 sayılı kararı ile onanmıştır<sup>(36)</sup>.

- Ankara 5. İş Mahkemesi'nin hizmet belgesinin usulüne uygun olarak zamanında Kuruma verilmiş olmasına rağmen, açıkça talepte bulunulmaması nedeniyle belirli bir dönem hizmetin 2167 sayılı Kanuna göre değil, ancak, daha sonra çıkarılan 2959 sayılı Kanuna göre ve bu Kanun dönemindeki asgari kazanç esas alınarak borçlanılabileceği yolundaki kararı, Y.10.HD'nin 3.12.1985 tarih, E. 1985/6528, K. 1985/6690 sayılı kararı ile bozulmuştur. Yargıtayın kararında gerçekçe olarak "... Bu durumda çalışma belgesinin süresinde verilmesi ve Kurum tarafından alınması olgusu borçlanma istemi anlamını taşır şekilde kabul edilmelidir" anlatımına yer verilmiştir<sup>(37)</sup>.

### **3- 3395 sayılı Kanun<sup>(38)</sup>**

#### **a) Kanun hükümleri**

Bu Kanunun 17. maddesiyle 506 sayılı Kanuna ilave edilen Geçici 3. madde (3520 sayılı Kanunla, Geçici 68. madde) hükmüyle sanatçılara yeniden bir borçlanma hakkı tanınmıştır<sup>(39)</sup>. Söz konusu madde hükmünde belirtilen ana noktalar şunlardır:

- 2167 sayılı Kanunla, 506 sayılı Kanun kapsamına alınanlardan, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde

<sup>(36)</sup> Ank. 1. İş M.kararı ve Yargıtayın onama kararı için bkz. Bozkurt, 58-59.

<sup>(37)</sup> Ank. 5. İş M. kararı ve Yargıtayın bozma kararı için bkz. Bozkurt, 59-61.

<sup>(38)</sup> 20.6.1987 tarih ve 3395 sayılı Kanun, RG. 9.7.1987, 19512.

<sup>(39)</sup> Kanunun getirdiği borçlanma hakkı, özellikle eşitlik kuralına aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bkz. İ.T.Ozanoğlu, 9 Temmuz 1987 Tarih ve 19512 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 20.6.1987 Tarih ve 3395 Sayılı Kanunla 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda Yapılan Değişiklikler ve Eklentiler ve Türk Sigorta Sistemine Getirilen Yenilikler, Çimento İşveren, 1/5 (Eylül 1987), 14.

506 sayılı Kanunun değişik 8. maddesine göre düzenlenecek çalışma belgelerini Kuruma verenler bu belgelerde kayıtlı hizmetlerinin tamamını borçlanabilirler.

- Kanunun getirdiği borçlanma hakkından yararlanabilmek için Kanunun yürürlüğe girdiği 9.7.1987 tarihinden itibaren altı ay içinde Kuruma yazılı olarak başvurulmalıdır.

- Kurumda belirtilen şekilde hesaplanacak malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim borcu, tebliğ tarihinden itibaren en geç bir yıl içinde Kuruma ödenmelidir.

- Yukarıdaki şartlar yerine getirilmek suretiyle borçlanılan hizmetler daha önceki (prim ve kesenek ödemek suretiyle geçmiş veya borçlanılmış) hizmetlere katılır.

- Sigortalılığın başlangıç tarihinden önceki sürelerin borçlandırılması halinde sigortalılığın başlangıç tarihi borçlandırılan gün sayısı kadar geriye götürülür.

- Kurumca çalışma belgesinin gerçeğe uymadığı tespit edildiği takdirde uğranılan Kurum zararı %50 zamlı olarak ve kanuni faiziyle birlikte Kuruma ödeneceği gibi, bu şahıslar hakkında genel hükümlere göre ceza kavuşturması da yapılacaktır.

Görüldüğü gibi 3395 sayılı Kanunun getirdiği borçlanma hakkı, 2167 sayılı Kanun döneminde hizmet belgesi verme şartına bağlanmamıştır. Bu açıdan 2959 sayılı Kanundan farklı bir durum sözkonusudur.

#### **b) Yargı kararları**

3395 sayılı Kanunla ilgili SSK uygulaması, özellikle 3.8.1987 tarih ve 12-16 ek sayılı Genelgede<sup>(40)</sup>, Kanun hükmünde bulunmayan bazı sınırlamalara yer verilmesi<sup>(41)</sup> çeşitli uyuşmazlıklara yol açmış ve yargı kararlarına konu teşkil etmiştir. Bunları başlıca üç grup altında toplamak mümkündür.

<sup>(40)</sup> Bu Genelge için bkz. Bozkurt, 172.

<sup>(41)</sup> Tuncay da anılan Genelgede, Kanun hükmünde bulunmayan bir sınırlamanın sözkonusu olduğu görüşündedir. Bkz. Tuncay, Dersler, 345.

- Hizmet borçlanması için 11.7.1978 tarihinde en az 30 yaşında bulunmaya gerek olmadığı yolundaki kararlar.

Ankara 6. İş Mahkemesinin 5.10.1988 gün ve E. 1988/2255, K. 1988/3467 sayılı kararını onayan Y.10.HD., 26.1.1989 tarih ve E. 1988/6943, K. 1989/714 sayılı kararı; Ankara 5. İş Mahkemesinin 16.12.1992 tarih, E. 1992/534, K. 1992/1548 sayılı kararını onayan Y.10.HD., 25.5.1993, E. 1992/14490 K. 1993/5847 sayılı kararı bu yoldaki örnek kararlardır<sup>(42)</sup>.

- Borçlanılacak sürenin 10 yıl ile sınırlanamayacağı yolundaki kararlar.

Kurumun, 506 sayılı Kanunun geçici 8. maddesi gereğince düzenlenecek borçlanma belgelerinin en fazla 10 yıllık bir süre için olabileceği yolundaki, 3.8.1987 tarihli Genelgesine de yansıyan görüşüne uygun olarak, 10 yıldan fazla bir sürenin borçlanılamayacağına dair yaptığı işlemi iptal eden Ankara 1. İş Mahkemesinin 27.10.1994 tarih ve E. 1994/942 K.1994/1138 sayılı kararını onayan Y.21.HD.nin, 7.2.1995 tarih, E. 1995/82 K. 1995/99 sayılı kararı bu yolda verilmiş örnek bir karardır.

- 11.7.1978 tarihinden sonraki döneme ait hizmetlerin borçlanılabileceğine dair kararlar.

Y.10.HD., 20.5.1993, E. 1992/879, K. 1992/1235<sup>(43)</sup>; Y.10.HD., 1.10.1991, E. 1991/5775, K. 1991/8195 ve Y.21.HD., 13.11.1995, E. 1995/4191, K. 1995/67704 sayılı kararlar, konu hakkındadır<sup>(44)</sup>.

#### **4- 4056 sayılı Kanun<sup>(45)</sup> :**

##### **a) Kanunun hükümleri**

Bu Kanunun 1. maddesi ile 506 sayılı Kanuna Geçici m. 80 eklenmiş ve sanatçılara yeni bir hizmet borçlanması hakkı daha ta-

<sup>(42)</sup> Bu kararlar için bkz. Bozkurt, 62-63.

<sup>(43)</sup> İş ve Hukuk, 28/237 (Ekim-Kasım 1993.), 36-37.

<sup>(44)</sup> Bu iki karar için bkz. Bozkurt, 66.

<sup>(45)</sup> 8.12.1994 gün ve 4056 sayılı Kanun, RG. 11.12.1994, 22138.

nınmıştır. Sözkonusu madde hükmüne göre, özellikle önem arzeden hususlar şunlardır.

- Bu Kanunla getirilen hizmet borçlanması hakkından sadece 506 sayılı Kanunun Ek 10. maddesi ile Kanun kapsamına alınan sigortalılar yararlanabilirler.

- Borçlanma, örneği Kurumca hazırlanan ve ilgili işveren, birlik sendika, dernek, sınıfsal vakıf kuruluşları veya ilgili kamu kuruluşları tarafından usulüne uygun olarak düzenlenip, Kültür Bakanlığınca onaylanmış borçlanma belgeleri ile sağlanacaktır.

- Kuruma Kanunun yürürlüğe girdiği 1.8.1994 tarihinden itibaren 1 yıl içinde başvurulmalıdır.

- Borç ödeme tarihindeki, 78. maddeye göre belirlenen asgari günlük kazanç üzerinden hesaplanacak malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri bir defada Kuruma ödenmelidir.

- Yukarıdaki şartları yerine getirenler hizmetlerinin tamamını veya bir kısmını borçlanabilirler ancak önceki borçlanma kanunlarına göre borçlandırılmış veya bu Kanuna göre borçlandırılacak hizmetlerin toplamı 15 yılı geçemez.

- Bu şekilde borçlandırılan hizmetler prim veya kesenek ödemek suretiyle geçmiş veya daha önceki borçlandırılmış hizmetlerle birleştirilir. Ancak, sigortalılığın başlangıç tarihinden önceki hizmetlerin borçlandırılması, halinde sigortalılığın başlangıç tarihi borçlandırılan gün sayısı kadar geriye götürülür.

- Borçlanan sigortalının ölümü halinde borçlanma tutarının tümü veya hakkın doğumuna yetecek bölümü aynı koşullarla sahipleri tarafından ödenir.

SSK, Kanunun yayınlanmasını takiben çıkardığı çeşitli genel tebliğ ve genelgelerle kendi görüşü doğrultusunda uygulamaya açıklık getirmeye çalışmıştır<sup>(46)</sup>. Ancak

<sup>(46)</sup> Sigortalı Hesapları Gelir/ Aylık Bağlama ve Ödeme Genel Tebliği (Seri No:3) (Sanatçıların Hizmet Borçlanması Usul ve Esasları), RG. 5.7.1995, 22 334; Genelge, 21.12.1994, 12-58 Ek; Genelge, 27.6.1995, 12-64 Ek; Her iki Genelge için sırasıyla bkz. Bozkurt, 155-156, 160-161.

özellikle SSK uygulamasından çeşitli uyumsuzluklar doğmuş ve değişik konular yargıya intikal etmiştir.

#### **b) Yargı kararları**

4056 sayılı Kanunla ilgili olarak verilmiş yargı kararlarından önemli gördüklerimiz şunlardır:

- Y.10.HD., 11.6.1996, E. 1995/10263 K. 1996/5474 sayılı karar<sup>(47)</sup>.

Olayda davacı, 17.4.1988- 1.12.1988, 5.4.1989- 6.10.1989, 17.7.1990-, 1.9.1990 tarihleri arasında müzisyen olarak geçen hizmetlerini borçlanmak istemiştir. Borçlanma belgesini işverenin bulunamaması üzerinde Müzik-Sen Sendikası düzenlemiştir. SSK., başta borçlanma talebini kabul etmiş ise de, sonradan borçlanma belgesinin işveren tarafından düzenlenmesi gerektiğinden bahisle bu işlemi iptal ederek talebi reddetmiştir. İhtilafın intikal ettiği Ankara 4. İş M., 31.10.1995 tarih ve E. 1995/2567, K. 1995/3116 sayılı kararı ile borçlanma talebini içeren davayı reddetmiştir. Bu defa, temyiz başvurusu üzerine konuyu inceleyen Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, yukarıda bahsedilen kararı ile ve eksik inceleme nedeniyle mahkeme kararını bozmuştur.

Kararda ayrıca şu görüşlere yer verilmiştir.

1- "...ancak Ek 10. madde ile kapsama alınan sigortalılar, yastada öngörülen diğer koşulların da varlığı halinde sanatçı hizmet borçlanmasından yararlanabilirler."

2- "...506 sayılı Kanuna 2167 sayılı Kanunla Ek 10. madde hükmü ile kapsama alınan sanatçılar ise bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlardır. Bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılma ise hizmet akdinin unsurlarındandır. Nitekim Geçici 80. madde de hizmet akdinin gerekliliği "sigortalılar" deyiminin kullanılması suretiyle pekiştirilmiştir.... 506 sayılı Kanun 2, 4 ve 6.maddelerinde tanımını bulan kavramlar değiştirilmiş değildir. Bu yönden 506 sayılı Kanuna 2167 sayılı Kanunla getirilen Ek

<sup>(47)</sup> Bozkurt, 127-128.

10. madde ve 4056 sayılı Kanunla eklenen Geçici 80. madde kapsamında sigortalı niteliğinin kazanılabilmesi için 506 sayılı Kanunun 2, 4 ve 6. maddelerinde öngörülen kavramların ilgililer bakımından gerçekleşmesi başka ifade ile bir veya birkaç işverene ait işyerinde hizmet akdi ile ancak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Kültür Bakanlığı tarafından müştereken saptanmış uğraş alanlarına ilişkin unvanlarla çalışılması zorunludur ki mahkemenin bu yöndeki kabulü yerindedir.”

3- “Öte yandan, borçlanma belgesi, usulüne uygun biçimde öncelikle ilgili işveren tarafından düzenlenmeli ancak işverenin bulunamaması halinde bağlı olunan birlik, sendika, dernek, sanatsal vakıf kuruluşları veya ilgili Kamu Kuruluşları tarafından düzenlenmelidir.”

Bu karar nedeniyle belirtilen Yargıtayın “sigortalı” görüşü üzerinde durmak gerekir. Her ne kadar 506 sayılı Kanunun 2. maddesinde sigortalı sayılmak için, hizmet akdi ile çalışmak esas olsa da, 2167 sayılı Kanunla gelen, Ek m. 10 ile sigortalı kapsamına dahil edilen sanatçılar açısından bu genel kuraldan ayrılmıştır. Bu maddeye göre hem hizmet akdi ile hem de hizmet akdi dışında başka bir akitle çalışma (iş görme) durumunda olanlar Kanun kapsamına alınmış ve sigortalı kavramına dahil edilmiştir<sup>(48)</sup>. Bize göre de aslında ifadesi çok açık olmayan<sup>(49)</sup> Kanun, belirttiği uğraş alanlarında faaliyet gösterenlerin sigortalı sayılması için burada iki temel şarttan biri olarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılmayı esas almıştır. Ayrıca anılan maddede geçen “işveren” tabiri teknik anlamda kullanılmamıştır. Yani sadece hizmet veya iş akdi işgördürenini ifade etmek için değil, genel anlamda ve sanatçılarla ilgili bütün işgörme akitlerinin işgördürenlerini kapsayacak genişlikte kullanılmıştır<sup>(50)</sup>. Kanun, sigortalılığı sadece

hizmet akdiyle çalışanlara hasretmek isteseydi, bunu açıkça belirtebilirdi, oysa bu yapılmamıştır. Kaldığı, 506 sayılı Kanunun 2. maddesine göre sigortalı sayılabilmek için hizmet akdi ile çalışmak şartı varken, bu maddenin dışında kalan sanatçıların “Sosyal Sigortalar Kanununa tabi tutulmak suretiyle sosyal güvenlikleri açık ve kesin bir biçimde sağlanmak” istendiğinde yeniden bu hakkın sadece hizmet akdi ile çalışanlara hasredilmesi anlamsız ve mantıksız olurdu.

O nedenle, örneğin istisna veya vekalet akdine göre çalışan (işgören) bir sanatçı da- diğer şart olan, Ek 10. maddede anılan Bakanlıklarca hazırlanan listede bulunmak kaydıyla- 2167 sayılı Kanun kapsamında ve sigortalıdır. Çünkü o da bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılmaktadır. Buna karşılık Ek 10. maddenin öngördüğü listede yer alsa dahi sanatını kimseye karşı bir taahhülle bulunmaksızın icra edenler artık Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında değildir<sup>(51)</sup>. Bunlar ancak Bağ-Kur kapsamında olabilirler<sup>(52)</sup>. O nedenle, Y.10.HD.nin Ek 10. madde ve buna yollamada bulunan kanun hükümlerine göre sigortalı sayılabilmek için mutlaka hizmet akdine göre çalışıyor olmak gerektiği yolundaki görüşüne katılmak mümkün değildir.

- Y.10.HD., 2.12.1996, E. 1995/10306 K. 1996/10356 sayılı karar<sup>(53)</sup>:

Bu kararında ise Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 2167 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 11.7.1978 tarihinde sanatçıların 506 sayılı Kanun kapsamına alındıklarından bahisle, mahkemece bu tarihten önceki istemin de tespitine karar verilmiş olmasını isabetsiz bularak bozmuştur. Bir başka ifadeyle, 11.7.1978 tarihinden önceki döneme ait hizmetin borçlanılması mümkün görülmemiştir.

<sup>(48)</sup> Bkz. yukarıda dn. 26 ve orada belirtilen kaynaklar.

<sup>(49)</sup> Çenberci 85, 750.

<sup>(50)</sup> Bkz. ve krş. Bozkurt, 84-85; Çenberci 85, 750; Güzel-Okur, 94; Tuncay, Dersler, 167; Tunçomağ, 120.

<sup>(51)</sup> Burada, hiç şüphesiz 506 sayılı Kanunun düzenlediği İsteğe Bağlı Sigorta (m. 85) ve Topluluk Sigortası (m. 86) ayırık tutulmaktadır.

<sup>(52)</sup> Tuncay, 167.

<sup>(53)</sup> Bu karar için bkz. Bozkurt, 89.

#### IV-SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Her ne kadar 43 sayılı ILO Tavsiyesi<sup>(54)</sup>, borçlanmaya cevaz vermekteyse de aslolan sosyal sigorta primlerinin çalışılan dönemde ve muntazam bir şekilde alınmasıdır. Ancak bu sayededir ki sosyal sigorta imkanından yararlanılacak haklarla bunun külfeti (karşılığı) arasında bir denge kurulabilir. O itibarla, enflasyonun çok yüksek olduğu ülkemizde borçlanmalarda primlere gerçek bir faiz uygulanmaması Kurum aleyhine olmuştur. Kaldı ki bazı durumlarda normal şartların çok altında belli şartları sağlayanlara doğrudan yaşlılık aylığı bağlanmıştır<sup>(55)</sup>. İşte, SSK'nın mali yönden bugünkü darboğaza girmesindeki etkenlerden birisi de sosyal sigorta sisteminin normal şekilde işlemesine mani olan borçlanma imkanı ve benzeri uygulamalardır<sup>(56)</sup>.

Şüphesiz, sanatçıların da sosyal güvenceye kavuşmaları, bu yolda talepte bulunmaları normaldir. Ancak ülkemizde, Sosyal Sigortalar Kurumuna tabi sigortalı olmanın şartları bellidir. Temel şart kural olarak hizmet akdine göre çalışmaktır (506 sK. m.2). O itibarla, hizmet akdiyle çalışanların sigortalı olmaları, hizmet akdiyle çalışmayanların, (657 sayılı Kanuna tabi olanlar hariç) Bağ-Kur üyesi olmalarını sağlayacak bir düzenleme yapılması sisteme uygun olurdu. Ancak bu yapılmamış ve hizmet akdiyle çalışmadıkları halde, bir kısım sanatçı, düşünür ve yazar özel düzenleme ile sigortalı yapılmıştır. Bunu da bir noktada anlayışla karşılamak belki mümkün olabilir. Çünkü Bağ-Kur imkanlarının Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından sağlanan hak ve yardımlara göre önceki yıllarda düşük olması karşısında, kanun yapıcı bu şekilde davranmış olabilir. Ancak, bu yapılırken sigortacılık kurallarının zedelenmemesi gerekirdi. Maalesef sanatçılar konusunda çıkarılan yasalarda her seferinde, borçlanma hakkı tanınarak istisna, kural haline getirilmiştir. Sanatçıların

hizmet akdiyle çalışmasalar dahi sigortalı sayılmalarına olanak tanıyan 2167 sayılı Kanunda bir borçlanma düzenlemesi, bu konuda çıkarılan ilk Kanun olması nedeniyle, anlayışla karşılanabilirdi. Ancak bundan sonra sisteme dahil olanların primlerini muntazaman ödemeleri ve bir daha borçlanmanın sözkonusu olmaması gerekirdi. Fakat durum böyle olmamış, belirli dönemlerde borçlanma yasaları çıkarılarak her seferinde yaşlılık aylığı alma konumuna gelenlerin borçlanarak bu hakka kavuşmaları yönünde düzenleme yapılmış ve uygulamada bu şekilde gelişmiştir. Bu durumun ise sosyal sigorta ve sigortacılıkla pek ilgisi bulunmamaktadır.

Şimdiye kadarki yasalaşma ve uygulama dikkate alınırca, bu durumun bundan böyle de devam edeceği ve daha pek çok sanatçı borçlanma yasası çıkarılacağı tahmin edilebilir<sup>(57)</sup>.

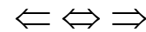
Bizim önerimiz, hizmet akdiyle çalışmayan sanatçı, düşünür ve yazarların da mutlaka 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi sigortalı olmaları isteniyorsa, zaten Ek m. 10 vasıtasıyla bunun sağlandığı dikkate alınarak, borçlanma yasalarına bundan böyle yer verilmemesi, ancak, işveren bulunmayan bir ortamda yapılan çalışmalarda dahi muntazam prim ödenmesini sağlayacak, örneğin serbest Avukatlık yapanların tabi oldukları Topluluk Sigortasına benzer bir mekanizmanın burada da kurularak işletilmesinin sağlanmasıdır.

Şüphesiz işin özüne ve kurulan sisteme karşı yaptığımız bu eleştiriler, sanatçı, düşünür ve yazarların pozitif hukuk kurallarıyla tanınan haklarının ne SSK ne de başka bir makam veya kuruluş tarafından ellerinden alınması anlamını taşıyacak uygulamalara cevaz ve destek vermez. Bir hukuk devletinde buna olanak tanınmaz.

<sup>(54)</sup> Bu Tavsiye için bkz. ILO, Conventions, 250 vd.

<sup>(55)</sup> Bkz. 506 sayılı Kanun, Geçici m. 8.

<sup>(56)</sup> Y. Alper, Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform ihtiyacı, İşveren, XXXIV/5 (Şubat 1996), 11.



<sup>(57)</sup> TBMM'nde, sanatçılara borçlanma hakkı tanıyan yeni bir Tasarı bulunmaktadır.