

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHÇESİ

Cemal Hüseyin Güvercin*

ÖZET

Sosyal güvenlik, fizyolojik ekonomik ve sosyal risklere karşı, bir dizi kamu önlemi ile toplumun kendini korumasıdır. Çağdaş sosyal güvenlik kavramının hedeflediği risklerin çoğu sağlıkla ilgilidir. Bugünkü anlamda sosyal güvenlik sistemleri Batı Avrupa'da Sanayi Devrimi'nden sonra, özellikle işçi sınıfının doğmasıyla ortaya çıkmıştır. Osmanlı İmparatorluğu ise sanayileşme sürecine girememiş ve sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde doğal, dinsel, aile içi ve meslek içi dayanışma modelleriyle ortaya çıkan sosyal güvenlik anlayışı, cumhuriyetin kurulmasının ardından özellikle de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra daha çağdaş ve kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Bu dönemde gündeme gelen "refah devleti" anlayışı, özellikle sosyal güvenlik alanında atılan adımlar ile yaşama geçirilmeye başlanmıştır.

Bu makalede sosyal güvenlik kavramı ve ülkemizdeki tarihsel gelişimi tıp tarihi yaklaşımı ile ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Türkiye'de Sosyal Güvenlik

SUMMARY

Social Insurance and The History of it in Turkey

Social insurance is to protect the societies against the physiological, economical and social risks with a series of public rules. The risks that modern social insurance deals with are almost all about health. The present social insurance systems came out at West Europe after the Industrial Revolution especially with the rise of proleteria. The Ottoman Empire couldn't catch the Industrial Revolution so the social insurance systems were barely established with The Turkish Republic. In the period of Ottoman Empire the concept of social insurance which rise with the solidarity model: traditional, religious and occupational have become more contemporary and institutional after the foundation of the Republic especially The Second World War.

The concept of "welfare state" becoming on agenda in this period began to be practiced by steps taken especially in social insurance field.

In this article the social insurance concept and its historical development in Turkey were evaluated in the light of history of medicine.

Key Words : Social Insurance, Social Insurance in Turkey

Sosyal Güvenlik Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenlik; bir dizi kamu önlemi ile hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, iş göremezlik, yaşlılık, ölüm gibi nedenlerle ortaya çıkabilecek ekonomik ve sosyal rahatsızlıklara karşı, toplumun kendini korumasıdır. Karşılaşılan bu sorunlar bireyin gelirinin azalması ve/veya giderlerinin artmasına neden olmaktadır. Çalışma gücünü olumsuz yönde etkileyen hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi fizyolojik riskler ile çalışma gücünü etkilememekle birlikte onun kullanımını önleyen işsizlik, bu türden risklerdir. Bu risklerle karşılaşan birey, geçici ya da sürekli olarak gelirden yoksun kalmakta, ekonomik güvensizlik

ortamına itilmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik politikalarının temelini ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır (1).

Çağdaş sosyal güvenlik kavramının hedeflediği risklerin çoğu sağlıkla ilgilidir. Sağlıkla ilgili olup sosyal güvenlik programı çerçevesine giren asgari yararlanımlar şunlardır:

Genel pratisyenlik bakımı (bazı ülkelerde ev ziyaretlerini de kapsar),

Yataklı ve ayakta bakım veren uzman bakımı,

Temel ilaçlar,

* Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Tıp Tarihi ve Deontoloji Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi

Doğumla ilgili hizmetler ve gerektiğinde hastane hizmetleri (2).

Günümüzde evrensel bir ilkeye dönüşen ve çağdaş uygarlığın simgesi olan sosyal güvenlik kavramı, temelde, bireyin karşılaştığı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünüdür. Tarihin her döneminde insanlar, farklı biçimde sosyal güvenlik önlemlerini bulmuş ve kabul etmişlerdir. Önceleri kişisel, sonra karşılıklı yardım temeline dayanan bu sosyal güvenlik kurumlarının, çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin çekirdeğini oluşturdukları kabul edilmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişimleri incelendiğinde Sanayi Devrimi'nin bu süreçte bir yol ayrımı oluşturduğunu ve modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin bu olaydan sonra ortaya çıktığını görebiliriz. Bunda, belki de, sosyal güvenlik sistemlerinin varoluş nedeni olan risklerin büyük bölümünün, sanayileşmenin doğurduğu riskler olmasının da önemi vardır.

Sanayileşmeden önce sosyal güvenlik ilkel, bir tür "doğal sosyal güvenlik" anlayışında, kurumsallaşmamış, kamusal girişimden yoksun, dinsel boyutları ağır basan, oldukça dağınık, dar kapsamlı ve sınırlı, güçsüz, bu nedenlerle de etkisizdir (1). Bilinen en eski sosyal güvenlik sistemi örneğini Eski Mısır'da Yusuf Peygamber'in organize ettiği rivayet edilmektedir. Yusuf Peygamber'in yedi bolluk yılında çok geniş stoklar yaptığı ve izleyen yedi kıtlık yılında bunların dağıtımını yaptığı; böylece tasarrufla harcama arasında etkili bir denge kurarak, yaşam standartlarında olası derin değişimleri önlediği belirtilmektedir. Daha sonraları Eski Roma, Yunan ve Mısır'da İ.Ö. 2000 yıllarında yoksul ve muhtaçlara yardım eden kurumların varlığından söz edilmektedir (3).

Endüstri öncesi toplumlarda aile, karşılıklı yardım sandıkları ve dinsel nitelikli hayır kurumları, yoksul ve hasta insanlara destek olma işlevini üstlenmişlerdir. Özellikle Ortaçağ'da kilisenin oluşturduğu hayırsever kurumlar (hastahaneleri, aşevleri, manastırlar vb.) yoksullara yardım elini uzatan başlıca kurumlar olmuştur. 16. yüzyıldan itibaren de, kilisenin denetimindeki yardım kurumları yanında devletin oluşturdukları da ortaya çıkmaya başlamıştır. 17.yüzyılda kilisenin özel yardım (sadaka) kurumları, sosyal koruma aracı olarak etkin bir rol oynamıştır. Bu gelişmelere koşut olarak,

18.yüzyılda felsefi düşüncelerde, o güne kadar uygulanmakta olan yardım düzenekleri konusunda önemli değişiklikler olmuştur. Bu durumu Montequieu şöyle dile getirmiştir: "Sokakta dağıttığımız sadaka ile devlet yükümlülüğü yerine getirilmiş olmaz; devlet tüm vatandaşlara belli bir güvence sağlamak; yiyecek, elbise vermek ve sağlığına aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür." 1789 Fransız Devrimi, devlet ile birey arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı kazandırmış, giderek değişik bir yardım anlayışı ortaya çıkmıştır. Tüm dikkatler yoksulluk kavramı üzerinde toplanmış, tam istihdam, tıbbi yardım vb. konularda yeni düşünceler ortaya atılmıştır. Kamu yardımlarından yararlanmanın bir hak olduğu 1793 tarihli İnsan Hakları Bildirisi'yle de onaylanmıştır. Ne var ki düşüncelerin yaşama geçirilmesi mümkün olmamış ve 19.yüzyılın başlarına kadar somut bir ilerleme sağlanamamıştır (4).

Sanayi Devrimi ile köklü dönüşümlere uğrayan toplumsal hayat, en önemli değişimlerden birini de sosyal güvenlik alanında yaşamıştır. Üretim ilişkilerinin değişimine bağlı olarak toplumsal yapı ve iş bölümü de değişmiştir. Toplum kısa sürede iki sınıfa bölünmüştür. Bu iki sınıf; çok zenginleşen kapitalistler ile tek geliri emek gücü olan yoksul işçiler olmuştur. İşçilerin içinde buldukları kötü koşullar, uzun çalışma süreleri, çok sayıda iş kazası, yetersiz ücret, yoksulluk, hastalıklar, iş ve gelecek güvencesi bulunmamasının verdiği huzursuzluklar onları sık sık başkaldırıya yöneltmiştir (5).

Gerçekten de ekonomik ve sosyal koşullar, modern anlamdaki sosyal güvenlik sistemlerinin hazırlayıcı ve yönlendirici etmenleri olmuştur. Batı Avrupa'da sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi genellikle iki döneme ayrılarak incelenmektedir. Bunlar:

1. Klasik dönem olarak adlandırılan ve Almanya'da Bismarck'ın etkisiyle sosyal sigortaların ilk kez kabul edilmesiyle başlayan dönem ile

2. Birinci Dünya Savaşı'ndaki sonraki dönemdir (4).

19. yüzyılın sonunda Almanya'da Bismarck, önemli bir sosyal politika aracı olarak sosyal güvenlik kavramına başvurmuştur. Bir yandan emek gücünün yeniden üretimine olanak tanıyan, öte yandan da işçileri sistem ile bütünleştirmeyi ko-

laylaştıran sosyal sigorta modeli oluşturarak modern anlamda ilk adımı atmıştır. Bu ülkeyi diğer Avrupa ülkeleri izlemiştir. Özellikle iki dünya savaşı arasında ve savaş sonrası dönemde sosyal güvenlik alanındaki çabalar yoğunlaşarak günümüze kadar gelmiştir.

Ülkemizde Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki sosyal güvenlik uygulamaları ve gelişimi 'doğal' ve 'geleneksel' kurumlardan 'modern' sosyal güvenlik uygulamalarına doğru bir evrimleşme geçirmiştir(1). Avrupa'da bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi, ancak sanayi devriminin gerçekleşmesi ve işçi sınıfının oluşmasıyla mümkün olabilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu ise sanayileşme sürecine girmemiş ve dolayısıyla sosyal korumayı talep edecek bir işçi sınıfı oluşmamıştır, aile yapısının da koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesiyle, Osmanlı İmparatorluğu'nda sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri, gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir.

İmparatorluktaki sosyal güvenlik uygulamaları üç kategoride toplanabilir:

1. Aile içi yardımlaşmalar
2. Dinsel yardımlar
3. Meslek kuruluşları içerisindeki yardımlardır (1).

Tarıma dayalı, geniş aile yapısı olan Osmanlı toplumunda yaşlı, hasta ve sakatlara gerekli bakım ve destek ailenin diğer bireylerince verilmiştir. Bu her toplumda rastlanan, kendiliğinden ve doğal olarak verilen bakım, insani yardım kapsamında değerlendirildiği için sosyal güvenlik açısından fazla önem taşımamaktadır. Hatta koruyucu aile yapısının, "sosyal güvenliğin bir gereksinim olarak algılanmasını engellediği" bile ileri sürülmektedir.

Dinsel kural ve geleneklere dayanan 'hayır kurumları' Osmanlı'da yoksulların korunması açısından önemli rol üstlenmişlerdir. Zekat, fitre, sadaka ve bağışlar yoluyla yoksullara yardım yapılmıştır; ancak bunları da insani yardım çerçevesinde değerlendirmek daha doğru olacaktır. Vakıflar ise daha organize sosyal yardım kuruluşları olmuştur. İmparatorluğun son dönemlerinde Darülaceze, Darüleytam ve Kızılay gibi kurumlar sosyal yardım açısından önem kazanmıştır (1).

Tezgah ve el sanatlarına dayalı tarım dışı alanlarda hastalık, kaza ve ölüm gibi risklere karşı gü-

vence, Avrupa'da olduğu gibi, mevcut zorunlu esnaf birlikleri (loncalar) içerisinde oluşturulan ve "orta sandığı" ya da "teavün sandığı" denilen dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmıştır. Bu sandıkların gelir kaynaklarını usta ve kalfaların ödeme gücü ve geleneklere göre ödedikleri aidatlar ile bağışlar ve çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa yükselenler için ustaların sandığa ödedikleri harçlar oluşturmaktaydı. Sandıklarca, yoksulluk koşuluna bağlı olarak, hastalanan üyelere tedavi için gerekli yardım yapılmakta, yaşlanan veya tedavisi olanaklı olmayan hastalığa yakalanan usta, kalfa ve çırakların geçimi sağlanmaktaydı. Loncaların yardımlaşma sandıkları 19. yüzyıldan başlayarak yıkılmaya yüz tutmakla birlikte, yine de yüzyılın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Loncaların sosyal yardımları, aile içi yardımlaşmalar ve dinsel yardımlara göre daha kurumsallaşmış bir nitelik taşımaktaydı (1).

1 Nisan 1866'da kurulan ilk işçi örgütü "Amelperver Cemiyeti" zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi amaçları ile yetersiz de olsa bir sosyal güvenlik uygulaması kabul edilebilir. Yine 1866'da kurulan "Askeri Tekaüt Sandığı" ilk resmi sosyal güvenlik kurumudur. Bunu 1881'de sivil memurlar için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890'da Seyrüsefain Tekaüt Sandığı, 1909'da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malüllük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için yardım sandığı, 1917'de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Avrupa'da olduğu gibi Osmanlı'da da ücretli emeğin geliştiği meslek ve bölgelerde modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır (5).

Cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal güvenliğe yönelik doğrudan düzenlemeler yapılmasa da, çıkarılan Borçlar Kanunu (1926), Umumi Hıfzısıhha Kanunu (1930) gibi yasalarla dolaylı kimi düzenlemelere gidilmiştir. Yine bu dönemde sosyal sigortalara benzeyen, fakat kişiler ve riskler açısından dar kapsamlı birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalar çıkarılmıştır. 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu bunların en önemlisidir. 1933 yılında Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı ve İstanbul Mahalli İdaresiyle, Ankara Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı, 1934 yılında DDY ve Limanlar

İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı gibi çok sayıda emeklilik ve yardımlaşma sandığı kurulmuştur. İşçiler de benzer yardımlaşma sandıkları kurmuşlardır. En önemlisi 1923 yılında Zonguldak ve Ereğli bölgesinde maden işçilerinin kurdukları Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları olmak üzere, Samsun Tütün İşçileri Teavün Cemiyeti ile İstanbul'da elektrik fabrikası işçilerinin kurduğu Yardım ve Teavün Sandığı bu türden kuruluşlardır (5).

1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür ancak, Cumhuriyet'in ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. Sosyal sigortalara ilgili ilk yasa 27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'dur. Bu yasaya paralel olarak 16 Temmuz 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. 2 Haziran 1949 tarihinde 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu çıkarılmış, daha sonra 1957 yılında Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kabul edilmiştir. 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır (6).

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde dünyada sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmıştır. 10 Aralık 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Bildirisi" 6 Nisan 1949'da Bakanlar Kurulu'nca kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylanmış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur. Bu sözleşmeler Türkiye'ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler getirmiştir (7).

1949 yılında çıkarılan 5434 sayılı kanunla T.C. Emekli Sandığı kurularak genel ve katma bütçeli kuruluşlardan aylık alanlarla, daha önce özel kanunla kurulmuş kimi sandıklara bağlı olanlar Emekli Sandığı kapsamına alınmıştır (8). Böylece o güne kadar dağıntık halde bulunan ve memurlara sosyal güvence sağlayan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiştir.

1961 Anayasası'nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakların sağlanmasının devletin görevi olduğu kabul edilmiştir. 5 Ocak 1961 tarihli 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası bu alan-

da önemli bir adım olmuştur (9). Bu yasa bütün sağlık hizmetlerinin finansmanının genel bütçeden karşılanmasını ve sağlık hizmetlerinin, yasal süreci izleyen herkese ücretsiz olarak verilmesini öngörmektedir. Yasaya göre "sosyalleştirme" uygulaması tüm illerde tamamlandığında, aynı zamanda herkesi içine alan bir sosyal sağlık güvenesi modeli de ortaya çıkmış olacaktır. 12 Eylül 1978'deki Alma-Ata Konferansı'nda aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Dünya Sağlık Örgütü üyesi 134 ülke, "2000 Yılına Kadar Herkese Sağlık" sloganıyla birlikte, kendi halklarını sosyal güvenlik kapsamına almayı da kabul etmişlerdir. Oysa bu süreç ülkemizde daha 1961'den itibaren başlatılmış ve 1978 Alma-Ata Konferansı'nda alınan kararlar bu sürecin önemine vurgu yapmıştır. Ancak, "sosyalleştirme" uygulaması, 1984'te tüm yurttaki bir çok aksaklıklarıyla birlikte tamamlanmış görünse de yasada belirtilen çoğu hedeflere ulaşamamıştır.

Sosyal güvenlik alanında yoğun düzenlemeleme gidilen bu dönemde primli sistem açısından önemli bir gelişme, 1964'te kabul edilip 1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasayla dağıntık haldeki mevzuat bir bütün haline getirilmiştir. Bu gelişmeyi 1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu izlemiştir (6). Yine bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 'nün 1952 tarihli 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi" 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onaylanmış, Bakanlar Kurulu'nun 1 Nisan 1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir. Bu önemli sözleşme sosyal güvenlik kavramının çağdaş tanımında da belirleyici role sahip olmuştur. Sözleşmede 9 risk sayılmıştır. Bu riskler; hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, işsizlik, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm ve aile yükleridir (4).

10 Temmuz 1976 tarih ve 2022 sayılı yasayla, en geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması olarak bilinen "65 yaş aylığı" uygulamasının başlatılması, iyi bir sosyal güvence örneği olmuştur. Bu yasa ile "65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları"na karşılıksız aylık bağlanmıştır (4).

1980'li yılların başından itibaren kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personele yönelik

tazminat niteliğindeki ödemeler, 1983 yılında sosyal yardım hizmetlerini tek çatı altında toplamayı amaçlayan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu - SHÇEK” in yeniden düzenlenmesi bu alandaki önemli gelişmelerdir. 1983 yılında yürürlüğe giren 2925 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ve 2926 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” tarım kesiminde çalışanlara da sosyal güvenlik sağlamayı hedeflemiştir (4).

7 Kasım 1980’de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu’nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı’nın 14 Ekim 1989’da onaylanarak 24 Aralık 1989’da yürürlüğe girmesi sosyal güvenlikle ilgili olarak bu dönemdeki önemli gelişmelerdir. 7 Kasım 1980’de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu’nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı’nın 14 Ekim 1989’da onaylanarak 24 Aralık 1989’da yürürlüğe girmesi sosyal güvenlikle ilgili olarak bu dönemdeki önemli gelişmelerdir (1,6).

1986 yılında oluşturulan “Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)” ve 1992 yılında uygulanmaya başlanan “Yeşil Kart” sistemi bu alandaki diğer özgün düzenlemeleri oluşturmaktadır .

Birinci 5 Yıllık Kalkınma Planı’ndan bu yana söz edilen “işsizlik sigortası”nın oluşturulması konusu 25 Ağustos 1999 tarihli 4447 sayılı yasa ile hayata geçirilmiş, ancak yasada işsizlik sigortasına ilişkin hükümlerin yürürlük tarihi 1 Haziran 2000 olarak belirlenmiştir. 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı’nda tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması hedefine yönelik olarak “Sosyal Güvenlik Temel Yasası’nın” çıkarılması öngörülmüştür. Böyle

bir yasanın çıkarılmasına yönelik çalışmalar henüz sonuçlanmamıştır (10).

Türkiye’de Sosyal Sağlık Güvencesi Programları

Halen ülkemizde farklı finansman anlayışında, farklı kapsam ve düzeyde hizmet veren sosyal güvenlik kurumları bulunmaktadır. SSK ve Bağ-Kur’un finansmanı primli sistem yöntemine göre olurken, Emekli Sandığı finansmanı kesintiler, karşılıklar ve hazine yardımı ile olmaktadır. Yeşil kart ise primsiz sisteme örnektir. Bu sosyal güvenlik kuruluşlarımızın kapsadıkları nüfus kesimi de faklıdır. Buna göre;

- Bir hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar ve bunların bağımlıları, SSK,
- Esnaf ve sanatkarlar ve diğer bağımsız çalışanlarla bunların bağımlıları, Bağ-Kur,
- 657 Sayılı Personel Kanunu’na tabi devlet memurluğundan ve KİT’lerden emekli, dul ve yetim maaşı alanlarla, bunların bağımlıları, Emekli Sandığı,
- Sağlık ve Milli Savunma Bakanlığı gibi sağlık hizmeti de veren bakanlıklar dışındaki bakanlıklarda ve bunlara bağlı Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlarda 657 Sayılı Personel Kanunu hükümlerine göre çalışan devlet memurları ve bunların bağımlıları, çalıştıkları kurumları tarafından sosyal sağlık güvencesi kapsamına alınmaktadır (11).
- Hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık giderlerini karşılayamayacak durumda bulunanlar Yeşil Kart uygulamasından yararlanmaktadırlar.

Birden fazla sosyal güvenlik kurumu kapsamında olmanın yasal olarak mümkün olmadığı ül-

Tablo-1: 2002 Yılında Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumları Hizmetlerinden Yararlanan Nüfusun Dağılımı. (12)

Kuruluşlar	Aktif Sigortalı Sayısı	Gelir/Aylık Alanlar	Aile Ferdi	Toplam	Genel Nüfusa Oranı
SSK	6.563.187	3.747.573	22.993.730	33.304.490	47,8
Bağ-Kur	3.321.332	1.393.670	10.832.989	15.547.991	22,3
Emekli Sandığı	2.372.777	2.470.896	5.283.320	10.126.993	14,6
Diğer Sandıklar	71.641	77.738	174.923	324.302	0,5
TOPLAM	12.328.937	7.689.877	39.284.962	59.303.776	85,2

kemizde, 13 milyon civarında Yeşil Kart sahibi bulunmaktadır. Bu durum sosyal güvenlik kurumlarımızın işleyişindeki aksaklıklarla ilgili oldukça çarpıcı bir veridir.

Tartışma ve Sonuç

İnsanlık, tarih boyunca korunaksızlık ve güvencesizlik nedeniyle çok acılar çekmiş ve bunlarla nasıl baş edilebileceği hakkında pek çok şey öğrenmiştir. Sosyal güvenlik kavramı, bu acı deneyimlerin ve bu uğurda verilen mücadelelerin bir ürünüdür. Sosyal güvenlik sistemleri doğal, ilkel, aile içi ve dinsel nitelikten, günümüzün “devletin sağlamakla yükümlü olduğu, kurumsallaşmış, çağdaş” modellere doğru bir evrim geçirmiştir. Bu süreçte sosyal güvenlik hakkı da, “insan hakları” kapsamına alınmıştır. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 22. maddesinde “Herkes, toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir; sosyal güvenlik, bireyin onuru, kişiliğinin geliştirilmesi için kaçınılmaz ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır (4)” denilmiştir.

Sosyal güvenlik hakkı, “sosyo-ekonomik haklar” grubu olarak ikinci kuşak insan haklarından. Sosyo-ekonomik haklar, bireyi toplumdan alacaklı kılan ve devlete de bir takım yükümlülükler getiren haklardır. Bu hakların karşılanması ve yaşama geçirilmesi için, devletin pasif kalmaması ve etkin bir şekilde çaba göstermesi gerekir. Tüm bireylere sosyal güvenlik sağlanması için gerekli yasal düzenlemeler, uygun finansman kaynağı ve örgütsel alt yapı gibi gereksinimler devletin alacağı önlemlerle sağlanabilir. Devlet, sosyal güvenlik önlemleriyle ulusal gelirin dezavantajlı kesimler lehine yeniden dağıtımını ve toplumsal dayanışmayı sağlayarak aynı zamanda sosyal adaletin de gerçekleşmesine katkıda bulunur. Bu yönüyle sosyal güvenlik uygulamaları toplumda adil bir paylaşım ve eşitliği sağlamada önemli bir araç olmaktadır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası gündeme gelen refah devleti/sosyal devlet kavramı, sosyal güvenlik uygulamalarıyla hayata geçirilmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde doğal, dinsel, aile içi ve meslek içi dayanışma modelleriyle ortaya çıkan sosyal güvenlik anlayışı, ancak cumhuriyetin kuruluşundan sonra çağdaş ve kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Türkiye’de bugünkü anlamda sosyal güvenlik sistemleri özellikle İkinci

Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmış ve Batı Avrupa’daki gelişmeleri izlemiştir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının ortaya çıkmasında, ülkenin ekonomik, siyasal ve toplumsal koşulları belirleyici olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrası ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum, çok partili siyasal yaşama geçiş, sanayileşmenin artması, köyden kente göçler, sosyal politikalara ağırlık verilmesine yol açmış ve bu alandaki gelişmelere ön ayak olmuştur. Özellikle 1960’lı, 70’li yıllar sosyal güvenlik uygulamaları açısından iyi bir başlangıç olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde atılan adımlar, yaşama geçirilen düzenlemeler, bugünkü sistemimizin kökenini oluşturmuştur. Ancak sosyal güvenlik alanında yakalanan bu hızlı ivme 1980’lere gelindiğinde farklı bir boyut kazanarak yavaşlamış, hatta duraklama ve bir tür gerileme dönemine girmiştir. Özellikle küreselleşme süreci ve devletin sosyal alanlara desteğini azaltmasını veya bu alanlardan tamamen çekilmesini öngören liberal politikalar, sosyal güvenlik alanında ilerleme bir yana, kazanılmış bazı hakların kaybedilmesi tehlikesini de gündeme getirmiştir.

Refah devleti anlayışına paralel olarak gelişim gösteren sosyal güvenlik sistemimiz, henüz tüm toplumu kapsayacak boyuta ulaşmadan böyle bir sürece girmiş durumdadır. Türkiye’de yeşil kart dışındaki sosyal güvenlik kuruluşları, toplumun % 85’ini kapsamaktadır. Bu büyük kitlenin yaşamsal gereksinmesini sağlayan sosyal güvenlik kuruluşlarımızın, en temel sorunu finansman sorunudur. Gerek yeterli devlet desteğinin olmaması, gerek prim toplamadaki zorluklar ve gerekse bu kuruluşların kaynaklarının başka alanlarda kullanılması sosyal güvenlik kuruluşlarımızı ciddi finansman sorunu ile karşı karşıya getirmiştir. Sosyal güvenlik sistemimizdeki çok başlılık ve dağınıklık sistemimizin en büyük çıkmazlarından ve farklı düzeylerde hizmet sunumuna yol açtığı için eşitlik ilkesine de ters düşmektedir. Bu nedenle de, sosyal güvenlik kuruluşlarımızın birleştirilerek, tüm toplumun tek bir sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınması ve temel finansman kaynağı olarak da kamu finansmanının ön plana çıkması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tartışmaların temelindeki önemli etmenlerden birisinin de, sosyal güvenlik kavramında meydana gelen genişleme ve bunun sonucunda devletten beklentilerin

artmasıdır. Çünkü günümüzde sosyal güvenlik kavramı klasik önlemler dışında daha kapsamlı bir yapı kazanmıştır. Bu anlamda sosyal güvenlik; ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerin dışında; ayrıca aile, konut, kentleşme, eğitim, meslek seçmede yardım, yönetime katılma, istihdam, verim-

liliğin arttırılması, sağlık ve hijyen politikalarına ilişkin önlemleri de içermektedir. Bu tanım risklere karşı alınacak önlemlerin yanısıra, mevcut refah düzeyinin sadece sürdürülmesine değil, daha çok yükseltilmesine de anlamlı bir vurgu yapmaktadır(1).

KAYNAKLAR

1. Akkaya Y: Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. Toplum Ve Hekim 2000; 15:2-90.
2. Maral I: Yeşil Kart. Toplum Ve Hekim 1995;10: 125-127.
3. Beşer F: İslamda Sosyal Güvenlik. Seha Neşriyat. 1. Bası. İstanbul 1988: 70-71.
4. Güzel A, Okur A R: Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Basım. 7. Bası. İstanbul 1999: 1-70, 459-460.
5. Güvercin C H: Gemlik Eğitim ve Araştırma Bölgesi'nde Yeşil Kart Sahiplerinin Bazı Özellikleri Yeşil Kart Kullanımı Ve Bunu Etkileyen Faktörler. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. Bursa 2000: 2-7.
6. Sosyal Sigortalar Kurumu 1999 İstatistik Yıllığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Sincan Matbaası. Ankara 2000: 2-13.
7. Dünya Sağlık Örgütü Ve Türkiye İle İlişkileri. TC Sağlık Bakanlığı Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı. Ankara 1997: 21-63.
8. Türkiye İstatistik Yıllığı (Statistical Yearbook of Turkey) 2002. TC Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü. Ankara 2003: 209.
9. Dirican R. Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Ve Başarısızlık Nedenleri. Toplum Ve Hekim 1994; 9:49-50.
10. Seçer Ş. Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 1999; 3: 48-68.
11. Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı Taslağı Ve Gerekçesi. Sağlık Reformları İle İlgili Kanun Tasarısı Taslakları Ve Gerekçeleri. TC Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü. Ankara 1993: 139-140.
12. <http://www.ssk.gov.tr/wps/portal>. Erişim Tarihi: 23.11.2003.