Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi

(DÜSBED) ISSN : 1308-6219

Nisan 2015
YIL-7 S.13

TÜRKİYE' DE KAMU PERSONELİNİN SOSYAL GÜVENLİĞİ: GELİŞİMİ, SORUNLAR VE YAPILAN DÜZENLEMELER

Songül DEMİREL *

Öz

Artan nüfusun gereksinimlerini karşılayabilmek için geliştirilen üretim tekniklerinin kullanılması sosyal güvenliği zorunlu kılmıştır. Kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kamu personelinin sosyal tehlikelerden korunmak maksadıyla dâhil olduğu bu sistemde zaman içerisinde ödenen bedeller ve yararlanılan katkılar farklı olmuştur. Çalışmanın amacı; kamu personelinin sosyal güvenliğindeki değişikliklerin cumhuriyet tarihinden bu yana, özellikle son yirmi yıllık süreç dikkate alınarak ortaya koymaktır. Bu doğrultuda; reformların menşei keşfedilemeye çalışılarak, primlerin ödenmesi ve emeklilik sistemindeki yasal değişiklikler incelenmiştir. Makalede, sosyal güvenliğin kapsamı, reformların menşei ve kamu personelinin sosyal güvenliği konu başlıklarına yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, reform, kamu personeli.

SOCIAL SECURITY OF CIVIL SERVANTS IN TURKEY

Abstract

Use of production techniques in production, which were developed to meet the needs of the growing population, has required social security. The contributions made and the used benefits have differentiated in time within the system, in which the civil servants, carrying out the essential and permanent tasks required by the public service, participated to avoid from the social dangers. The aim of this study is to reveal the changes in social security of the civil servants since there publican period, especially taking into account the last two decades. To this end, the legal changes in payment of the Premiums and pension were examined through discovering the origin of there forms. The article includes th etopics such as the scope of the social security, the origin of there forms, and social security of civil servants.

Keywords: Social security, reform, civil servants.

Giriş

Sosyal güvenlik özünde, sosyal sigorta, sosyal yardım gibi halkın sosyal durumunu güvence altına almaya yönelik tedbirleri akla getirmektedir. Kavram olarak sosyal güvenlik; iktisadi ve sosyal bakımdan güçsüz durumda bulunanlara, herhangi bir karşılığı olmaksızın yapılan ayni/parasal yardım ve karşılıksız transfer harcamalarıdır (Türk Dil Kurumu(TDK), 2011). Diğer bir tanıma göre sosyal güvenlik nesiller arası gelir transferinin yanında, bireylerin ve ailelerin ekonomik ve sosyal risklerle karşılaşmaları durumunda gereksinim duydukları destek ve dayanışmanın, kamu programları aracılığıyla kurumsallaşmasıdır (Erdoğdu, 2006: 1).

Bu kavramlardan yola çıkarak sosyal güvenliğe baktığımızda iki şekilde sağlandığını görmekteyiz. Bunlardan birincisi; bir ücret karşılığı çalışanların sağlığını, geleceğini güvence altına almak amacıyla kazançlarından bir bölümü kesilerek yapılan işçi sigortasıdır. İşçi sigortası; işçi, işveren ve bazı ülkelerde devletin yaptığı katkılarla finanse edilerek işçilere işsizlik, kaza, hastalık ve

* Öğr. Gör., Hitit Üniversitesi, Sungurlu Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, songuldemirel@hitit.edu.tr

ihtiyarlık gibi durumlara karşı korumak amacıyla hizmet verebilmek için devletin oluşturduğu sistemin adıdır. Sosyal güvenliğin diğer boyutu olan sosyal yardım ise; yoksul kimselere yiyecek, giyecek, yakacak, tedavi ve ilaç sağlanarak yapılan parasız yardımlardır. Bu bağlamda çeşitli ülkelerde uygulanan işsizlik yardımı, emeklilik yardımı, malullük, hastalık, analık, dul ve yetim yardımları, aile yardımları, sosyal sigorta yardımları ve sosyal hizmetler sosyal güvenliği sağlayan araçlar arasında sayılabilmektedir (Şenturan, 2000: 50-104). Yapılan harcamalar sayesinde çalışanların güvenlik ihtiyacı sağlanmış olacaktır. Önemli bir sosyo-psikolojik ihtiyacın tatmini insanların işlerine sadakatle bağlanmaları, etkin, verimli ve yüksek bir performansla çalışarak, örgüte aidiyet ve geleceğe güven duymalarıyla yakından ilgisi bulunmaktadır.

Sosyal güvenliğin devletlerin gündemine girmesi sanayileşmenin arttığı son birkaç yüzyıla dayanır. Sanayileşmeyle başlamaktadır. Sanayileşme ile beraber artan iş kazaları ve meslek hastalıklarını tazmin etmekte zorlanan işverenler, sorunun daha kapsayıcı bir sigorta sistemiyle çözülmesini istemişlerdir. On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından önce Almanya ve ardından İngiltere ülke genelinde sosyal güvenlik sistemlerini başlatmışlardır.1929 Dünya Ekonomik Buhranı' nın ardından işçi haklarının tüm dünya genelinde yükselişi ve sosyalizmin başarısı hükümetlerin geniş emekçi kesimlerinin isteklerine daha fazla kulak vermesine sebep olmuştu. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından dünya tarihinde tekrar bir soykırım yaşanmaması konusunda hemfikir olan ülkeler Birleşmiş Milletler öncülüğünde birleşmişlerdir. Ardından imzalanan bir dizi uluslararası anlaşmayla sosyo-ekonomik haklar içerisinde kabul edilen sosyal güvenlik konusu devletlerin anayasal ya da yasal düzenlemelerinde sıklıkla yer bulur olmuştur.

Refah devletinin 1980 sonrasında girdiği finans bunalımına çözüm olarak geliştirilen neoliberal politika önerileri doğrultusunda sosyal güvenlik alanında da bir reform sürecine girilmiştir. Bu kapsamda kurumların finansman düzenlemelerine dair tedbirler alınmış ancak; yapılan bu değişiklikler bireyin refahını artırmak yerine, sosyal güvenlik kurumlarının gelir-gider dengelerinin tekrar kurulması amacını taşımıştır. Dönemin yönlendirilmesinde ulus üstü yapılanmaların önemli etkileri olmuştur. Bölgesel ticari bütünleşmeler ve ticaretin serbestleştirilme çabalarıyla birlikte çalışma dünyasında etkisi her geçen gün artan küresel kapitalizmin çalışma dünyasında oluşturmak istediği piyasa koşullarını hafife almamak gerekir. Küreselleşme ile üretimin esnekleşmesi istihdamın esnekleşmesini zorunlu kılmaktadır.

Yukarıda kısaca özetlenmeye çalışılan bilgiler doğrultusunda bu çalışmada, Türkiye'de sosyal güvenlik meselesine kamuda çalışanlar bağlamında bakılacaktır. Bu çerçevede önce çalışmanın kavramsal ve kuramsal çerçevesi ana hatlarıyla oluşturulacak, sosyal güvenliğin ortaya çıkışı, kapsamı ve gelişimine yer verilecektir. Burada özellikle uzun yıllar ortaya çıkan sosyal güvenlik açıklarını aşmak amacıyla 1999 ve 2006 yıllarında yapılan reformlar üzerinde biraz daha ayrıntılı durulacaktır. Çalışma büyük ölçüde ilgili alan yazınına ve mevzuatta yapılan düzenlemeler yardımıyla oluşturulmuş olup, tarihsel ve betimsel bir yöntemle ele alınmıştır.

1. Kamu Personeli ve Sosyal Güvenlik Kavramları

Kamu kurumlarında çalışanları tanımlamak amacıyla kamu çalışanı, memur, kamu personeli vb. kavramlar benzer içerikle kullanılmaktadır. Bunlardan en kapsayıcı olanı kamu personeli kavramı olup, 1982 Anayasası'nın 128. Maddesinde geniş bir biçimde tarif edilmiştir:

"*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir..."

Anayasa metninden anlaşılacağı üzere, kamu personelini ayırt etmek için üç temel ölçüt kullanılmaktadır. Bunlardan birinci kıstas; yönetimin genel idare esaslarına göre diğer bir deyişle kamusal yetki ve usullerle ve kamu yararına yönelik faaliyetleri ifade etmektedir. İkinci kıstas; araya başka kimse girmeden işin yapılmasını ifade eden aslilik ve kesintiye uğramamayı ifade eden sürekliliktir. Son kıstas ise; memurlar ve diğer kamu personeli statüsündeki kişilerin işi yapmasıdır. Ancak burada değinilmesi gereken bir diğer nokta memur ve diğer kamu personelinden neyin kastedildiğidir. Konuyla ilgili farklı tartışmalar bulunmakla birlikte, siyasal ve toplumsal bağlam içinde memurdan idari personelin; diğer kamu personelinden de, adli, akademik ve askeri personelin anlaşıldığı fikri kabul edilmelidir (Özkal, 2009: 207-209). Özetle kamu personelini tanımlarsak; bir kamu görevine bağlı devlet bütçesinden gelirini alan, hiyerarşik ilişkide yeri belirlenmiş, bağımlı çalışan yurttaşlar kamu personelidir. Kamu personelini memurlar ve diğer(adli, askeri, akademik) kamu görevlileri oluşturur. Sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi konumunda çalışanlar ikinci halkayı oluşturmakta olup özel hukuka doğru açılışı temsil ederler(Güler, 2005: 91). Öte yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) 4. maddesinde, dört tür kamu personeli kategorisi tanımlanmıştır:

"*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür."*

Bu maddenin devamındaki maddeye baktığımızda; "…*kamu kurumlarında, genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların…"* da yukarıda tarif edilen kamu personeli statüsünde sayılabileceği düzenlenmiştir. DMK' nın kapsamı belirtilen 1. maddeye göre; "…*Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ile Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışanlar*…" oldukları ayrıca ifade edilmiştir.

Özel olarak devlet memurlarına tanınan haklara geçilmeden önce, bu hakların temelini oluşturan ve birer gereklilik ilkesi olarak ele alınan dolayısıyla memurlara tanınan temel haklardan bahsedilmelidir. Bu temel haklardan ilki Anayasamızda da yer alan çalışma hakkıdır, diğerleri ise çalışma hayatıyla doğrudan ilişkili olarak dikkate alınması gereken haklardır (Kara, 2009: 9).

Bunların arasında Anayasa'nın 50. Maddesinde yer alan dinlenme hakkı ve her açıdan eşitliğe vurgu yapan 10.madde önemlidir. Anayasada memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenleneceği güvence altına alınmıştır. Diğer kamu görevlileri denildiğinde askeri, adli, akademik personelin bu kapsamda değerlendirileceği düşünülmektedir. İdari kurum ve kuruluşlar dışında bulunan bu üç gruba mensup olanlar genel hükümler bakımından DMK' ya, diğer durumlarda kendi yasalarına tabi olmaktadırlar (Güler, 2005: 86). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'yla kamu çalışanlarına çeşitli haklar düzenlenmiştir. Söz konusu haklar18 ve 23.maddeler arasında şu şekilde adlandırılmıştır:

- Hizmet güvenliği hakkı
- Emeklilik hakkı
- Emeklilerin yeniden hizmete alınması hakkı
- İstifa etme hakkı
- İstifa etmiş sayılanların yeniden atanabilme hakkı
- Başvuru ve şikayet hakkı
- Dava açma hakkı
- Sendikal haklar
- İzin hakkı

Kamu personelinin sayılan hakları, sosyal güvenlik hakkını tamamlayan haklardandır. Örneğin, kişinin işini kaybetmesi, tekrar alınmaması, işe alınabilmek veya işiyle ilgili hak kayıplarında koruyucu bir sendikasının bulunamaması, hukuken tanınmış güvencelerinin bulunmaması veya izinli bulunduğu süre zarfında sosyal güvenlik priminin ödenmemesi durumunda sosyal güvenliğinden de bahsedilemeyecektir.

2. Sosyal Güvenliğin Dünyada Gelişimi

Sosyal risklere karşı geleneksel koruma mekanizmalarının yetersiz kalmaya başlaması nedeniyle, sosyal güvenlik sisteminin esasları ilk olarak Almanya'da 1880'li yıllarda Bismarck tarafından ortaya konulmuştur. Sosyal güvenliğin tarihsel oluşum sürecinde ikinci önemli aşamayı, ABD'de Başkan Roosevelt tarafından yürürlüğe konulan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası oluşturmaktadır. Üçüncü aşamayı ise, sosyal güvenlik düşüncesinde yenileşmenin öncüsü Beveridge ve 1942 tarihli ünlü Raporu ise bu alandaki üçüncü aşama olarak kabul edilmektedir (Güzel, 2005: 63). İzleyen yıllarda hem ulusal hem de uluslararası düzeyde pek çok çalışma yapılarak sosyal güvenlik konusunda evrensel ilkeler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

XX. yüzyılın ikinci yarısında bütün sosyal güvenlik sistemlerinin kabul ettiği uluslararası bazı standartlar oluşmuştur. Bunu belirleyenlerden ilki 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi", diğeri 1952 yılında 35. Uluslararası

Çalışma Konferansı'nda kabul edilen, "*Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme"*dir (Akgeyik, 2006:48). Sözleşmede sosyal güvenliğin amacı olan sosyal riskle karşılaşan bireyi koruyacak ekonomik güvence getirmektir. Türkiye bu sözleşmeyi bazı maddelerine çekince koyarak 29.07.1971 tarih 1451 sayılı yasa ile onaylayarak uygun bulmuş Bakanlar Kurulu'nda 01.04.1974 sayılı 7/7964 sayılı kararnameyle kabul etmiştir(Kalkınma Bakanlığı, 2001: 60-61). Tüm dünyada; hastalık durumunda tıbbi ve parasal yardım, işsizlik, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm, aile yardımı ödemelerinin risk kapsamında değerlendirilip sosyal güvenlik sistemleri için model kabul edilmesi kararlaştırılmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra merkez ülkelerde ortaya çıkan refah devleti ile çevre ülkelerde gözlenen kalkınmacı devlet modeli, çağdaş anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin doğmasına ve 1980'li yıllara kadar olağanüstü gelişme göstermesinin nedenlerindendir (Yaşar, 2011: 168).Refah devleti döneminde sosyal güvenlik, temel bir insan hakkı olarak benimsenmiş, bu hak ulusal anayasalar ve uluslararası belgelerle güvence altına alınmıştır (Güzel, 2006: 42). 1970'lerde petrol fiyatlarındaki aşırı artış sonucu oluşan durgunluğunda etkisiyle ekonomik ve toplumsal dengelerde değişime neden olan yeni bir bunalıma girilmiş, bu durum yoksulluk ve işsizlik sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Refah devletinin yaşadığı bu kriz ile yeni bir liberal felsefe doğarak, devletlerin sosyal politikaları uygulamakla ilgili harcama artışıyla paralel değişmiştir. 1980'li yıllarda kayıtdışılık artmış ve primler tahsil edilememiştir. 1990'larda hükümetlerin, kendini çeviremeyen sosyal güvenlik fonlarına kaynak aktarımı söz konusu olmuştur. 2000'li yılarda ise sosyal güvenliğin tamamen özel sektör eliyle yürütülmesi fikrinde uzlaşılır olmuştur (Kitapçı, 2007:2).

Sosyal güvenlik sistemlerini gruplandırdığımızda üç farklı model karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi; bireyin kendi güvenliğini sağlamak üzere, bireyin sorumluluğuna dayalı Kuzey Amerika modelidir. İkincisi; Japon (Asya) Modeli, Avrupa ve Amerika modelleri arasında yer alan korporatif(hiyerarşik) bir nitelik taşımaktadır. Ülkemizin içerisinde bulunduğu sistem ise; uzun bir tarihsel süreçte, sermaye-emek uzlaşmasına ve devletin müdahaleciliğine dayalı Avrupa Modelidir. Son yıllarda yapılan reformlarla öngörülen model ise, büyük ölçüde Amerikan Modelini esas almaktadır ki ülkemiz koşullarına uygun ve mevcut sorunlara çözüm getirebilmekten uzaktır (Güzel, 2005: 67). Toplumda sadece ödeyebilenleri sosyal risklere karşı korumayı hedefleyen bu modelde, ödeme gücü olmayan kimseler sistemin dışına doğru itilebilmektedirler.

3. Ana Hatlarıyla Türkiye'de Kamu Personelinin Sosyal Güvenliği

Türk kamu personel sistemi Osmanlıdan devralınan bir geleneğin devamıdır. Bu durum 1965 yılına kadar devam etmiş ve personel yönetimini büyük ölçüde etkilemiştir. Osmanlı döneminin personel yapısını düzenleyen üç temel mevzuat bulunmaktaydı. Bunlardan ilki maaş rejimine ilişkin 1880 tarihli Maaşat Kararnamesi'dir. Ardından 1881 yılında devlet memurlarının ilerleme, sicil ve emeklilik haklarını düzenleyen Memurini Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi çıkarılmıştır. 1896 yılında çıkarılan Memurini Mülkiye Komisyonu Nizamnamesi ile memurların sicil, özlük işlemleri gibi dosyalarının tutulması amacıyla merkezi

bir örgüt kurulması gibi konular düzenlenmiştir. Bu mevzuat Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar yürürlükte kalmış ve personel işlemlerini düzenlemiştir(Demirci, 2009:67).

Tüm çalışanları kapsayıcı bir sosyal güvenlik sistemi bulunmamakla beraber bazı meslek mensuplarının kendilerine özgü sandıklar zaman içerisinde oluşturulmuştur. 1866 yılında kurulan Askeri Personel Sandığı'nı, 1880 yılında kurulan Mülki İdare Sandığı izlemiş, daha sonra bu iki sandık birleştirilerek, adı da Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı olmuştur. 1930 yılına kadar prim alarak faaliyetlerini sürdüren sandığın, bu tarihten sonra giderleri devlet bütçesinden karşılanmıştır. Bu sandık yanında 1934 yılından sonra diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanları kapsamına alan 9 sandık daha kurulmuş ve her biri çalışmasını ayrı ayrı yürütmüştür. Emekli Sandığı, bu 10 emekli sandığının birleşmesiyle, 01.01.1950 tarihinde, yaklaşık 200 bin üye ve 6 bin emekli ile faaliyete geçmiştir (Akbulak ve Akbulak, 2004: 27).

1924 Anayasası memurların özlük hakları ile ilgili her türlü düzenlemenin yapılmasını yasa koyucuya bırakmıştır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Anayasa'nın öngörmüş olduğu geniş çaplı ve genel nitelikli bir yasa 1924 Anayasası döneminde çıkarılamamıştır (Kanlıgöz, 1993: 172).Kamu personeliyle ilgili ilk kapsamlı düzenleme 788 sayılı Memurin Kanunu olup, söz konusu Kanun 1926 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda; memur ve müstahdemin tanımı yapılmış, kanunun askeri personel hariç tüm devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiş, memur ve müstahdem olabilme şartları, adaylık, memurların hak ve sorumlulukları ile tarafsızlıkları, sicil, seçme, atanma, terfi, takdir, ceza, yer değiştirme, çalışma, yardım sandığı, emeklilik, izin ve rapor gibi konular düzenlenmiştir. Kanun kırk yılı aşkın süre yürürlükte kalmıştır.

1926 yılından 1950'li yıllara kadar devlet memuru statüsünde çalışan ücretlilere aylıkları toplumun diğer kesimlerine göre yüksek ve aksatılmadan ödenmektedir. Ayrıca, ikramiye, yakacak yardımı ve çocuk yardımı gibi ödenekler yapılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı yıllarında piyasada zor bulunan ve karaborsa fiyatlarla satılan kumaş, ayakkabı, şeker gibi maddeler memurlara düşük fiyatlarla satılmakta ya da dağıtılmaktadır. Memurların çalışma süresi diğer çalışanlara oranla daha kısa ve çalışma koşulları daha rahattı. Ayrıca, memurların iş güvencesi vardır ve disiplin cezaları çok daha yumuşaktır. Memurların sosyal güvenliği tek ve kapsayıcı olmamakla beraber bulunmaktadır. Ayrıcalıklı bir grup memura konut imkânıda sağlanmaktaydı (Özerkmen, 1998:428).

08.06.1949 tarih 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nda sosyal güvenlikle ilişkilendirilebilecek haklar şunlardır: emekli aylığı, malullük(adi, vazife ve harp) aylığı, dul ve yetim aylığı, emekli keseneklerinin geri verilmesi, biriktirme sandığında biriken paraların geri verilmesi, 65 inci maddede yazılı yardımların yapılması,toptan ödeme ve ikramiyeler(17.06.1949/7235 Sayılı Resmi Gazete(R.G.), 2014). Tüm bu ödemelerin hangi hallerde hak sahiplerine verileceği kanunla ayrıntılı bir şekilde ifade edilmiştir.

Emekli Sandığı'nın işleyişi ve yasası, pek çok kez ekonomik ve siyasi nedenden dolayı defalarca değişmiştir. Mesela; Sandık Kanunu'na getirilen 07.02.1969 tarih 1101 sayılı kanunla, 30 yıl fiili hizmeti dolduranlar için emekli aylığının oranı yüzde 50'den yüzde 70'e çıkarılmıştır. Ayrıca kapsamı altında

bulunan sivil ve asker emeklisi dul ve yetimlerin aylıkları arasındaki farklarda kaldırılmıştır (Özbek, 2006: 251).

1961 Anayasasında ilk defa memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları, yükümlülükleri, aylık, ödenek ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir şeklinde bazı hükümler getirilmiştir. Anayasanın memurlarla ilgili olarak getirdiği genel kurallar ve memur teminatı bulunmaktaydı. Kural olarak kabul edilebilecek nitelikteki 117. madde de: devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevli memurlar eli ile görülür hükmüdür. Devamında memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları, yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği yer alır. İkinci önemli madde 118'de; memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında, isnat olunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması memur teminatının şartı sayılmıştır. Bu esaslara uyulmadıkça memurlar hakkında disiplin cezası verilemeyecektir. Disiplin kararları, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamayacağı getirilmiştir (Kanlıgöz, 1993: 174). Memurlara anayasal güvenceler getirilmiş; oluşabilecek bir ceza durumunda yargı yolunun açık olduğu vurgulanmıştır.

Kamu hizmetini gören kişilerin haklarını elde etme süreçlerinde örgütlü olmaları her çalışan gibi önemlidir. 1909 yılında Ta'til-i Eşgal Kanunu sendikal örgütlenme yasağı getirmişti. 1926 yılında çıkarılan 788 Sayılı Memurin Yasasında grevi yasaklamış ancak sendikal örgütlenmeye dair yasaklama bulunmamaktaydı. Bu dönemde dernek, yardımlaşma sandığı, kooperatifler kurulmuştur(Özerkmen, 1998:438). 1961 Anayasası'nın 46. Maddesi işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti çalışanlarının sendika kurabilmesi hakkını kabul etmişti. Ancak memurların sendika kurması1965 yılında yürürlüğe giren 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'na kadar gecikmişti.12 Mart 1971 muhtırasıyla anayasanın 46. maddesi değiştirilerek, bu hak ellerinden alınmıştır (Altan, 2010:428).1982 Anayasa'sında açıkça sendika kurma özgürlüğünün düzenlenmemesi, kamu personelinin sendika kurabileceğine yorumlanmıştır (Özerkmen, 1998: 438). Bazı kesimler örgütlenerek sendikalarını kurma yoluna gitmişlerdir (Kaya, 2002:28). 13.07.1995 tarihli Anayasa'nın 53. maddesinde yapılan değişiklikle memurlara sendikalaşma hakkı anayasal olarak tanınmıştır. 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu toplu sözleşme ve grev hakkı bulunmamakla birlikte toplu görüşme hakkı tanınmıştır(12.07.2001/24460 sayılı R.G., 2014). 04.04.2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle "*Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu"*nun adı "*Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu"* olarak değiştirilmiştir. 6289 sayılı kanunun 2 inci maddesiyle "*her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemektir*" ibaresinde de anlaşılacağı üzere toplu sözleşme hakkı tanınmıştır.

Kamu personeline tanınan sosyal hak ve yardımlar 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)' da, hastalık ve analık sigortası, konut yardımı, öğrenim bursları ve yurtları, aile yardımı, doğum yardımı, ölüm yardımı, tedavi

yardımı, cenaze giderlerinin kurumca ödenmesi zorunluluğu ve giyecek, yiyecek ve yakacak yardımı olarak sayılmıştır (Tutum, 1969:119). Sosyal politikaların tüm dünyada uygulandığı bu yıllarda sosyal hakların ülkemizde en güçlü uygulamalarının görülmüş olup; kamu personeli ilgilendiren yasal düzenlemeler de bundan olumlu yönde etkilenmiştir.

1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ilk defa verilen sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin diğer bir kanadını oluşturmaktadır. Bunlar arasında aile, çocuk yardımı ve asgari geçim indirimi gibi kalemler yer almaktadır. Günümüzde bu kapsamda eşi çalışmayan kamu görevlisine aile yardımı olarak verilen ödenek yaklaşık 169,24 TL, aile yardımı ödeneğine bağlı olarak 43,80 asgari geçim indirimi, 0-6 yaş arası çocuğa 39,65 TL, diğer yaş gruplarındaki çocuklar için ise 19,83 Türk Lirası ödenmektedir. Çalışanın sosyal yükleri dikkate alınarak ödenen bu yardımlar günümüze güncellenerek verilmeye devam etse de, kendisinden beklenen sosyo-ekonomik faydayı sağlayamayacak miktardadır.

1982 Anayasası'nın 60'ıncı maddesindeki hüküm ile açıkça ortaya konmuştur:

"*Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar*"

Ülkemizde sosyal devlet anlayışı içerisinde bulunan sosyal güvenliğin temellerinden biri de "sosyal sigorta" dır. Sigortalılara verilecek sigorta yardımların hangi hallerde ve ne miktarda verileceği önceden belirlenmiş olup, uzun ve kısa vadeli sigorta kollarında hizmet sunulmaktadır. Özel sigortacılıkta gözetilen birebir fayda/maliyet dengesi sosyal güvenlikte gözetilmemesi aralarındaki farklardandır. Bu durum sosyo-ekonomik ve demografik değişimlerin neden olduğu tüm risklerin sistem tarafından taşınması ise kolay olmamaktadır(Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 2011).

1982 Anayasasında temel düzenlemeler 128 ve 129. Maddelerinde getirilmekte olup, 33, 39, 40, 68, 71, 76, 121 ve 137 maddelerinde de kamu görevlilerine ilişkin çeşitli düzenlemelere rastlanmaktadır.

Ülkemizde 2006 yılına kadar sosyal sigorta hizmetlerini sunan üç kurum vardı. 1949 yılında 5434 sayılı Kanun ile kurulmuş T.C. Emekli Sandığı, 1945 yılında 4792 sayılı Kanun ile kurulmuş Sosyal Sigortalar Kurumu, 1971 yılında 1479 sayılı Kanun ile kurulmuş Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu idi. Sayılan kurumlar kuruluşlarında çalışanların mesleki faaliyet esasına göre örgütlenmişlerdi. Bu üç kurum 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı Kanun ile kurulan yeni bir kuruma, tek çatı olarak da bilinen, Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) devredilmiştir. 5510 sayılı kanun 1.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

4. Sosyal Güvenlikte Reform İsteği

Yaklaşık çeyrek asrı geçen kamu personelini farklı bir rejime taşıma tartışmaları "kamuda aşırı personel sayısı ve düşük nitelik" argümanlarıyla desteklenmiştir(Güler, 2003:1). Kamu yönetiminde günümüzde öne çıkan "yeni kamu işletmeciliği" anlayışıyla devletteki değişmelerle birlikte kamu personel

sistemini anlamak kolaylaşacaktır. Kamu kurumlarının işleyiş ve örgütlenme biçimindeki değişime paralel olarak devletin istihdam ettiği personelin çalıştırılma rejimiyle (Batchelder ve Alexander, 2009:153-154), sosyal güvenliğinde de değişiklikleri getirmektedir.

Küreselleşmenin de artan tesiriyle; kamu sektörü ile özel sektör arasındaki istihdam koşullarını aynılaştırmaya çalışan neo-liberal politikalar, OECD tarafından "haksız kazanç" olarak değerlendirilen güvence sistemini ortadan kaldırmak amacıyla esnek istihdam uygulamasını istemektedirler. Bu amaçla kamu istihdamının azaltılması talebi doğrultusunda sözleşmelilik gibi geçici nitelikte çalışma yöntemiyle dönüştürülmeye çalışılmaktadır. Kolay bir şekilde işe almanın olduğu bu sistemde işten çıkarmalar basitleştirilmeye çalışılmaktadır. Kamuda sözleşmeli ve geçici personel istihdamı(4/B ve 4/C) buna örnek verilebilir(Demirci, 2009:151).

Türkiye'de kamu personel rejiminde esnekliğin nüveleri 1970'lerin ikinci yarısından itibaren belirmeye başlamış, 1980 sonrasında esnek kamu personel rejiminin yapılanmasında üç ana tarihsel çizgi, tarihsel düzlemde belirli bir sırayla birikimli olarak ilerlemiştir. Bu ilerleme memurluk rejimini küçültme ve rejimin iç mekanizmalarını esneklik yönünde parçalama sürecini içermiştir. Sözleşmeli personel statüsü memurluk rejimine alternatif olarak genişlemeye başlamış, eş zamanlı olarak KİT'lerde bir yandan özelleştirme ile KİT personel rejiminde aşınma başlamış, diğer yandan da KİT'lerde memurluk rejimi tasfiye edilmeye, bütünüyle sözleşmeli personel-işçi çalıştırmaya doğru değişme başlamıştır. Bu aşamadan itibaren başlamak üzere, geçici işçilik de özellikle yerel yönetimlerde esnekliğin bir başka uygulama alanı olmuştur. Ayrıca 1988'de yardımcı hizmetler sınıfının tasfiyesinin başlatılmasıyla, Devlet Memurları Rejimi içerisinde bu sınıfının yerine getirdiği görevler metalaşmaya açılmış ve doğrudan piyasaya devredilmiştir (Aslan, 2005: 306).

1989'da Anayasa Mahkemesi'nin sözleşmeli personelin statüsüne ilişkin kararıyla, 1984'de başlayan KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamındaki genişleme durdurulmuş, ancak KİT'lerde 1984-1989 yılları arasında sözleşmeliliğe geçiş amacına ulaşmış, KİT'lerde memurluk rejimi tasfiye edilmiştir. Bu dönemde memurluk rejimini kıran bir başka durum ise, sözleşmeli personel yerine yaygınlaşan, sözleşmeli personel yerine yaygınlaşan, sözleşmeli personel ile memur statüsünün arasında yer alan bir statü olarak "kadro karşılığı sözleşmeli" çatıştırmanın yaygınlaşmasıdır. Memurlar gibi kadro ile istihdam edilmekte, idare ile sözleşme imzalamakta, ancak bu statünün maaş düzeni 657 Rejiminden bütünüyle ayrılmaktadır(Aslan, 2005: 307).

4.1. Reforma Götüren Nedenler

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde yapılması istenen reformların gerekçesi sistemin uzunca yıllar finansman açığı vermesi olmuştur. Oluşan finansman açıklarının birçok nedeni bulunmaktadır. Birinci nedeni ve en önemlisi; sosyal güvenlik sisteminde devlet katkısının olmaması ve devlet katkısı olmayan bir sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanamamasıdır. İkincisi; işgücüne katılımın düşüklüğü, işgücü piyasasındaki yüksek kayıtdışılık ve

işsizliktir. Üçüncüsü; emeklilik yaşı, borçlanma yasaları, karşılığında prim alınmayan ödemeler, primlerin toplanamaması (düşük beyan-düşük tahsilat), sık sık çıkartılan af yasaları, sistemde biriken kaynakların kamu açıklarının finansmanı için kullanılması gibi konularda sisteme siyasi yaklaşımlardır. Dördüncüsü olan sağlık hizmetinin finansman açıklarıdır. Sağlıkta hizmetlerinin özelleştirilme ve ticarileştirilmesi sonucunda bu açığın arttığı görülmektedir. Öyle ki diğer üç sorun alanının önüne geçmeye başlamıştır (Erdoğdu, 2009: 669). Çalışarak sosyal güvenlik primlerini ödeyen nüfusun harcamaların yapıldığı nüfusa yeterli olması sistemin dengede olmasının temelidir(Alper, 2011:7-47). Türkiye nüfusunun 2013 verilerine göre %24,6' sı 0-14 yaş grubu, %67,7' si 15-64 yaş grubu, %7' si ise 65 yaş üstündedir (Türkiye İstatistik Kurumu(TUİK), 2011). Ülke nüfusu içerisinde yetişkin ve genç nüfus oranı, yaşlı nüfusa oranla yüksektir. Gelecek yıllar için sosyal güvenlikte tıkanmalar yaşanacağından, bugünden önlem alınması gerektiğini bize anlatmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını gelir toplamayı engelleyen ve gider artışına neden olan sorunlar olarak sınıflandırmakta mümkündür. Bunların başında kayıtdışı istihdam gelir. Kadınların düşük işgücüne katılımı oranı diğer bir sorun alanıdır. Sosyal güvenlik sisteminden yararlanan sayısının gün geçtikçe artmış fakat prim ödeyenler aynı hızla artamamıştır. Bundan dolayı bağımlı nüfus artarak, aktif/pasif dengesi bozulmuştur (Yaşar, 2011: 175).Reform gereksinimine neden olan sıkıntıların başlıca sebeplerindendir.

4.2. Kalkınma Planlarında Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik yapılacak reformların izlerine kalkınma planlarında da rastlamak mümkündür. Özellikle 1980 sonrasında yapılan planlarda bu durum açıkça görülmektedir. 1980 sonrası, 1985–1989 V.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda özel sağlık hizmetlerinin teşvik edilmesi ve Sosyal Sigortaların reorganize edilmesinden bahsedilmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 1984: 151-154).1990–1994 Yılları arasında ki VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sağlık hizmetlerinin modern işletmecilik anlayışıyla yönetilmesine, finansman kesiminin çeşitlendirilmesi ve özel kesime teşvik sağlanmasına ve genel sağlık sigortasına geçmek için hazırlıklar yapılacağı belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 1989:290).

1995–2000 yılları arasında ki zaman diliminde uygulanan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Sağlık Bakanlığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu hizmet sunumu ve finansmanını elinde bulundurduğundan denetlenememe ve uygulamada aksaklıklar olmaktadır. İlerleyen yıllarda tek çatı altında birleştirmenin ve özel sigortacılığın argümanları arasında bunlar olabilecektir. 1990'lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik hakkında ki değişiklik isteği söylenegelmiştir. 1995 yılında Dünya Bankası kredisiyle Türk Hükümeti tarafından ILO uzmanlarına hazırlattırılan raporda, Türkiye'ye dört model önerilmiştir. Bunlardan birincisi, mevcut dağıtım modelinde sistemin yeniden organize edilmesi; ikincisi, Şili'deki model örnek alınarak sistemin tasfiye edilip radikal bir biçimde bireysel emeklilik uygulamasına geçilmesi; üçüncüsü, dağıtım sistemi ve bireysel emeklilik sisteminden oluşan iki ayaklı bir model; dördüncüsü de dağıtım sistemi ile isteğe bağlı bireysel tasarruf sisteminden oluşan iki ayaklı bir model olmuştur. Raporda mevcut durumla devam edilemeyeceği de ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2001: 27).

2001–2007 Yılları arasında ki Kalkınma Planı'nda; özel sağlık ve hayat sigortalarının mevcut sosyal sigorta sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak destekleneceği özel sektörün sağlık yatırımları ve gönüllü sağlık kuruluşlarının hizmetlerinin teşvik edileceği yer almaktadır. Ayrıca, hastaneler idari ve mali özerkliğe ve kendi gelirleri ile giderlerini karşılayan bir yapıya kavuşturulamadığı, çağdaş işletmecilik anlayışıyla yönetilmeleri gereği vurgulanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2000:100-102). 2007–2013 Kalkınma Planında Beşeri Gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi konu başlığı altında sağlık sisteminin etkinleştirilmesi, Sosyal Güvenlik Sisteminin uygulanması neticesinde sosyal güvenliğe kayıtlı kişi sayısının %82,2'den %91,4' e çıktığını yazmıştır. Yoksul kesimlere yapılan sosyal yardımların o kesimde yaşam kalitesini artırdığı söylenmekte, sosyal yardımlar için ölçülebilir kıstaslar koyulması istenmektedir. Kurumlar arası işbirliği ve personel eksikliği nedeniyle topluma ulaşılamadığına değinmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2006:44). Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda sosyal güvenliğin etkinleştirilmesi, gelir dağılımında adalet sağlanması, mali disipline titizlikle devam edilmesi, esneklikle sosyal güvenlik arasında bağ kurulmaya çalışılması hedefler arasında yer almaktadır. Sosyal güvenliğin 2000 yılında bütçe transferinin GSYİH' ya oranı olan 2,6 bugüne kadar artarak devam etmiştir(Kalkınma Bakanlığı, 2013). Sosyal güvenliğin kapsayıcı, etkin ve yaygınlığının sağlanmasına çalışılması bir önceki planda olduğu gibi yinelenmiştir. Sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarıyla sosyal amaçlı transferlerin 2010-2012 yılları arasındaki payı artmıştır. Bunun nedenleri arasında kayıtdışı istihdam ve sağlık hizmetine olan talep artışı sayılmıştır(Kalkınma Bakanlığı, 2014).

4.3. Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nda Sosyal Güvenlikte Reform Önerisi

Türkiye'de sosyal güvenlik reformunun gerekli olduğu yönünde görüş belirten pek çok kişi ve kurum bulunmaktadır. Avrupa Birliği(AB) bunlardan biri olup, görüşleri Türkiye açısından önemli ve bir bakıma bağlayıcıdır. AB ilerleme raporları dönemsel olarak Türkiye'nin AB'ye üyeliği sürecinde çeşitli alanlarda yaptıkları ve yapması gerekenleri göstermesi bakımından önem arz etmektedir. 1999 İlerleme Rapor'unda sağlık ve sosyal güvenlik alanında müktesebatın uyumlaştırılması gerektiği yazmaktadır. 2000 yılı ilerleme rapor'unda, sosyal güvenlik sisteminin ciddi mali krizde olduğu tespit edilmiştir. 2002 İlerleme Rapor'unda yabancılara hizmet sunumunda ciddi engellerle karşılaşıldığı belirtilmiştir. Aynı raporda sosyal güvenliğin tek çatı altında toplanması gerektiği, prim toplamada etkililiğin sağlanması ve özel emekliliğin hukuki çerçevesinin çizilmesine dikkat çekilmiştir. 2004 İlerleme Rapor'unda sosyal diyalog tekrarlanarak, sağlık ve güvenlik alanında daha fazla çaba istenmektedir. Temmuz 2005 İlerleme Rapor'unda Türkiye'de sağlık alanında bölgelerarası eşitsizliğin olduğu, diğer yandan sağlık ve sosyal güvenlik sisteminde yapılan değişikliklerin olumlu olduğu ifade edilmiştir (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2014).

2006 İlerleme Raporu; sosyal güvenlik sistemi yasalaştırılmış, işleyiş basitleştirilmiş, bürokrasisi azaltılmış, SGK'nın denetim sisteminin artırılması istenmiştir. 2007 İlerleme Raporu; sağlık harcamalarının bütçeyi aştığı sosyal güvenlik reformunun uygulamasının durduğu Sağlık Bakanlığı'nın piyasa gözetimi

yapabilmesi için mevzuatın sınırlayıcı olmasına rağmen yapılabildiği, ayrıca buna dair ilgili yönetmeliğin yayınlandığından olumlu bir gelişme olarak haber vermektedir (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2014).

2008 İlerleme Raporu'nda Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'nın kabul edilmesiyle, sosyal politikalar ve istihdam alanında bir miktar ilerleme kaydedildiği yazılmıştır. 2009-2010-2011-2012 ilerleme raporlarında sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyon içinde olması gerektiği belirtilmiş, kayıtdışı ekonominin önlenmesi ve sosyal diyaloğun artırılması ortak çözüm bulunması gerekli sorun alanları arasında gösterilmiştir. 2011 yılına ait İlerleme Raporu'nda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın denetim işlevini, İŞKUR'un iş ve işçi bulma işlevini gösterebilmesi için personel istihdamlarındaki artışın olumlu olduğundan bahsetmektedir. Şiddet gören kadınlar öncelikli olmakla beraber kadınların istihdama kazandırılması, çocuk işçiliği önlemek konusunda tedbirler alınmasından ilk defa 2012 İlerleme Raporu'nda yer verilmiştir. Kadınlara ek olarak engelli istihdam oranlarının artırılması istenmiştir. İşçi ve kamu personeli için verilen sendikal hakların uluslararası düzeyde olmadığı ifade edilmiştir. 2013 İlerleme Raporu, toplumun sosyal güvenlik şemsiyesinde olmayan nüfusunun %15 olduğu, kayıtdışı istihdamın azaldığı, dezavantajlı grupların istihdamındaki artıştan söz etmiştir (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2014).

5. Kamu Personelinin Sosyal Güvenliğinde Yapılan Diğer Değişiklikler

Son yirmi yılı aşkın süredir gerek sosyal güvenliğin finansman sorunları, gerek Avrupa Birliği ile ilişkiler sonucunda ortaya çıkan reform isteği doğrultusunda kamu personelinin sosyal güvenliğinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. 25.08.1999'da yapılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası'yla üç kurum arasındaki fark kaldırılarak; emeklilik yaşı kadınlarda 58 erkeklerde 60 olarak belirlenmiştir. 1999 yılında emeklilik sisteminde yapılan değişiklikte, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının üçü de emeklilik yaşı açısından parametrik değişikliklere tabi tutulmuş ve asgari emeklilik yaşı mevcut sigortalılar için bir geçiş dönemiyle yükseltilirken ilk defa sigortalı olacaklar için 58-60 (K/E) olarak belirlenmişti. Emekli aylığı almakta olup, çalışmayı sürdürenler için ödenmesi gerekli sosyal güvenlik destek priminin miktarı %24'ten %30'a yükseltilmiştir (Gökbayrak, 2010: 184).

Emeklilik yaşının SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı çalışanları için 2036 yılından itibaren kademeli olarak kadınlarla erkekler için eşitlenerek 65'e yükseltilmesi öngörülmektedir. 2048 yılında hem kadınlar hem de erkekler için 65 yaş olması öngörülmektedir (Gökbayrak, 2010: 186). Böylece her üç kurum yüksek bir emeklilik yaşında eşitlenmektedir. Kısmi aylık bağlanmasında 15 yıl korunmakla beraber sadece yaş koşulunda artış olmaktadır. Aylık bağlama oranı, Emekli Sandığı'nda reform öncesi %75 ve yıllık bazda %3'e denk gelmektedir. Yeni yasa ile çalışılan her yıl için aylık bağlama oranları eşitlenecek ve 2016 yılına kadar %2,5, 2016 yılından sonra %2 seviyesinde olacaktır. Yasaya göre, yaşlılık aylığına hak kazanan sigortalıların aylığı, ortalama aylık kazancı ile aylık bağlama oranının çarpımı sonucunda bulunan tutardır. Aylık bağlama oranlarının düşürülmesinin yanı sıra, ortalama aylık kazancın hesaplanmasında tüm sigortalılık süresinin hesaba katılması ve güncelleme katsayısının formülünde yapılan değişiklikle refah payının formülden çıkartılması bağlanan aylıkların daha da

düşük olmasına yol açacaktır. Emeklilik açısından yeni sistemde en büyük kayıp Emekli Sandığı mensuplarının olmuştur. Emekli Sandığı sigortalıları, 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile yapılmış olan temel değişiklikleri, yaş hariç, yaşamamışlardır. Fiili hizmetlerin yanı sıra, itibari hizmet süreleri ve fiili hizmet zamlarının aylıkların bağlanmasında dikkate alınmasının daha erken yaşlarda ve daha yüksek oranlarda aylık bağlanmasına yol açması; aylıkların bütün sigortalılık süresinden değil, son bulunulan görevin derece, kademe ve göstergesi esas alınarak bağlanması, prim alınmayan tazminatların aylıkların hesabında dikkate alınması, yüksek aylık bağlama oranları cömertliğin unsurları olarak görülmekteydi. Yeni emeklilik sistemi artık memurlara karşı cömert olamayacaktır (Erdoğdu, 2009: 672).

Kamu görevliliğinin sigortalılığının yaş haddinin dolduğu tarih itibariyle sona ermesi(md.3), 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası'nda;

"...her ne sebep ve suretle olursa olsun vücutlarında hâsıl olan arızalar veya düçâr oldukları tedavisi imkansız hastalıklar yüzünden vazifelerini yapamayacak duruma giren iştirakçilere..."

mâlul kapsamına alınacaklar tariflenmiştir. Yeni düzenlemede ise;

"...çalışma gücünün en az %60'ını veya vazifelerini yapamayacak şekilde meslekte kazanma gücünü kaybettiği Kurum Sağlık Kurulu'nca tespit edilen sigortalı..."

olanlar malul sayılacağıdır(md.25). Önceki tanımla kıyaslandığında kapsadığı kişilerin sayısının azalması söz konusudur.

Sistemin kendi içerisinden yapılan müdahaleler dışında dışarıdan bazı düzenlemelerle emeklilik sisteminde kamunun üzerine düşen yükün azaltılması amaçlanmaktadır. Devlet eliyle sunulan bireysel sosyal sigorta sistemini tamamlayıcı bir model olarak, özel sektör tarafından sunulacak modele geçiş çalışmaları yapılmıştır. Bunun için 28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı yasayla;

"...kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulmasını teminen, gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre..."

işleyen bir yapının inşası başlatılmıştır.Bireysel sosyal sigorta sistemi kamuoyundan yeterli desteği bulamamıştır. Sistemin, zorunluluk esasına dayalı bir yapıdan ziyade; gönüllülük esasına dayalı bir yapı içinde yer alması sağlanmıştır. Bu gelişmeler, emeklilik sistemlerinde birden çok ayağı olan yapılanmaları ortaya çıkarmıştır. Çok ayaklı emeklilik sistemlerinin kurulmasında etkili olan sebepler ve yaklaşımlar, sosyal sigortaların yeniden yapılanması çalışmalarında da etkili olmuştur. Özel emeklilik programları, emeklilik sistemlerinin ikinci ve üçüncü ayaklarında kendilerine yer bulmuştur (Özkan, 2009:163).

7 Ekim 2001'de yürürlüğe giren Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Yasası ile ülkemizde ilk defa kamu emeklilik programlarını tamamlayıcı nitelikte bireysel emeklilik programına geçilmiştir. İşverene çeşitli vergi avantajları sağlayan yasa 2003'te yürürlüğe girmiştir. Sisteme dâhil olanların gönüllü

katılımları neticesinde tasarrufların yönlendirilmesi, düzenlemeleri ve teşvik etmeleri neticesinde yaşlılıklarında faydalanabileceklerdir. Bireysel emeklilik sistemini tamamlayıcı bir sistem olarak uygulayan Türkiye gibi ülkelerde, sistem bir sigorta değildir. Zorunlu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı ve zamanlar arası kişi gelirini maksimize etmeyi amaçlamaktadır (Yanardağ, 2010: 231). İkinci emeklilik olarak bahsedilen sistemin yeterli sosyal güvenliği sağlayamayacağı görülmektedir.

31.05.2006 tarihinde kabul edilen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile getirilen sosyal sigortalarla ilgili düzenlemelerde kamu personelini ilgilendiren çeşitli kayıplar söz konusu olmuştur. Zorunlu sigorta kollarında yapılan değişikliklerde esas eğilim, prime esas kazanç, aylık bağlama için gerekli minimum yaş, prim gün sayısı, aylık bağlama oranı, aylık ve gelirlerin yükseltilme biçimi, kazancın güncelleme biçimi, sigorta yardımlarının türü ve kapsamı gibi konularda sigortalılar arasında en düşük ortak paydada eşitlik sağlanmasıdır. Bu eşitlenme özellikle Emekli Sandığı çalışanları açısından haklarda ve yararlarda önemli ölçüde kötüleşme anlamına gelmektedir. Sınırlı iyileştirmeler marjinal nitelik taşımış ve olasılığı ve hacmi düşük risklerle yöneltilmiştir (Erdoğdu, 2009:670). Kısa vadeli sigorta kollarında, yasada hastalık sigortasına ilişkin hususlar genel sağlık sigortası kapsamında düzenlendiği için kısa vadeli sigorta kolları altında iş kazası ve meslek hastalığı ve analık sigortası ele alınmıştır. Buna karşılık memurların hastalık ve analık hallerinde eskiden aylık ve özlük haklarına dokunulmazken, artık hastalık ve analık ödeneklerinin günlük kazançlarının üçte ikisine indirilmesi, kamu personeli aradaki farkın çalıştıkları kurumlarınca ödenmesi öngörülerek geçiş süresince uygulama ertelenmiş olmakla birlikte, önemli bir kayıptır.

Uzun vadeli sigorta kollarında, malullük, yaşlılık ve ölümden oluşan uzun vadeli sigorta kollarında ise özellikle yaşlılıkta mevcut yararlanma koşulları ağırlaştırılmakta ve koruma düzeyinde önemli gerilemeler öngörülmektedir. Malullük sigortasından yararlanma koşulları açısından norm birliği, koşulları en ağır olan Emekli Sandığı düzenlemelerinde sağlanmaktadır. Maluliyet aylığı bağlama oranları da kademeli olarak düşürülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde yapılan esas değişiklik yaşlılık sigortasında karşımıza çıkmaktadır. Yaşlılık sigortası Dünya Bankası'nın sosyal güvenlik sistemine yaklaşımının hayata geçirildiği temel alanıdır (Erdoğdu, 2009:670). Sadece yaşlılık sigortası değil aynı zamanda tüm reformun kapsamını çizmede Dünya Bankası'nın etkili olduğu yaygın görüştür (Gökbayrak, 2010: 182).

Sonuç

Türkiye'de kamu personelinin sosyal güvenliği İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Emekli Sandığının kurulmasıyla güvenceli bir sisteme kavuşmuştur. 1960 sonrasında getirilen sosyal sigorta düzenlemesi ve sağlanan sosyal yardımlarla sosyal güvenliğin içeriği kamu personeli bakımından genişletilmiştir. 1980'li yıllar ve sonrasında yaşanan finansman sorunları sosyal güvenlik alanında reform arayışları artmıştır. Bu çerçevede kalkınma planlarında ve AB ilerleme raporlarında değişmesi ile ilgili temennilere rastlanmaktadır.

Reform istekleri ilk önce 1999 yılında, ardından ve daha önemlisi ise 2006 yılında karşılık bulmuştur. Bugün itibariyle kamu personelinin yasalarla tanımlanmış hizmet güvenliği, emeklilik, emeklilerin yeniden hizmete alınması hakkı, istifa etme hakkı, istifa etmiş sayılanların yeniden atanabilme, başvuru ve şikayet, dava açma, izin, sendika kurma ve katılma, toplu görüşme ve çeşitli sosyal yardımları alma gibi hakları bulunmaktadır. Ancak yapılan düzenlemelerin içeriğine bakıldığında kamu personelinin sosyal güvenliğinin sağlanmasında katkısı olmadığı görülmektedir. Primlerin artırılması, emeklilik aylıklarının düşürülmesi, emekli olma koşullarının zorlaştırılması suretiyle bireyler, çalışma hayatları boyunca mevcut sosyal güvenlik açığını kapatmak için daha yüksek prim ödeyecek, emeklilik döneminde ise bir önceki kuşağa göre daha düşük oranda bir emeklilik aylığına hak kazanacaklardır. Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı standardın azalması ve sosyal güvenlik aylıklarının amaçlanan hedeflere ulaşmakta yetersiz kalması sonucunu doğuran bu ortamda, gereksinimlerin sosyal güvenlik tarafından karşılanamayan bölümünün bireylerin kişisel tasarruflarıyla kapatılması gündeme gelmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin en önemli faaliyet dallarından biri olan emeklilik aylıkları alanında ortaya çıkan gereksinimi gidermesi veya tamamlayıcısı olabilmesi için, bireysel (özel) emeklilik mekanizması getirilmiştir. Fakat beklenilen yeterliliğe sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Sosyal güvenlikte yaşanan çıkmazı aşabilmenin faturası sigorta primlerini ödeyen vatandaştan fazlaca alınarak çözümlenmeye çalışılmıştır.

Kaynakça

Akgeyik, Tekin.(2006), "Sosyal Güvenlikte Reform Eğilimleri Geleneksel Sistemlerden Bireysel Emeklilik Programlarına Dönüşüm", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S.51, s.47-99.

Alper, Yusuf.(2011), "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C.1 S.1, s.7-47.

Altan, Yakup.(2010), "Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,*C.15 S.1, s.423-439.

Aslan, Onur Ender(2005), *Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Akbulak, S. ve AkbulakY.(2004), *"Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler",*Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları Yayın No:17, Ankara.

Batchelder, J. S. ve Ross C. A.(2009), "Effects of Personnel Policy on thePublic Administration Paradigm Shift: From Meritto Neo-managerial", *Journal of Social Science*, S.21 C.2, s.153-159.

Demirci, Aytül Güneşer.(2009), *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi,* Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı(Yönetim Bilimleri) Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Erdoğdu, Seyhan.(2006), "Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Sorunu", *Mülkiye Dergisi*, C.30, S.252, s.211-236.

Erdoğdu, Seyhan.(2009), "Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu", *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu,* Phoenix Yayınları, Ankara.

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

Güler, Birgül Ayman.(2005), *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara.

Güler, Birgül Ayman.(2003), "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", *Kamu Sektöründe İş Güvencesinin Geleceği Semineri*, Ankara.

Gümüş, Erdal, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi:Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler", http://www. setav.org/Ups/dosya/44645.pdf, erişim tarihi:27.11.2011.

Güzel, Ali.(2006), "*Sosyal Güvenliğin Evrensel Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar",* TES-İŞ Dergisi Sosyal Güvenlik Dosyası, s.1-47.

Güzel, Ali.(2005), "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, S. 4, s.61-76.

Kalkınma Bakanlığı, Özel İhtisas Komisyonu Raporları-Sosyal Güvenlik (2001-2005), http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel %20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/152/oik604.pdf, erişim tarihi:10.02.2015

Kanlıgöz, Cihan.(1993), "1982 Anayasası'na Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.43 S.1-4, s.168-197.

Kara, Bülent.(2009), "Sosyal Devletten Küresel Devlete: Türkiye'de Kamu Çalışanları ve Temel Haklar", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakülte Dergisi*, C.14 S.1, s. 369-386.

Kaya, Pir Ali. (2002), "Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının Değerlendirilmesi",*Çimento İşveren Dergisi*,S.3 C.16, s.23-35.

Kitapçı, İsmail.(2007), *Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ABD Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

Özbek, Nadir.(2006), *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, Türk Tarih Vakfı,Emeklilik Gözetim Merkezi, İstanbul.

Özerkmen, Necmettin.(1998), "Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenmesinde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler ve Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunları", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi*, C.38 S.1-2, s.425-444.

Özkan, Halil Serkan.(2009), *Sosyal Güvenlik ve Bireysel Emeklilik Sisteminin Türkiye'de Uygulanması*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat ABD Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.

Özkal Sayan, İpek. (2009), "Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı", *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.64, S.1, s.201-245

Şener, Ülker.(2010), "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları", *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı(tepav)*, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313906r3055.Yoksullukla_Mucadelede_Sosyal_Guvenlik.pdf, (Erişim tarihi:02.01.2014).

Şenturan, Şermin. (2000), *Merkezi Planlı Ekonomiden Piyasa Ekonomisine Geçişte Sosyal Güvenlik Sisteminin Reorganizasyonu*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme ABD Yayımlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale.

Turan, Ercan.(2004), "Sosyal Güvenlik Hakkı", *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*,C. 7 S. 3, s.1-20, http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7316.pdf, (Erişim tarihi:02.01.2014).

Tutum, Cahit.(1969), "Memurların Hak ve Ödevleri", *Amme İdaresi Dergisi*, C.2 S.3, s.105-139.

Yanardağ, M. Özgür. (2010), *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Bireysel Emeklilik Sisteminin Etkinliği: Muğla İli Üzerine Ampirik Bir İnceleme*, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat ABD Yayımlanmamış Doktora Tezi, Muğla.

Yenimahalleli Yaşar, Gülbiye.(2011), "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü", *Mülkiye Dergisi*, C.35 S.272, s.163-193.

Avrupa Birliği Bakanlığı, http://www.ab.gov.tr/index.php?p= 46224&l=1, (Erişim tarihi:02.01.2014).

Türkiye İstatistik Kurumu(TUİK), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminden Alınan Veriler, http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnksdb2&ENVID=adnksdb2Env&report=turkiye_yasgr.RDF&p_yil=2008&p_dil=1&desformat=html, (Erişim tarihi:02.01.2014)

Türk Dil Kurumu(TDK), http://tdkterim.gov.tr/bts/, (Erişim tarihi:29.10.2011).

Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK), http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/kurumumuz, (Erişim tarihi:28.10.2011).