

**T.C.**  
**ORDU ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE**  
**TÜRKİYE’NİN UYUMU**

**HAZIRLAYAN**  
**TAHSİN ÇAYIROĞLU**

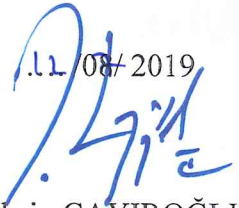
**DANIŞMAN**  
**PROF. DR. GÜROL ÖZCÜRE**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**ORDU 2019**

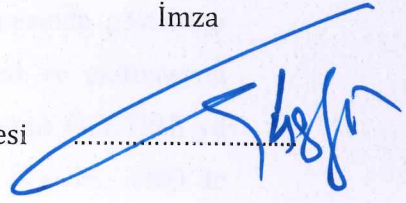
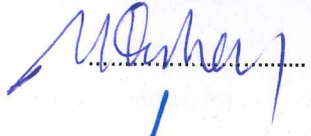
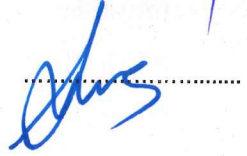
## ÖĞRENCİ BEYAN METNİ

Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik tezi olarak savunduğum “Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye'nin Uyumu” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmadan yazdığımı ve yararlandığım kaynakların “Kaynakça” bölümünde gösterilenlerden farklı olmadığını, belirtilen kaynaklara atıf yapılarak yararlandığımı belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

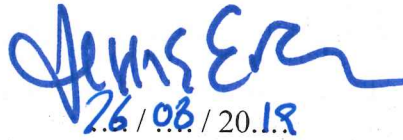
11.08/2019  
  
Tahsin ÇAYIROĞLU  
15530500030

## JÜRİ ÜYELERİ ONAY SAYFASI

Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Tahsin ÇAYIROĞLU'nun hazırladığı "AB Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye'nin Uyumu" başlıklı tez 12/07/2019 tarihinde aşağıda imzaları olan jüri tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

	Adı-Soyadı	Üniversite	İmza
Başkan :	Prof. Dr. Gürol ÖZCÜRE	Ordu Üniversitesi	
Jüri Üyeleri :	Prof. Dr. Harun DEMİRKAYA	Kocaeli Üniversitesi	
	Dr. Öğr. Üyesi Aziz MUSLU	Ordu Üniversitesi	

ONAY

  
26 / 08 / 2019

Dr. Öğr. Üyesi Seçkin EVCİM

Enstitü Müdürü V.

## ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

Asgari yaşam koşullarının sağlanmasında sosyal güvenlik ötelenemez. Sosyal güvenliğin standartları da Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi tarafından belirlenmiştir. Türkiye için her iki örgüt de büyük önem taşımaktadır. Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda 2 ile 19 sayılı fasıllar, işgücünün serbest dolaşımının sağlanması ile sosyal güvenlik haklarının denkleştirilmesi ve bu hakların aktarılması bakımından öne çıkmaktadır. Kısacası sosyal güvenlik gerek ulusal, gerekse uluslararası alanda yaşamın tam da ortasındadır.

Konu ve çalışma yönteminin belirlenmesi ve yürütülmesinde gösterdiği titizliğin yanında gerek öneri ve katılımlarıyla, gerekse moral ve motivasyon olarak katkısı büyük olan danışman hocam sayın Prof. Dr. Gürol ÖZCÜRE'ye teşekkürlerimi bir borç bilirim. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri ABD'de görev yapan ve emek harcayan hocalarım sayın Doç. Dr. Sebiha KABLAY, sayın Doç. Dr. Çağatay Edgücan ŞAHİN, sayın Dr. Öğr. Üyesi Nihan CİĞERCİ ULUKAN'a teşekkür ederim. Entelektüel hoşgörü anlayışıyla yazın yaşamımı etkileyen sayın Dr. Öğr. Üyesi Umut ULUKAN'a da şükranlarımı bildiririm. Sunumdaki sıcak tutum ve davranışlarından dolayı jüri üyeleri sayın Prof. Dr. Harun DEMİRKAYA'ya ve sayın Dr. Öğr. Üyesi Aziz MUSLU'ya; çalışmanın yönergeye uygunluğunu inceleyen sayın Arş. Gör. Enes ÇİNPOLAT'a ve değerli yönetim kurulu üyeleri ile emeği geçen herkese ayrıca teşekkür ederim.

Beni bu alana yönlendiren ve özendiren ağabeyim Mustafa Kemal'e, yine uzun ve yorucu süreçte beni yalnız bırakmayan sevgili eşime özellikle teşekkür ederim. Büyük gönülleri ve küçük yürekleriyle yaşamıma yaşam katan çocuklarım Gökçe İpek'e ve Oğuz Giray'a; beni büyüten anne ve babama; beni yetiştiren öğretmenlerime ve hocalarıma da şükranlarımı sunarım. Son olarak üzerimde başkaca emeği geçen başta rahmetli ablam Özcan Kiraz'a ve eşine, yine ablam Behiye'ye, ağabeylerim Seyfettin'e ve Selami'ye, ablam Bergüzar'a, kardeşim Kenan'a ve yeğenlerime; burada adlarını saymadığım, ancak kalben yakınımda bulunan dost, akraba ve arkadaşlarıma da teşekkür ederim.

Diğer ya da benzer çalışmalarla kıyaslandığında bilim dünyasında bir yer edinemeyecek bile olsam, iş bu çalışmayla ülkem ve ulusum başta olmak üzere insanlık adına zerrece bir katkı sağladımса onursal övüncüm de gerçekleşmiştir.

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR .....	i
İÇİNDEKİLER .....	ii
ÖZET.....	viii
ABSTRACT .....	ix
KISALTMALAR .....	x
ÇİZELGELER DİZİNİ .....	xi
GİRİŞ .....	1
<b>BİRİNCİ BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ İLE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI VE SOSYAL GÜVENLİK BOYUTU .....</b>	<b>5</b>
1.1. SERBEST DOLAŞIM VE SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI.....	5
1.1.1. Serbest Dolaşım Kavramı.....	5
1.1.2. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı .....	5
1.1.3. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı.....	6
1.1.3.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma.....	9
1.1.3.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Harcamalar.....	10
1.1.3.3. Sosyal Sigortalar .....	10
1.1.3.4. Özel Sigortalar .....	11
1.1.3.5. Sosyal Politikalar .....	11
1.1.3.6. Sosyal Adalet .....	12
1.1.3.7. Sosyal Devlet ve Refah (Gönenç) Devleti .....	12
1.2. SOSYAL GÜVENLİK İLE İLGİLİ OLAN SOSYAL BİLİM DALLARI....	14
1.2.1. Sosyal Güvenlik Hukuku (Tüze) .....	14
1.2.2. İş Hukuku(Tüze).....	14
1.2.3. Sosyal Politika .....	15
1.2.4. Ekonomi .....	16
1.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	17
1.3.1. Avrupa Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi.....	17

1.3.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi.....	18
1.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi ...	19
1.3.1.2. Cumhuriyet Sonrası Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi ..	22
1.4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YÖNTEMLERİ.....	24
1.4.1. Beveridge (Ulusal) Yöntem.....	24
1.4.2. Bismarck (Avrupa) Yöntemi .....	25
1.4.3. Karma Yöntem .....	26
1.5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ARAÇLARI .....	27
1.5.1. Sosyal Sigortalar.....	27
1.5.2. Sosyal Yardımlar .....	28
1.5.3. Sosyal Hizmetler .....	29
1.6. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN AMAÇLARI.....	30
1.7. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI.....	31
1.7.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Kaynakları .....	32
1.7.1.1. Primsiz (Vergi) Finansman .....	32
1.7.1.2. Primli (Parafiskal) Finansman.....	33
1.7.1.3. Karma Finansman .....	34
1.7.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yöntemleri.....	35
1.7.2.1. Fon Biriktirme (Kapitülasyon) Yöntemi .....	35
1.7.2.2. Dağıtım Yönetimi .....	36
1.8. SOSYAL GÜVENLİK HAKKI VE EVRENSEL BOYUTU .....	36
1.8.1. Sosyal Güvenlik Hakkı.....	36
1.8.2. Sosyal Güvenliğin Evrensel Boyutu.....	38
1.8.2.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi .....	40
1.8.2.2. Asgari Normlara İlişkin 102 sayılı Sözleşme.....	40
1.8.2.3. Eşit Davranmaya İlişkin 118 sayılı Sözleşme.....	41
1.9. SOSYAL GÜVENLİĞİN KÜRESELLEŞME BOYUTU .....	41
1.9.1. Küreselleşmenin Sosyal Güvenliğe Etkisi.....	41

1.9.2. Yeni Sosyal Güvenlik Anlayışı .....	44
1.10. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI .....	47
1.10.1. Avrupa Topluluğu'ndan Avrupa Birliği'ne Geçişin Sosyal Güvenliğe Etkisi .....	50
1.10.1.1. Avrupa Tek Senedi .....	52
1.10.1.2. Maastricht Antlaşması ve Avrupa Birliği'ne Geçiş .....	52
1.10.1.3. Amsterdam Antlaşması ve Avrupa Birliği Yurttaşlığı .....	53
1.10.1.4. Nice Antlaşması .....	54
1.10.1.5. Avrupa Birliği temel Haklar Şartı .....	54
1.10.1.6. Schengen Antlaşması .....	56
1.10.1.7. Parasal ve Ekonomik Birlik .....	56
1.10.1.8. Son Genişleme Dalgası .....	56
1.10.2. Avrupa Birliği ile Türkiye İlişkilerinin Sosyal Güvenliğe Etkisi .....	57
1.10.2.1. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Başvurması .....	59
1.10.2.2. Kopenhag Kriterleri ve Madrid Zirvesi .....	61
1.10.2.3. Tam Üyelik Görüşmeleri .....	64
İKİNCİ BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ İLE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ .....	66
2.1. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL SİSTEMİNİN KAYNAKLARI .....	66
2.1.1. Avrupa (Konseyi) İnsan Hakları Sözleşmesi .....	71
2.1.2. Avrupa (Konseyi) Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart .....	72
2.1.3. Avrupa (Konseyi) Sosyal Güvenlik Sözleşmesi .....	74
2.1.4. Birincil Tüzesel Kaynaklar (Kurucu Antlaşmalar) .....	75
2.1.4.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması .....	76
2.1.4.2. Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması .....	77
2.1.5. İkincil Tüzesel Kaynaklar (Tüzük ve Yönergeler) .....	77
2.1.5.1. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Tüzükler .....	78
1.1.5.1.1.3/ 59 sayılı ve 4/ 58 sayılı Tüzükler .....	79

1.1.5.1.2.1612/ 68 sayılı Tüzük .....	79
1.1.5.1.3.1408/ 71 sayılı Tüzük .....	80
1.1.5.1.4.882/ 2004 sayılı Tüzük.....	82
2.1.5.2. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Yönergeleri.....	84
2.1.5.3. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Kararları ile Görüş ve Önerileri .....	85
2.1.6. Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları.....	86
2.1.7. Avrupa Birliği'nin Yaptığı İkili Antlaşmalar .....	86
2.1.8. Tüzesel Kaynalarda Hiyerarşik Yapı.....	87
2.2. DEMOGRAFİNİN AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKASINA ETKİSİ .....	87
2.3. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI VE SİĞORTA KOLLARI.....	94
2.3.1. Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Uygulamaları .....	92
2.3.2. Avrupa Birliği'nde Sosyal Sigorta Kolları .....	92
2.3.1.1. Yaşlılık Sigortası.....	94
2.3.1.2. Malullük Sigortası.....	96
2.3.1.3. Ölüm Sigortası .....	97
2.3.1.4. İşsizlik Sigortası .....	97
2.3.1.5. Hastalık ve Analık Sigortası .....	99
2.3.1.6. İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası.....	99
2.3.1.7. Aile Ödeneği Sigortası .....	100
2.4. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ.....	101
2.4.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Özellikleri.....	101
2.4.2. Düzeltim (2006) Öncesi Türk Sosyal Güvenlik Kurumları .....	105
2.4.2.1. Sosyal Güvenlik Kurumu .....	105
2.4.2.2. Emekli Sandığı.....	107
2.4.2.3. Esnaf ve Sanatkârlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu .....	107
2.4.2.4. Diğer Sosyal Güvenlik Kuruluşları.....	108
2.5. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK DÜZELTİMİ.....	108



2.5.1. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Sorunlar .....	110
2.5.1.1. Yapısal Sorunlar .....	110
2.5.1.2. Finansal Sorunlar .....	110
2.5.1.3. Yasal Sorunlar .....	111
2.5.2. 1999 yılı Sosyal Güvenlik Düzeltimi .....	111
2.5.2.1. Kurumsal Düzeltimler .....	111
2.5.2.2. İşsizlik Sigortası .....	112
2.5.2.3. Bireysel Emeklilik Sistemleri .....	113
2.5.3. 2006 yılı Sosyal Güvenlik Düzeltimi .....	113
2.5.3.1. Tek Çatı Dönemi ve Yenilikler .....	114
2.5.3.2. Sigortalılıkla İlgili Yenilikler .....	115
2.5.3.2.1. Uzun Süreli Sigorta Kolları.....	115
2.5.3.2.2. 1/ Kısa Süreli Sigorta Kolları .....	117
2.5.3.2.3. Genel Sağlık Sigortası Kolları.....	118
2.5.3.3. Emeklilikle İlgili Yenilikler .....	120
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUMU .....</b>	<b>122</b>
<b>3.1. UYUM ÇERÇEVESİNDE TÜRK İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI ve SOSYAL GÜVENLİK HAKKI.....</b>	<b>122</b>
3.1.1. Türk İşgücünün Avrupa Birliği'nde Serbest Dolaşımı.....	124
3.1.1.1. Birincil Mevzuat Açısından Serbest Dolaşımı.....	124
3.1.1.2. İkinci Mevzuat Açısından Serbest Dolaşımı.....	127
3.1.2. Türk İşgücünün Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Hakkı.....	131
<b>3.2. UYUM SÜRECİNDE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN AVRUPA BİRLİĞİ İLE BÜTÜNLEŞME SÜRECİ VE ÇALIŞMALARI.....</b>	<b>132</b>
3.2.1. Kalkınma Planları Çerçevesinde Uyum Sorunu.....	135
3.2.1.1. Kalkınma Planları Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Politikası .....	138
3.2.1.2. Onuncu Kalkınma Planı Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Politikası..	141
3.2.1.3. On Birinci Kalkınma Planı Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Politikası .....	142

3.2.2. Avrupa Birliği ile Sosyal Güvenlik Alanındaki Uyum alışmaları .....	144
3.2.2.1. Ankara Ortaklık Antlaşması.....	144
3.2.2.2. Katma Protokol .....	145
3.2.2.2.1. 2/ 76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı .....	146
3.2.2.2.2. 1/ 80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı .....	147
3.2.2.2.3. 3/ 80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı .....	148
3.2.2.3. İekli İşgücü Sevk Sözleşmeleri.....	149
3.2.2.4. İekli Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri.....	152
3.2.2.5. Avrupa Birliği Adalet Divanı Dava Örnekleri .....	155
3.2.2.5.1. Demirel Kararı .....	156
3.2.2.5.2. Sevince Kararı .....	156
3.2.2.5.3. Sürül Kararı .....	156
3.2.2.5.4. Savaş Kararı .....	157
3.2.2.5.5. Demirkan Kararı.....	157
3.2.2.5.6. Atabay Kararı .....	158
3.2.2.5.7. Veli Tüm ve Mehmet Darı Kararları .....	158
3.2.2.5.8. Mehmet Soysal ve İbrahim Savatlı Kararları.....	158
3.2.2.6. İlerleme Raporları .....	159
3.2.3. Kapasite Geliştirme alışmaları.....	162
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	166
KAYNAKÇA.....	172
ÖZGEÇMİŞ .....	191

## ÖZET

### AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE TÜRKİYE’NİN UYUMU

Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinde Türkiye, sosyal güvenlik politikaları alanında da Avrupa’dan bağımsız düşünülemez. Sosyal güvenlik boyutuyla, müzakere sürecinin önemli fasıllarından biri olan 2 sayılı Kişilerin Serbest Dolaşımı her geçen gün önemi ve ağırlığı artan ulusal ve uluslar üstü uyumu zorunlu kılan bir sisteme dönüşmüştür. Türkiye’nin bu kapsamda sayılan yönergelere uyumu konusunda sorunlar karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşen dünyada sosyal güvenlik haklarının transferlerinden serbest dolaşıma kadar birçok konu ortada durmaktadır. Bu da Türkiye’nin tam üyelik sürecinde önemli bir adımdır.

AB ile Türkiye arasında imzalanan Ankara Antlaşması (1963) ve Katma Protokol (1970) maddeleri uyarınca, 1986 yılı başından beri serbest dolaşımın başlaması ve serbest dolaşım haklarından yararlanan işçilerin sosyal güvenliğinin sağlanması hedeflenmiştir. Bu konudaki görüşmeler değişen koşullar nedeniyle zaman zaman kesintiye uğramıştır. AB üyesi ülkelerde üç milyonu aşan Türk işgücü ve ailelerinin mevcut sosyal güvenlik hakları yeterli olmasa da, Ortaklık Konseyi kararları ve protokollerle kısmen kazanımlar sağlanmıştır. İşçilerin sosyal güvenlik hakları ve bu hakların transferleri gibi konular, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nin AB’ye uyumunu zorunlu kılmaktadır. Bunun için 19 sayılı Fasil görüşmelerine bir an önce başlanması ve karşılıklı eşgüdümü sağlayacak teknolojik ve yönetsel alt yapının kurulması önem taşımaktadır.

*Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, AB, sosyal sigorta, sosyal devlet, 883/2004 sayılı Tüzük.*

## ABSTRACT

### SOSYAL SECURITY SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION AND TURKEY'S ALIGNMENT

Turkey that has full membership process to the European Union can not be considered independent from Europe in the field of social security policies. Within the social security dimension, Free Movement of Persons No. 2 which is one of the important chapters of the negotiation process, has become a system that necessitates national and transnational cohesion which is increasing in importance and weight. Turkey has encountered problems in complying with the guidelines mentioned in this context. In the globalized world, there are many issues ranging from transfers of social security rights to free movement. This is an important step in the process of Turkey's full membership.

According to Ankara Agreement (1963) progressively signed between the EU and Turkey and the provision of Additional Protocol (1970), it is aimed to start free movement and to ensure the social security of workers benefiting from free movement since the beginning of 1986. Negotiations on this issue were interrupted from time to time due to changing conditions. Although the existing social security rights of the Turkish labor force and their families exceeding three million in the EU member countries are not sufficient, some gains have been achieved through Association Council resolutions and protocols. The social security rights of workers and the transfer of these rights necessitate the harmonization of the Turkish Social Security System with the EU. For this, it is important to start the negotiations of Chapter 19 as soon as possible and to establish a technological and managerial infrastructure that will ensure mutual coordination.

**Key Words:** *Social security, EU, social insurance, social state, Regulation (EC) No 883/2004.*

## KISALTMALAR

<b>AAET</b>	: Avrupa Atom ve Ekonomik Topluluğu
<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AB-28</b>	: Avrupa Birliği 28 Üye Ülke
<b>ABİHA</b>	: Avrupa Birliği İşleyişi Hakkında Antlaşma
<b>AKÇT</b>	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
<b>AET</b>	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AT</b>	: Avrupa Topluluğu
<b>BES</b>	: Bireysel Emeklilik Sistemi
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>BAĞKUR</b>	: Bağımsız Çalışanlar ve Kendi Ad ve Hesabına Çalışanlar Kurumu
<b>ÇSGB</b>	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
<b>EYRES</b>	: Avrupa Birliği İşçilerinin Serbest Dolaşım Sistemi
<b>ES</b>	: Emekli Sandığı
<b>GSS</b>	: Genel Sağlık Sigortası
<b>GSYİH</b>	: Gayrisafi Yurt İçi Hasılası
<b>ILO</b>	: Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>SBB</b>	: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SSK</b>	: Sosyal Sigortalar Kurumu

## ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 1. Sosyal Risklerin Sınıflandırılması .....	8
Çizelge 2. AB’de Uygulanan Sigorta Yöntemleri.....	27
Çizelge 3. AB’nin Tüzesel Kaynakları .....	51
Çizelge 4. AB’nin Genişleme Dalgası ve Aday Ülkeler.....	57
Çizelge 5. AB Mevzuat ve Standartları Üzerine 35 Konu Başlığı.....	64
Çizelge 6. AB Sosyal Güvenlik Sisteminde Mevzuat Uyum Süreci .....	67
Çizelge 7. AB’de Sosyal Güvenliğe İlişkin Karar Alma Süreci .....	73
Çizelge 8. AB’de Sosyal Güvenlik Sistemi’nin Kaynakları .....	78
Çizelge 9. AB Tüzesel Kaynaklar Hiyerarşisi .....	87
Çizelge 10. AB ve Türkiye Doğurganlık Oranı .....	91
Çizelge 11. Sosyal Güvenliğin Kapsamı.....	104
Çizelge 12. Türkiye’de Sosyal Sigorta Prim Oranları .....	120
Çizelge 13. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Kapsamı.....	120
Çizelge 14. Uluslararası Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri.....	131
Çizelge 15. Gelişmiş Ülkelerde İşgücüne Katılma Oranları .....	133
Çizelge 16. Türkiye’de İş Gücüne Katılma Oranları .....	133
Çizelge 17. Onuncu Kalkınma Planı ve Sosyal Güvenlik Amaç ve Politikaları .	142
Çizelge 18. Sosyal Güvenliğe İlişkin Hedefler .....	143
Çizelge 19. İkili İş Gücü Sevk Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler.....	151
Çizelge 20. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler.....	153

## GİRİŞ

Sosyal güvenlik ulusal güvenliğin harcıdır (Yazgan, 1977, s. 20) özdeyişinden hareketle, bireylerin kişi onuruna yakışır biçimde yaşamalarına ve geleceğe güvenle bakmaları ve sağlıklı kuşakların yetişmesi, sosyal güvenliğin önemini göstermektedir.

Endüstri Devrimi çağdaş ekonomistler tarafından, insanlık tarihinin ikinci önemli dönüm noktası olarak görülmektedir. 1750 ilâ 1830 yılları arasında ilk kez Birleşik Krallık'ta başlayan devrim, Batı dünyasının yaşam tarzını ve seviyesini köklü biçimde değiştirmiştir (Gürkan, 1997, s. 113). Endüstri Devrimi kavramının bilimsel kaynağa girişi Birleşik Krallık'ta üniversite kürsülerinde ders olarak okutulmasıyla gerçekleşmiştir (Ateş, 1997, s. 189). Kuşku yok ki insanlık tarihinde Ziraat Devrimi'nden sonra en büyük dönüşüm Endüstri Devrimi ile yaşanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminde olduğu gibi günümüzde birçok sosyoekonomik yaşamdaki olay ve olguların başlangıcı da bu dönemde başlar. Doğaldır ki bu süreç köklü ve sancılı dönüşüm ve değişimleri sürüklemiştir. Bugün bir sosyal güvenlik sisteminden söz edebiliyorsa bunun altında büyük bir uğraşının yattığını da bilmek gerekir.

Hiçbir çalışma sorunsal Endüstri Devrimi'nden bağımsız açıklanamaz. Ticaretin ve kentlerin gelişmesi Endüstri Devrimi'ne, bu da işçi sınıfının doğmasına neden olmuştur. Hobsbawn'un Devrim Çağı 1789-1848 adlı yapıtında, çağdaş bir anlam kazanmış bazı sözcüklerden söz edilir. Bu bağlamda endüstri, işçi sınıfı, fabrika, kapitalizm, yoksulluk, grev bu sözcüklerden yalnızca birkaçıdır (Ceylan-Ataman, 2016, s. 3). Kapitalizmin gelişmesi, 18'inci yüzyılın sonlarında gelişen teknolojiye bağlı olarak, başta Birleşik Krallık olmak üzere, Batı Avrupa'da endüstrinin gelişmesine yol açmıştır (Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, 2016, s. 3). Gerçekten geçmiş tüm yüzyıllar içinde 19'uncu yüzyılın bugüne kadarki insanlık tarihi içinde, en çok değişen yüzyıl olduğu her türlü tartışmanın dışındadır (Tuna ve Yalçıntaş, 1994, s. 22).

Endüstri Devrimi ile birlikte sosyoekonomik sistem en baştan değişmiştir. Yenidünya düzeniyle birlikte ortaya çıkan yoksulluk ve açlık gibi sorunlara çözüm üretmek için sosyal politika, bir bilim olarak doğmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin diğer yanını oluşturan sosyal politika, bu sistemin doğmasında ve gelişmesinde çok önemli bir yere sahiptir. Bu noktada tüm toplumu ve toplumsal

yapıyı yakından ilgilendiren sosyal güvenlik olgusu ortaya çıkmıştır. Ki, sosyal güvenlik sistemi, sosyal devlet ilkesi ve refah (gönenç) toplumu açısından vazgeçilemez çağdaş bir sosyal politikalar bütünüdür. Bu bağlamda, sosyal güvenlik politikası çift taraflı bir güvenlik şemsiyesi olup, bir ayağı primli ödemeleri, diğer ayağı da primsiz ödemelere dayanmaktadır. Daha çok primli ödemeler sosyal sigortalar, primsiz ödemeler ise sosyal yardımlar adı altında toplanmıştır.

Birçok sosyal olay ve olgu gibi sosyal güvenlik sisteminin temelini de endüstrinin başladığı yer olan Batı Avrupa'da aramak gerekmektedir. Ki, sosyal güvenlik sistemi, Endüstri Devrimi'nin bir sonucudur. İlk başta, işçi hakları çerçevesinde ele alınan ve iş hukukunun (tüze) bir parçası olarak algılanan sosyal güvenlik politikası, Birinci Dünya Savaşı, özellikle de İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal devlet ilkesiyle birlikte geliştiği ve bağımsız bir tüzeye dönüştüğü görülmektedir. Bir hukuk sistemi içinde gelişen sosyal güvenlik politikaları, sosyal güvence anlamında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri gibi evrensel birçok norm geliştirmişse de, birçok konuda ülkeden ülkeye farklı sistem ve politikayı da içermektedir. Ancak bazı bölgelerde uygulama birliğinin sağlanması açısından ILO çerçevesinde, ortak norm ve kuralların geliştirdiğini de görmekteyiz. Buna en iyi örneğin Avrupa Birliği (AB) olduğu söylenebilir. AB'de, Avrupa Konseyi'nin uluslararası geliştirdiği sosyal güvenlikle ilgili norm ve ilkeler yanında uluslar üstü kuralların da geliştiği görülmektedir.

Başta ortak bir endüstri ilişkisini geliştirmek amacıyla kurulan ve zamanla ekonomik işbirliğine ve son olarak politik bütünlüğe dönüşen AB, Birleşik Avrupa Devleti olma yolunda, Türkiye'nin de çekim alanında bulunmaktadır. Altmış yıllık süreçte Türkiye'nin AB'ye uyum sağlama noktasında bir çaba harcadığı, bunun politik ve ekonomik yansıması olduğu kadar sosyal güvenlik politikaları anlamında da bir yansımasının olduğu açıktır. İşte sosyal güvenlik mevzuatı çerçevesinde, birçok düzenlemenin yapıldığına tanık olunmaktadır. Aday ülke statüsünde olan Türkiye'yi, Avrupa'da yaşanan sürecin dışında değerlendirmek olanaksız olduğu gibi, sosyal güvenlik anlamında da Türkiye'yi yakından ilgilendiren bir uyum ve koordinasyon (eşgüdüm) konularının olduğu da görülmektedir.



Temelde bir çatı sosyal güvenlik politikasından söz edilemese de, uygulamada AB içinde birbirinden bağımsız ve farklı birçok sosyal güvenlik uygulamalarının üye ülkelerce geliştirildiği ve belli bir uyuma doğru evrildiği görülmektedir. Bununla birlikte AB içinde, kurucu anlaşmalar, sosyal güvenlik tüzükleri ve yönergeleri ile diğer düzenlemeler sonucunda genel anlamda bir Avrupa Sosyal Güvenlik Sistemi'nin oluştuğu söylenebilir.

Sosyal güvenlik sistemi denilince yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık ve analık, işsizlik ve aile ödeneği, meslek hastalığı ve iş kazası gibi sigorta kolları akla gelmektedir. İşte bu noktada, Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye'nin Uyumu bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu çerçevede birinci bölümde, kavramlar ve tarihsel gelişim üzerine durularak daha çok sosyal güvenlik sistemi üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde AB Sosyal Güvenlik Sistemi'nin yapısı ve uygulanması üzerinde durulmuş ve serbest dolaşım hakkını kullanan işçilerin hak kaybı yaşanmadan sosyal güvenlik haklarını kullanmaları konuları, AB Sosyal Güvenlik Sistemi'nin tüzesel kaynakları, Avrupa Birliği İşleyişi Antlaşması (ABİA), sözleşmeler, tüzükler ve yönergeler ile Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin gelişimi ve yapısı konuları ele alınmıştır. Üçüncü bölümde Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin sorunları, sosyal güvenlik düzeltimi bağlamında Türkiye'nin AB'ye uyumu bağlamında 2 ve 19 sayılı fasıllar, serbest dolaşım, sosyal güvenlik haklarının aktarılması, ikili işgücü sevk ve sosyal güvenlik sözleşmeleri, kalkınma planları ve ilerleme raporları, son olarak eşgüdüm konuları ayrıntılı olarak irdelenmiştir. Sonuç kısmı eleştiri ve önerilerle tamamlanacaktır.

İş bu çalışmanın amacı Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde sosyal güvenlik ve serbest dolaşım kapsamında eşgüdümü doğrultusunda uyumunu irdelemektir. Bu bağlamda üyelik sürecinin bel kemiğini oluşturan serbest dolaşımın önündeki engeller ve sosyal güvenlik sorunları ele alınarak, ABİA, tüzük, yönergeler, ABAD kararları ile kalkınma planları ve ilerleme raporları çerçevesinde konu değerlendirilmiştir.

Türkiye'nin üyeliği sürecinde sorunların başında gelen işgücünün serbest dolaşımının müzakere belgelerinde geçici olarak, hatta kalıcı olarak askıya alınması gündeme gelmekte olup, ilerleme raporlarında sınırlı bir gelişme sağlanacağı belirtilmektedir. Serbest dolaşımında AB açısından endişe yaratan konuların başında 4 milyonu aşacak Türk iş göçü gelmektedir. Ki, bu da serbest

dolaşım faslının üyelikten sonra 20 yıla kadar ertelenmesi dillendirilmektedir. Bu bakımdan Türkiye'nin öncelikle istihdam yaratma ve genç nüfustaki göç eğilimini düşürmesi gerekmektedir.

İş bu çalışmada kaynak olarak akademik yayınlardan kitap ve dergiler, benzer yüksek lisans ve doktora tezleri ile benzer diğer yayınlar incelenmiştir. Ek olarak, AB yayın ve elektronik sayfaları, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı yayın ve elektronik sayfaları, Dışışleri Bakanlığı (Avrupa Birliği Bakanlığı) yayın ve elektronik sayfaları, SGK yayın ve elektronik sayfaları, diğer kurum ve kuruluşların yayın ve elektronik sayfalarından yararlanılmıştır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **AVRUPA BİRLİĞİ İLE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI VE SOSYAL GÜVENLİK BOYUTU**

#### **1.1. SERBEST DOLAŞIM ve SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI**

##### **1.1.1. Serbest Dolaşım Kavramı**

Serbest dolaşım sözlük anlamıyla bir ticaret politikası olarak gümrük rejimi ile ilgili bir kavramdır. Kısaca ülke dışında üretilen malların ithal edilmesi ve yerli üretilmiş mallarla aynı koşullarda, yani herhangi bir engel ve kısıtlamaya bağlı olmadan taşınabilmesini ifade etmektedir (TDK, 2019). Bu bağlamda AB içinde büyük bir ayrıcalık olan görülmekte olan serbest dolaşım bir ileri aşamaya taşınarak hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımını kapsamaktadır.

AB içinde dört adet serbest dolaşım hakkından söz edilebilmektedir. Bunlar malların serbest dolaşımı, sermayenin serbest dolaşımı, hizmetlerin serbest dolaşımı ve işçilerin serbest dolaşımıdır (Polat, 2010, s. 38).

Schengen bölgesi olarak da kabul edilen bu sözleşme ile AB'nin politik bütünlüğünü savunulmaktadır. Böylece Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Danimarka, Macaristan, Lüksemburg, Belçika, Çekya, Slovenya, Slovakya, İsveç, Fildandiya, Letonya, Estonya gibi ülkeler arasında sınırlar kaldırılmıştır. 1996 yılından beri Gümrük Birliği'ne geçen Türkiye, aradan geçen uzun yıllardan sonra 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan tam üyelik görüşmelerinde serbest dolaşım ve sosyal güvenlik hakkı görüşmelerde başı çekmektedir. Özellikle serbest dolaşım konusu görüşmelerin kırılma noktasını oluşturmaktadır.

##### **1.1.2. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı**

Dar anlamda sosyal güvenlik, fiziksel ve mesleki sosyal risk ve tehlikelere karşı toplum geneline sosyal güvence dağıtımının bir başka deyişle, toplumsal açıdan yeniden dağıtımın amaçlanmasıdır (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 4).

Bireylerin ekonomik ve sosyal durumlarını tehlikeye sokan riskler, değişik koşullarda ortaya çıkabilmektedir. İşte, ortaya çıkan bu risk ve tehlikelerin kapsamını belirlemek, aynı zamanda sosyal güvenliğin de kapsamını belirlemek

demektir. Sosyal güvenlikte karşılanacak risk ve tehlikeler, devletin ekonomik ve politik koşullarına göre değişmekte ancak çağdaş anlamda yaşlılık, malullük, iş kazaları veya meslek hastalıkları, işsizlik, ölüm ve hastalık gibi sık karşılaşılan ve en çok zarar veren riskleri kapsayan bir toplumsal koruma sağlamaktadır (Oral, 2002, s. 6). Bu bağlamda dar anlamıyla sosyal güvenlik kavramı, sosyal sigorta kollarını içine almaktadır.

### **1.1.3. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı**

Geniş anlamda sosyal güvenlik, sosyal güvenlik politikasıyla yakın bir ilişki içindedir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 7). Nitekim sosyal güvenliğin temel amaçları:

- Bireylere ekonomik olarak destek sağlanması,
- Genel olarak risk kabul edilen olaylara karşı koruma sağlanması,
- Bireylerin kişiliğinin geliştirilmesine yardımcı olan genel bir politika sağlanması,

Sosyal güvenlik, bu bağlamda geliştirilen sosyal güvenlik politikası ile toplumsal risk ve tehlike olarak tanımlanan olaylara karşı toplumsal güvence sağlama amacı güden bir sistem olarak görülmektedir.

Geniş anlamda sosyal güvenlik, bireyin iradesi dışında karşılaşılan risk ve tehlikelere karşı güvence sunan tüm unsurların oluşturulduğu bir politika olarak tanımlanabilir. Özetle sosyal güvenlik, sosyal güvenlik hakkının kapsamını belirlemektedir (Çubuk, 1982, s. 13).

Geleceğe güvenle bakma gereksiniminin insanlık geçmişinde önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu yüzden insanlar karşılaşılabilecekleri çeşitli riskleri önlemeyi ya da bunların olumsuz sonuçlarını durdurmayı hedeflemektedirler (Aydın, 1999, s. 3). Bundan dolayı insanlar yaşamlarında karşılaşacakları risk ve tehlikelere karşı korunma, geleceğe güvenle bakma gereğini duymaktadır. Bu da bireysel ya da toplumsal anlamda gerekli önlemleri almayı zorunlu kılmıştır. Bu önlemler ilk zamanlarda sistemli ve düzenli bir yapıdan uzak, küçük ölçekli uygulamalardan oluşmuştur. Ancak 20'nci yüzyılda sosyal adalet ve gönenci amaç edinen sosyal devletin ortaya çıkmasıyla, bu önlemler sosyal güvenlik adı altında sistemleştirilmiştir (Oral, 2002, s. 3).

Sosyal güvenlik kavramsal anlamda 1930'lu yıllarda kullanılmaya başlanmakla birlikte, bireyin güvenli ve sağlıklı, kişi onuruna yakışır bir yaşam sürme ve yine bireyin en eski gereksinimi olan gelecekte emin olma isteğinin bir sonucu olarak var olagelmıştır (Gül, 2000, s. 51). Bu bağlamda sosyal güvenlik politikası, kavramsal olarak olmasa da, bir güvenlik sorunu olarak insanlık tarihi kadar eskidir. Sosyal güvenlik özetle, bugün ve gelecekteki çeşitli risk ve tehlikelere karşı asgari bir savunma geliştirme politikasıdır.

Kavram olarak sosyal güvenlik, çağdaş bir sözcük olmakla birlikte, insanlığın sosyal güvenliğe gereksiniminden dolayı geçmişi insanlık tarihi kadar eskidir. Başlangıçta aile içi dayanışmadan ve yardımlaşmadan, ortaçağdaki mesleki dayanışmaya kadar uzanan bu süreç, endüstri devrimiyle çağdaş anlamına kavuşmuştur (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 1). Sosyal güvenlik kavramı Latince kökünden İngilizce'ye social security olarak geçmiş ve buradan türemiştir. Sosyal sigorta, sosyal önlem ya da toplumsal güvenlik anlamlarına da gelen kavram, Türkçe'de daha genel anlamıyla, yani tüm risk ve tehlikelere karşı bir savunma politikası olarak, sosyal güvenlik terimiyle karşılanmaktadır.

Sosyal güvenlik, belirli toplumsal risk ve tehlikelerin ekonomik ve sosyal sonuçlarına, daha açık deyişle gelir kayıplarına yol açabileceği ya da gider artışlarına karşı bireylere güvence sağlanmasını amaç edinmiştir. Bu anlamıyla sosyal güvenlik kaza, hastalık, sakatlık, analık, yaşlılık, işsizlik, ölüm ve çocuk bakma gibi sosyal risk ve tehlikelerin neden olabileceği gelir kayıpları ya da gider artışları karşısında bireylere güvence sağlamaktadır (Dilik, 1992, s. 10). Sosyal güvenlik, bireylerin karşılaşma olasılığı ile yer ve zamanı belirsiz olan kaza, hastalık, analık ve işsizlik gibi risk ve tehlikelere karşı güvence sağlamayı üstlenen ve bunun ortaya çıkardığı gelir azalışı ya da gider artışını karşılamayı amaçlayan bir sistemdir (Yılmaz, 2014, s. 1). Sosyal güvenlik ILO'ya göre, temelde sosyal sigorta ve sosyal yardımı kapsamaktadır. Sosyal sigortada çalışanın katkısı esas iken, yani prim ödemesi gerekirken, sosyal yardımda bu katkı söz konusu olmadan devlet tarafından karşılanması esası bulunmaktadır. Amaç ana gereksinimlerin karşılanmasıdır (Özşuca ve Toksöz, 2003, s. 25).

Genel olarak sosyal güvenlik, herkesin analık, hastalık, yaşlılık, işsizlik ve ölüm gibi ortaya çıkabilecek risk ve tehlikelere karşı güven içinde olma gereğinin yanı sıra; barınma ve beslenme gibi her çeşit gereksinimin de karşılanması biçiminde İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne konu olmuştur. Bu anlamıyla

sosyal güvenlik, fiziki, mesleki ve sosyoekonomik risk ve tehlikeden dolayı geliri ya da kazancı sürekli veya geçici olarak azalmış bireylerin barınma ve yaşama gereksinimlerini karşılayan bir sistem biçiminde tanımlanmaktadır (Ayhan, 2012, s. 43).

Sosyal güvenliğin konusu olan risk ve tehlikeler, nitelik ve sonuçlarına göre ikiye ayrılmaktadır (Yazgan, 1977, s. 16). Bunlar:

- Niteliklerine göre:
  - Fizyolojik risk,
  - Sosyoekonomik risk.
- Sonuçlarına göre:
  - Gelir azaltıcı risk,
  - Gider artırıcı risk.

Çizelge 1. Sosyal Risklerin Sınıflandırılması

<b>Mesleki riskler</b>	<b>Sosyoekonomik riskler</b>	<b>Fizyolojik riskler</b>
İş kazası	Evlenme	Analık
Meslek hastalığı	Çocuk	Hastalık
	İşsizlik	Malullük
		Yaşlılık
		Ölüm

Kaynak: Yazgan, 1977, s. 16.

Sosyal güvenlik tanımı üzerinde tek bir sonuca varılamamasındaki temel güçlük, sosyal güvenlik kavramıyla sosyal güvenliğin hedef ve amaçları arasında sosyal güvenlik politikaları ve bu politikalar doğrultusunda ortaya çıkan tüzesel yapı ve kuruluşları tanımayan kavramların birbirlerinin yerine geçmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak bu hepsinin ortak noktası bireylerin ekonomik ve sosyal risk ve tehlikelere karşı korunmasıdır. Sosyal güvenlik, nedeni ne olursa olsun, risk ve tehlikelerle karşılaşarak, yoksun duruma düşmüş bireylerin karşılaşacakları risklerin ve tehlikelerin zararlarından kurtarılarak, dâhil oldukları toplum içinde diğer bireylerin çalışmasına gereksinim duymadan kişi onuruna yakışır belirli bir yaşama kavuşturulmaları olarak ifade edilmektedir (Alper, 2004a, s. 51).

ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi sosyal güvenliği dokuz ana kola ayırmıştır (Ayhan, 2012, s. 52). Şöyle ki:

- Hastalıktan doğan gelir kaybı,

- Hastalıktan doğan sağlık gideri,
- İşsizlik,
- İş kazası veya meslek hastalığı,
- Aile yardımları
- Analık,
- Yaşlılık,
- Malullük,
- Ölüm.

Sosyal güvenliğin çağdaş bir kavram olarak ortaya çıkmasında, herkes için zorunlu olan, giderilmesi ve karşılanması gerekli evrensel bir gereksinim olmasının yanında, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Bildirgesi ile temel toplumsal haklardan biri olarak anılmasının da çok önemli bir rolü olmuştur (Arıcı ve Alper, 2015, s. 5). Bu bakımdan sosyal güvenlikle ilgili ya da ilişkili olan kavramlara da bakmak yararlı olacaktır. İlgili kavramlar arasında sosyal yardımlaşma, sosyal yardım ve sosyal hizmet, sosyal sigorta, özel sigorta; ilişkili kavramlar arasında ise sosyal politika, sosyal devlet ve gönenç devleti, sosyal adalet, sosyal dayanışma sayılabilir.

Ayrıca çalışmanın dayanağını oluşturan Avrupa Konseyi, Avrupa Sosyal Şartı, Gözden Geçirilmiş Avrupa Şartı, Avrupa Birliği, Sosyal Şart ve AB Temel Haklar Şartı bu bakımdan ele alınacak konu başlıklarıdır.

### **1.1.3.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma**

Sosyal yardımlaşma, bireylerin gereksinimlerinin karşılanması açısından karşılıklı biçimde birbirleriyle yardımlaşmalarını ifade eder. Sosyal yardımlaşma etkisini toplulukların iç dayanışma duygusundan alır. Sosyal yardımlaşma, sosyal güvenlik gereksiniminin karşılanmasında kullanılan bir araçtır (Arıcı ve Alper, 2015, s. 6). Sosyal yardımlaşmanın gönüllülük esasına dayanması ve olanaklar içinde hizmet sunmasından dolayı sosyal güvenlikle ayrılmaktadır.

Sosyal dayanışma ise, bireylerin sosyal ya da ekonomik nedenlerle bir araya gelerek yardımlaşmalarını belirtir. Toplumda ortaya çıkan bireysel ya da toplumsal sorunların maddi veya manevi yardımlaşma ile çözülmesi amaçlanmıştır. Bu anlamıyla kamusal ya da özel örgütlemeler biçiminde olsun, bu tür faaliyetler bir sosyal dayanışma işlevi görmektedir. Bu anlamıyla sosyal

sigorta aracılığıyla sağlanan sosyal güvenlik politikası temelde devletin karışmasıyla gerçekleşen bir sosyal dayanışma ürünüdür. Geleneksel sosyal güvenlik politikasının içinde bulunan sosyal yardımlaşma ve dayanışma karşılıklı bağımlılık ve gönüllülük yönteminin bir ürünüdür (Seyyar, 2005, s. 254).

### **1.1.3.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler**

Sosyal yardımlar, yaşadığı yerde kendisini ve ailesini geçindirme olanağı bulunmayan kimselere, yoksunluk durumlarının saptanmasına bağlı olarak nakdî veya aynî, geçici ya da sürekli, ancak düzenli bir sistem üzerinden yapılan karşılıksız gelir aktarmalardır (Seyyar, 2005, s. 314). Başka deyişle sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatmaya yönelik tamamlayıcı bir yapıdır (Metin, 2011, s. 185).

Sosyal hizmetler, özrü bulunan bireylere yaşamlarını kolaylaştırmak, gereksinimlerini karşılamak ve kişi onuruna yakışır biçimde yaşamını sürdürmek için yapılan destekleri ifade etmektedir (Demirbilek, 2005, s. 40).

Sosyal yardımlar ve hizmetler belirli bir sistem içinde ve yasalar uyarınca uygulanan bir sosyal politika aracı olup, çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin bir sosyal güvenlik yöntemi olarak kullanılmaktadır. Bu bakımdan sosyal yardımlar ve hizmetler kamusal sosyal güvenlik harcamaları olarak da ifade edilmektedir.

### **1.1.3.3. Sosyal Sigortalar**

Kamu gücüyle ve yasalara dayanarak uygulamaya konulan sosyal sigorta, bir zorunlu sigorta yöntemidir. Bu niteliğiyle de özel sigortadan ayrılmaktadır. Kâr amacının güdülmemesi, devletin sosyal güvenlik açısından gereksinim duyacağı finansman gereksiniminin daha çok primlerle karşılanması ve katkı sağlaması bakımından ayrı bir önem taşımaktadır. Sosyal sigorta, devlet tarafından düzenlenerek, yürütülen ve prim esasına göre, ulusal düzeyde tüm çalışanları içine alan bir sosyal güvenlik yöntemidir (Seyyar, 2005, s. 289).

Sosyal sigortalar, çağdaş sosyal güvenlik politikalarından en önde geleni ve en önemli olanıdır. Öyle ki, çağdaş sosyal güvenlik politikasının büyük kısmı sosyal sigorta yöntemine dayanmaktadır (Yazgan, 1977, s. 27). Bundan dolayı



sistemin sürdürülebilir olması bakımından da sosyal sigorta yöntemi, finansman kaynağı açısından büyük önem arz etmektedir.

#### **1.1.3.4. Özel Sigortalar**

Özel sigorta, mal varlığına yönelik risk ve tehlikelere karşı bir güvence sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bununla birlikte 20'nci yüzyıldan sonra özel sigortanın kaza, sağlık ve ölüm yardımı gibi konularda sosyal güvence sağlamak amacıyla da seçildiği görülmektedir (Arıcı ve Alper, 2015, s. 9). Demografik yapının değişmesi, ömrün uzaması, ekonomik bunalım gibi nedenlerle yaşlılık veya emeklilik aylığının yetersiz kaldığı göz önüne alındığında, daha çok zorunlu sigorta sistemlerinin tamamlayıcısı olarak seçildiği ya da özendirildiği görülmektedir. Nitekim Türkiye'de, 2018 yılının başından itibaren Bireysel Emeklilik Sistemi'nin (BES) yoğun biçimde özendirildiği ve zorunlu gönüllülük biçiminin benimsendiği görülmektedir.

#### **1.1.3.5. Sosyal Politikalar**

Sosyal politika, endüstrileşmenin ardından ortaya çıkmış sosyal bir olgu olup, dar anlamda işçinin korunması geniş anlamda ise yoksul ve yoksunları korumaya yönelik yürürlüğe konan politikaları ifade etmektedir. Geniş anlamda ise, toplumda ortaya çıkması olasılıklı ekonomik ve toplumsal eşitsizlikleri, sosyal adaletsizlikleri asgari düzeye çekmek, sosyal gönenci ve sosyal barışı sağlamaya dönük her türlü kamusal politikayı ifade etmektedir (Arıcı ve Alper, 2015, s. 9). Sosyal politikalar, ekonomik bakımdan güçsüz ve bağımlı bireylerin korunması için kamu tarafından yaşama geçirilen bir sıra önlemlerin ve güvence sağlayan özgürlüklerin adıdır (Talas, 1992, s. 19). Sosyal politika, sosyal barışın tesisi, sosyal düzen ve istikrarın temini için politik ve sosyoekonomik sistemin aksaklıklarının devletin karışmasıyla yoksun ve yoksul kalanlar lehine iyileştirilmesidir. Bundan dolayı sosyal güvenlik sistemi denildiğinde akla ilk gelen kavramlardan biri de sosyal politikadır. Bu bakımdan sosyal politika gelir adaletsizliği, fırsat eşitsizliği, sosyal güvenlik ve sosyal yardım konularını ele almaktadır. Ancak dar anlamda sosyal politika, daha çok primsiz ödemelerin, yani sosyal yardımların vurgulandığı bir yöntemdir.

Sosyal güvenlik ile sosyal politika birbirleriyle yakın bir ilişki içindedir. Sosyal politikanın sosyal güvenliğe olan ilgisi sosyal güvenlik politikaları açısından dır. Sosyal güvenlik alanındaki bütün politikalar temelinde birer sosyal politikadır (Arıcı ve Alper, 2015, s. 10).

#### **1.1.3.6. Sosyal Adalet**

Sosyal adalet, toplumsal yaşamda sosyal farklılıkların ortadan kaldırılmasını ya da asgari seviyeye indirilmesini ve toplumsal alanda adil ve dengeli bir toplum oluşturulmasını amaçlamaktadır. Sosyal adaletin temini, üretilen mal ve hizmetlerin adilce paylaşılmasına, fırsat eşitsizliğinin giderilmesine, sınıfsal farklılıkların asgari seviyeye indirilmesine, gelir uçurumlarının kaldırılmasına ve yaşanılabilir bir toplum oluşturulmasına katkı sağlar (Seyyar, 2005, s. 248). Bu bakımdan toplumsal barış ve huzur açısından sosyal adalet yelpazesinin genişliği toplum gönenciyle doğru orantılıdır.

Sosyal güvenlikle amaç ve işleyiş bir sosyal yardımlaşma ve sosyal dayanışma düzeneğine dayanıp, bu bakımdan sosyal güvenlik sisteminin gelir dağılım işlevi sosyal adaletin sağlanması açısından da önem taşır (Arıcı ve Alper, 2015, s. 11).

#### **1.1.3.7. Sosyal Devlet ve Refah (Gönenc) Devleti**

Sosyal devlet barınmayı, korunmayı ve yardımdan yoksun bireylerinin sosyal ve ekonomik durumlarının iyileştirilmesini sağlamak ve toplumda dışlanmayı önlemek, kişi onuruna yakışır olanaklara kavuşmasını destekleme anlayışına dayanan çağdaş bir ilkedir. Sosyal devlet, yurttaşlarının sosyal durumlarıyla ve gönenciyle ilgilenen, yurttaşlarına asgari bir yaşam seviyesi sağlamayı amaç edinmiş bir devlettir (Soysal, 1997, s. 178).

Sosyal devlet anlayışı, yoksullukla uğraşı, bireylerin belli bir yaşam standardı seviyesinin altına düşmeden yaşamaları, negatif özgürlüklerden ve siyasal haklardan adil bir biçimde yararlanmaları için sosyal ve ekonomik haklarla desteklenmesi anlayışı üstüne kurulmuştur. Yoksullukla mücadele bir iyilikseverlik değil, devletin asli yükümlülüğüdür (Gül ve Gül, 2007, s. 7). Sosyal devletin, yaşama dönüştürülmesinin asgari koşulu sosyal güvenliğin sağlanmasından geçer. Ancak bu biçimde bireyler hem yoksulluğa karşı

korunmuş, hem de kişi onuruna yakışır bir yaşam düzeyine kavuşmuş olur. En iyi işleyen sosyal güvenlik politikası sosyal bir gönenc anlayışını benimseyen devletle olanaklıdır (Arıcı ve Alper, 2015, s. 11).

Refah (gönenc) devleti, piyasa ekonomisi içinde piyasayı elinde tutan güçlerin toplumdaki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılmasını, bilinçli ve sistemli bir kamu otoritesinin kullanılmasını ifade eden, sosyal gönencin bireylere götürülmesi amacıyla devletin ekonomiye etkin ve kapsamlı bir biçimde karışmasını öngören bir ilkedir (Çelik, 2002, s. 33). Bu bakımdan gönenc devletinin üç biçiminden söz edilir. İlki, bireyin piyasanın dışında asgari bir gelirinin olmasıdır. İkincisi, devletin hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi bireyi ve ailesini bunalıma sürükleyen durumlarda gelir desteği sağlanmasıdır. Üçüncüsü ise, sınıflarına ve statülerine bakılmaksızın bütün yurttaşların kamusal hizmetten eşit biçimde yararlanabilmesidir (Kozanoğlu, Gür ve Özden, 2008, s. 233). Çağdaş bir kavram olarak gönenc devleti ilkesi, İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda ortaya çıkmış ve sosyal devlet anlayışının doğal bir yansıması olarak gelişmiştir.

Gönenc devleti, gelir dağılımında adaletin sağlanması, korunmaya muhtaç bireylerin korunması, istihdam, sağlık ve konut gibi bireyin gereksinimlerini karşılamaya dönük politikalar üreten devlettir. Tüm yurttaşlara iyi bir yaşam olanağının sağlanması hedef alınır. Ekonomik ve toplumsal bakımdan yoksun bireylere daha fazla destek sağlanması ilke edinilir. Özetle gönenc devleti, düzenleyici ve gelirin yeniden dağıtımını esas alan devlettir (Özdemir, 2001, s. 16).

1970'li yıllarda yaşanan petrol bunalımları ile ortaya çıkan yüksek işsizlik ve enflasyonun aynı anda yaşanması Keynesyen yaklaşımı zorda bırakmış ve yerini Neoliberal yaklaşıma bırakmaya başlamıştır.

Neoliberal yaklaşım 1970'lerle birlikte kapitalizmin birikim bunalımlarını aşmada çeşitli çözümler üretmiş, bu çözüm yolları toplumun her alanını etkilemiştir. Uygulanan politikalar sonucu sosyal devletten düzenleyici devlete doğru bir geçiş sağlanmaya çalışılmaktadır. Neoliberal uygulamaların çeşitli alanlarında devlet, doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olmaktan çıkartılarak kamu hizmetlerinin üretimini piyasanın oyuncularına bırakmaya başlamıştır. Bu eğilimler yalnızca ekonomik yatırımları içermemekte eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi sosyal tüketim nitelikli kamusal faaliyetleri de kapsamaktadır (Kabluy, 2014, s. 158)

## **1.2. SOSYAL GÜVENLİK İLE İLGİLİ OLAN SOSYAL BİLİM DALLARI**

### **1.2.1. Sosyal Güvenlik Hukuku (Tüze)**

Hukuk (tüze), insanın yaşam ilişkilerini yaptırma bağlayan düzenli kurallardır. Bu durumda tüze, kişiler için olup, tüzenin öznesini de insan unsuru oluşturmaktadır (Honig, 1935, s. 128). Sosyal güvenlik tüzusunin de odağında kişi unsuru bulunmaktadır. Sosyal güvenlik tüzusu, sigortalının, işveren ve devletle ilişkilerini esas alan; işveren, sigortalı ve hak iyelerinin (sahip) çıkarları ve sorumluluklarını düzenleyen ve yaptırma bağlayan tüze kurallarıdır.

Bir hukuk dalı olarak sosyal güvenlik tüzusu, sosyal güvenceyle ilgili her türlü olayı konu edinir. Sosyal güvenlik gereksinimi, bu gereksinimin karşılanmasında kullanılan teknikler, sosyal güvenliğin konusu olan risk ve tehlikeler, sosyal güvenliğin finansmanı ve bunun sosyoekonomik etkileri gibi olaylar sosyal güvenlik tüzusunin konusunu oluşturmaktadır (Arıcı ve Alper, 2015, s. 15). Bu anlamda sosyal güvenlik tüzusu, sosyal güvenlik hakkından doğmakta ve bu hakkın uygulanmasını sağlamaktadır.

Sosyal güvenlik tüzusu her ülkede farklılık arz etse de, genellikle sosyal güvenlik hakkını ve bu hakkın uygulanmasını konu edinir. Sosyal güvenlik sisteminin uygulanış biçimi, sosyal güvenlik hakkının içeriği ve bu hakkın kullanılmasıyla ilgili konular sosyal güvenlik tüzusunin alanıdır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 83). Genel olarak sosyal güvenlik, temel bir insan hakkı olmasından dolayı uluslararası alanda da sosyal güvenlikle ilgili sözleşmeler ve anlaşmalar önemli yer tutar. Yine, AB ülkelerinde uluslararası boyutları da bulunmaktadır. Kısacası sosyal güvenlik tüzusu, sosyal güvenlik hakkı, uygulanışı ve bu konudaki mevzuatı, yargı kararları ve görüşleri çerçevesinde ortaya çıkan ulusal, uluslararası (international) ve uluslararası (supranational) boyutlu bir hukuk dalıdır (Arıcı ve Alper, 2015, s. 15).

### **1.2.2. İş Hukuku (Tüze)**

Hızla gelişen çalışma yaşamının ortaya çıkardığı yeni gereksinimlerin yalnızca medeni tüze ya da borçlar tüzusu kapsamında ele alınması ve çözümlenmesi olanaksızlaşmıştır (Tuncay ve Kutsal, 2015, s. 1). İş hukuku

temelde işçilerin tüzesel durumlarının düzenlenmesi ve korunması gereksiniminden ortaya çıkmıştır (Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, 2016, s. 2). İşte genel tüze ilkeleriyle çözümü olanaksızlaşan çalışma yaşamıyla ilgili tüze kurallarının benimsenmesi zorunlu duruma gelmiştir.

İş tüzesinin konusunu genellikle işçi ile işveren, sendikalar ile işveren, işçi sendikaları ile işveren sendikaları arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır. Devlet, sosyal politika ilkesi gereği çalışma yaşamında düzenleyici olarak işçinin, işveren karşısındaki konumunu asgari de olsa korumayı amaç edinmiştir. Bu kapsamda işçilere, işveren karşısında örgütlenme hakkı tanınmış ve çalışma yaşamında sosyoekonomik durumlarını geliştirme olanağı verilmiştir (Arıcı ve Alper, 2015, s. 16).

İş ve sosyal güvenlik tüzesi arasındaki ilişki, iş tüzesinin doğuşuna kadar gitmektedir. Endüstri Devrimi sonrasında ortaya çıkan işçi kitlesindeki meslek hastalığı ve iş kazası, hastalık, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve işsizlik gibi risk ve tehlikelere karşı korunma gereksinimi sosyal güvenlik kavramının düşünülmesine ve çağdaş bir sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulmasına katkı sağlamıştır. Sosyal sigortalar ilk olarak bağımlı çalışanlar, özellikle işçiler açısından söz konusu olmuştur. Bu durumda iş tüzesi, sosyal güvenlik tüzesinin doğmasında ve oluşumunda önemli bir etken olmuştur. Bu anlamda iş tüzesi ve sosyal güvenlik tüzesi ayrı tüze dalları olsa da, pek çok alanda ortak konuları içermektedir. Her ne kadar sosyal güvenlik tüzesi yalnızca işçilerin belli risklere karşı korunması için iş tüzesinin bir bölümü gibi algılanmışsa da, bugün sosyal güvenlik ayrı ve bağımsız bir hukuk sistemi olarak değerlendirilmektedir (Süzek, 2008, s. 4-6). Ancak iş tüzesi veya sosyal güvenlik tüzesinin biri anıldığında diğeri de akla gelmektedir. Çalışma yaşamında ise daha çok iş tüzesinin işçinin ve zayıfların korunması boyutuyla sosyal güvenlik tüzesinin kapsamı içine girdiği görülmektedir.

### **1.2.3. Sosyal Politika**

İlk kez 19'uncu yüzyılın ikinci döneminde Almanya'da, Rielhl tarafından bir kavram olarak kullanılan sosyal politika, bilimsel dile 1873'te Almanya'da, Sosyal Politika Derneği'nin kurulmasıyla girmiştir. 1911 yılında ünlü bilim insanı Otto V. Zwiedineck Südenhorst'un sosyal politika adlı yapıtıyla kavram bilimsel kimliğine kavuşmuştur (Tuna ve Yalçıntaş, 1991, s. 21). Sosyal politika, sosyal ve

ekonomik ayrılıkların azaltılmasına, toplumsal alandaki sorunların çözümlenmesine ve sosyal barışın sağlanmasına yönelik bir politikadır (Tokol ve Alper, 2011, s. 1). Bu bağlamda sosyal politikanın birçok sosyal bilim dalı gibi değişen toplumsal koşullara uyum sağlamak için, zorunlu olarak bir endüstri ürünü olduğu görülmektedir.

Sosyal politika başlangıçta işveren karşısında sorunların çözümlenmesine, işçi sınıfının korunmasına dönük politikalar biçiminde doğmuştur. Bunun için ki dar anlamda sosyal politikanın alanını işçilerin korunması oluşturmaktadır. Geniş anlamda ise tüm toplumdaki çalışma yaşamındaki ve sosyoekonomik yaşamdaki sorunlar sosyal politikanın alanına girmektedir. Sosyal politikaların içinde sosyal güvenlikle ilgili konular da vardır. Çağdaş toplumlarda sosyal politika, toplumsal dışlanmanın önlenmesi ve toplumsal bütünleşmenin sağlanmasını da içermektedir. İnsan onuruna yakışır ve hakça bir yaşamın sağlanması için yurttaşlar üzerinde sosyal güvenliğin sağlanması büyük bir önem taşımaktadır. Sosyal güvenliğin gelir aktarması işlevi de göz önüne alındığında sosyal güvenlik, sosyal politikaya; sosyal politika da sosyal güvenliğe katkı sağlamaktadır. Nitekim bu iki kavram arasında sıkı bir işbirliği vardır (Arıcı ve Alper, 2015, s. 17). Bu anlamda sosyal politika denilince gelir dağılımındaki adaletsizlik, fırsat eşitsizliği, sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik konuları akla gelmektedir. Gerçekten de sosyal politika, devletin topluma uzanan elidir.

#### **1.2.4. Ekonomi**

Ekonomi bilimi, üretim ile tüketim ya da arz ile talep arasındaki dengenin nasıl sağlanacağını ve üretim etkenleri olan toprak, emek, sermaye ve girişimcinin nasıl kullanılacağını inceleyen sosyal bir bilim dalıdır (Özgüven, 1997, s. 3). Özetle ekonomi, kıt kaynaklar ile sınırsız olan gereksinimlerin karşılanması için uğraşan sosyal bir bilimdir.

Sosyal güvenliğin mali ve ekonomik işlevleri ele alındığında sosyal güvenlik ile ekonomi arasında sıkı bir ilişki olduğu görülmektedir. Özellikle sosyal sigorta fonlarının etkisi, sisteme devletin aktardığı kaynakların mali etkisi, sosyal güvenlik aktarmalarının ve tasarruflarının ekonomik yansımaları göz önüne alındığında iki alan arasındaki yakın ilişki daha iyi anlaşılabilir (Arıcı ve Alper, 2015, s. 17). Gerçekten de, ekonomik ve mali etkilerle sosyal güvenliğin

yapısı ve gücü arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Ekonomik yapının gücü, sosyal güvenlikle doğru orantılıdır. Gelişmiş ekonomilerin sosyal güvenlik sistemleri de ileri bir seviyededir. Primlerin toplanmasından kayıt dışılığa kadar birçok konuda sosyal güvenlik ile ekonomi arasında sıkı bir etkileşim vardır.

### **1.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ**

Sosyal güvenlik insanlık tarihi kadar eski olsa da, çağdaş sosyal güvenlik uygulamalarının 20'nci yüzyılda Avrupa'da başladığı görülmektedir. Geçmiş yüzyılın başından itibaren bazı ülkeler, özellikle gelişmiş Batı Avrupa ülkeleri sosyal güvenlikle rol model olmuştur (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 55). Bu bakımdan çoğu çağdaş kavramlarda olduğu gibi sosyal güvenlik politikasının doğuşunu ve gelişimini de Batı Avrupa'da aramak gerekmektedir.

#### **1.3.1. Avrupa Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Tarihsel Gelişimi**

Sosyal güvenlik sisteminin ana aracı olarak sosyal sigortalar, önce endüstrileşme evresinde işçileri risk ve tehlikelerine karşı korumak amacıyla yapılan çalışmalar biçiminde doğmuştur. İlk kez 1881'de Bismarck tarafından Almanya'da geleneksel kurum ve kuruluşların endüstri toplumunun gereksinimlerini karşılayamaması durumu ortaya çıkınca, sosyal sigorta kollarının oluşturulması akla gelmiştir. Endüstrinin gelişmesi sonucu başta Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere hızla gelişip, yaygınlaşarak sosyal güvenlik politikası biçiminde sosyal sigorta kolları ve kuruluşları oluşturulmuştur. 1945'ten beri ana çerçevesi aynı kalmakla birlikte, sosyal sigortaların ana amacı çalışan nüfusu yaşamın değişen koşullarına, özellikle çalışma yaşamındaki risk ve tehlikelere karşı korumaktır (TISK, 2012).

1883 yılında Almanya'da ortaya çıkan hastalık sigortası, sosyal güvenlik anlamında ilk oluşturan sigorta kolu olmuştur. 1884 yılında iş kazası sigortası kolu, 1889 yılında yaşlılık ve malullük sigortası kolları oluşturulmuştur. Almanya'da ortaya çıkan bu gelişmeleri ilk izleyen ülke Avusturya olmuştur. Norveç 1905 yılında hastalık sigortası, İsveç 1913 yılında yaşlılık ve malullük sigortaları, İsviçre 1911 yılında bütün işçileri kapsayan malullük ve hastalık sigortalarını dünyada ilk uygulayan ülkeler olmuştur. Fransa sınırlı da olsa yaşlılık sigortasını 1910 yılında yaşama geçirmiştir. Sosyal sigorta yöntemi, 1929 Büyük

Bunalımı izleyen yıllarda Kanada, ABD ile Güney Amerika ülkelerinde yaşama geçmişken, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından tüm dünyada yaygınlaşmıştır (TİSK, 2012).

1911'de Birleşik Krallık'ta ulusal bir sigorta yasası yürürlüğe sokulmuş, sakatlık ve hastalık sigortalarıyla birlikte dünyada ilk kez işsizlik sigortası da düzenlenmiştir. 1942'deki Beveridge Raporu ile Birleşik Krallık'ta sosyal güvenlik sistemi gelişimini sürdürmüştür (Şakar, 2011, s. 23). Sosyal güvenlik sistemi, 12 Ağustos 1941'de imzalanan Atlantik Bildirgesi'ne de girmiş, sonrasında sosyal güvenlik sisteminin uygulama alanlarıyla ilgili İkinci Dünya Savaşı'nın neden olduğu ekonomik ve toplumsal sorunlara çözüm getirmek amacıyla ILO'nun 10 Mayıs 1944'te Filadelfiya'da yaptığı 26'ncı Dönem Bileşimi'nde bazı önemli öneriler getirmiştir (Ayhan, 2012, s. 42-43). Amerika Birleşik Devletleri'nde, 14 Ağustos 1945 tarihinde yayımlanan sosyal güvenlik yasası çağdaş anlamda, sosyal güvenliğin ortaya çıkışı ve sosyal güvenlik tüzesisinin gelişimi açısından önemli olarak değerlendirilmektedir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 22). Sonuç olarak, sosyal güvenlik politikası günümüzde, temel bir insan hakkı olarak görülmektedir. Nitekim 1948 yılında BM Genel Kurulu'nca kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22'nci maddesi uyarınca hemen hemen bütün ülkelerin anayasalarında sosyal güvenlik, bir insan hakkı olarak tanınmıştır (Bilgili, 2008, s. 7).

### **1.3.2. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Tarihsel Gelişimi**

Türk tarihinde sosyal güvenlik, İslamiyet öncesi ve İslamiyet sonrası biçiminde ikiye ayrılır. İslamiyet sonrası da Selçuklu, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi olarak ele almak gerekmektedir. İslamiyet öncesi dönemde göçebe toplum yapısının etkisiyle boy bağlarının güçlü olmasından dolayı, boy ve aile içi yardımlaşmalar öne çıkmıştır (SGK, 2009, s. 5). Bu dönemde yerleşik toplumlarda görülen vakıf gibi sosyal yardımlaşma kuruluşları görülmez. Ancak yerleşik düzene geçme, sonrasında İslam dininin kabul edilmesi ve iyilikseverlik gibi kavramların da etkisiyle şifahane, imarethane, vakıf gibi sosyal yardımlaşma ve dayanışma kuruluşları da ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan ahilik, 13'üncü yüzyılda Anadolu'da (Çayiroğlu, 2017a, s.444) yeşermiş önemli bir sosyal güvence sistemi olmuştur.



### 1.3.2.1. Cumhuriyet Öncesi Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi

1075'te İznik'te (Nikea) Türkiye Devleti'nin kuran Süleyman Şah'ın ülkesi Selçuklu'da (Çayıroğlu, 2019, s. 8) toplum göçebe, köylü ve kentli olmak üzere üçe ayrılmıştır. Göçebeler, hayvancılık; köylüler, hayvancılık ve tarım; kentliler ise, ticaret ve zanaatla uğraşmıştır. Kentlerde Ahi Örgütü ile birlikte zanaatkârların iş kollarına göre loncalar oluşturulmuş, zanaatkârlar arasındaki bağ ve dayanışma sonucu sosyal yardımlaşmayı temel alan vakıflar kurulmuştur. Kamu mülkiyeti olarak tanınan ve mirî vakıf arazisi olarak ayrılan yerlerden elde edilen gelirler toplumsal dayanışma ve yardım kuruluşlarının giderleri için kullanılmıştır (SGK, 2009, s. 6).

Selçuklunun varisi olan Osmanlıda sosyal güvenlikle ilgili ilk örgütlenmeler 13'üncü yüzyılda Ahilik, sonra Gedik ve daha sonra da Lonca örgütleri biçiminde ortaya çıkmış ve Lonca sistemi 19'uncu yüzyıla kadar gücünü korumuştur (SGK, 2009, s. 7). Nitekim değişen koşullar sonucunda, Avrupa'da ticaretin gelişmesiyle çöken Lonca sistemi, Türkiye'de endüstrileşmenin önündeki en büyük engellerden biri olarak kalmıştır. Ancak 19'uncu yüzyıla başlayan çağdaşlaşma ve endüstrileşme ile birlikte Türkiye'de bugünkü kurumsallaşmanın da temelleri atılmıştır.

Tarım ekonomisine dayalı ve geniş aile yapısına iye Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşlı, hasta ve sakatlarla ilgili bakım ve destek, aile içinde sağlanmaktaydı. Diğer taraftan dinsel kurallar ve toplumsal olarak ortaya çıkan hayır kurumları, Osmanlıda yoksulların ve yoksunların korunması açısından önemlidir. Bu hayır kurumlarının içinde vakıflar önemli bir yere iyedir. Çağdaşlaşma ile birlikte vakıfların yanında Darüleytam (Yetimler Yurdu), Darülaceze (Düşkünler Yurdu) ve Hilal-i Ahmer (Kızılay) gibi kurumlar başı çekmiştir. Bunun yanında bağış, sadaka, fitre ve zekât da sosyal güvenlik açısından önemli dinsel ve toplumsal yardım olguları olarak öne çıkmaktadır.

Zorunlu esnaf örgütlenmesi olan loncalar ise, içinde bulunduğu yardımlaşma sandıklarıyla hastalık ve diğer toplumsal risk ve tehlikelere karşı sosyal güvence sağlanmayı amaçlamıştır (Turan, 2004, s. 6).

Dinsel bir ibadet olmasının yanında, sosyal yönü de bulunan zekât, sosyal güvenliğin finansmanında insanlara yardım elinin uzatılmasında iyi bir araçtır.

Zekat, toplumda sosyal adaleti sağlama, yoksullarla varlıklılar arasında maddi ve duygusal uçurumları kapatıp, karşılıklı saygı ve sevgiyi artırma, toplumsal amaçlı gider ve yatırımlardan bir kısmını karşılama gibi önemli yararları barındırmaktadır. Bu açıdan zekât, doğrudan yoksullara ulaşması, toplumsal denge ve barışı sağlamada etkili olması nedeniyle hâlâ önemini korumaktadır. Bu durumda zekâtın vergiden ayrı ele alınması, varlıkların belirlenmiş ölçülerde dini yükümlülüklerini yerine getirmesi beklenmektedir (Erkal, 2018, s. 425-498). İslam'da, zekâtın en başından beri zorunlu kamusal bir yükümlülük olarak ele alındığı görülmektedir. Bu açıdan bakılırsa toplumsal bir yardımlaşma ve dayanışma yükümlülüğü taşıyan zekât ve diğer bağışlar için sosyal güvenlik anlamında önemli bir katkı sağlamak amacıyla bir fon oluşturulması ve bu fonda biriken tutarların yoksul ve yoksun kesimlere dağıtılması ve harcanması üzerinde bir değerlendirme yapılabilir. Böylece söz konusu bağışlar kamunun elinde toplanarak, başka amaç ve hedeflere yönelmesinin de önü kesilmiş olacaktır.

Günümüzdeki anlamıyla Avrupa'da sosyal güvenlik politikası Endüstri Devrimi'yle birlikte ortaya çıkmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda endüstrileşmesinin gecikmesi ve buna bağlı olarak işçi sınıfının gelişmemesi sonucu dağınık bir sosyal güvenlik yapısıyla sistem yürütülmeye çalışılmıştır (Kurt, 2004, s. 3-4). Osmanlı'da daha çok esnaf örgütlenmesine yönelik sosyal güvenlik politikası görülüp, işçi sınıfına yönelik sosyal güvencelerin oluşması ancak 19'uncu yüzyılın sonlarında ortaya çıkmıştır.

Tanzimat Fermanı'nın ilanından sonra Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal güvenlik politikalarına yönelik yasal düzenlemeler de ortaya çıkmaya başlanmıştır. İlk kez Ereğli Kömür Ocağı'nda çalışan işçiler için 1865 yılında Dilaver Pasa Tüzüğü (Nizamname) yayımlanıp, işçileri risk ve tehlikelerden korumaktan çok üretimin aksatılmaması amaçlanmıştır. 1869 yılında çıkarılan Maadin Tüzüğü'nde, işverenlerin iş kazası geçiren işçilerine tazminat (ödence) ödenmesi gerektiği hükmüne atıf yapılarak, sosyal güvenlikle ilgili önemli sayılabilecek bir düzenleme getirilmiştir (Şenocak, 2009, s. 425).

1866 yılında kurulan Askeri Tekaüt Sandığı, 1880 yılında kurulan Mülkî Memurlar Sandığı, 1890 yılında kurulan Seyri Sefain Tekaüt Sandığı alanında ilklerden sayılmaktadır. 1909 yılında yapılan düzenlemeyle birleştirilen Askeri ve Mülkî Tekaüt Sandığı ve son olarak 1917 yılında kurulan Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı memurlar için yapılan sosyal güvenlik yardımlarını göstermektedir (Kurt,

2004, s. 4). 1909 yılında çıkarılan tüzükle 1910 yılında Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine Yardım Tüzüğü daha çok işçilerin çalışma koşullarını düzenleme ve kısmen de iş kazası, yaşlılık ve hastalık gibi risk ve tehlikelere karşı yapılacak yardımları düzenlemesi bakımından göz önünde bulundurulmalıdır (Bilgili, 2008, s. 9). 1 Nisan 1866'da kurulan Amelperver Cemiyeti, ilk işçi örgütlenmesi olup, zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi uğraşları ile sosyal güvenlik uygulaması olarak sayılabilir (Güvercin, 2000, s. 2).

Türkiye endüstri ilişkileri tarihinde, doğrudan toplu çalışma ilişkilerini düzenleyen ilk yasa, 1909 yılı Tatil-i Eşgal Kanunu'dur (Makal, 1997, s. 159). Bu yasa çalışma yaşamında o döneme kadar düzenlenmemiş olan sendikalar, iş uyuşmazlığı, uzlaşma ve grev konularına yönelik önemli hükümler getirmiştir. Nitekim 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu'na kadar bu kanun, geçerliliğini korumuştur.

Askeri Tekaüt Sandığı'nın belirli bir oranda başarı sağlaması sivil memurlara da örnek oluşturmuş, 1869'da çıkarılan Daire-i Umumiye-i Vilayet Tüzüğü ile muhtarlardan valiye kadar tüm kamu görevlilerinin aylık ve yolluklarını içine alacak biçimde bir düzenleme getirilmiştir. Böylece sivil kamu görevlileri için de emeklilik kesintisine temel oluşturan aylık sistemi kurumsallaştırılmıştır. 23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe konulan Kanun-i Esasi'nin 39'uncu maddesinde tüm kamu görevlilerine emeklilik hakkı tanınmasıyla birlikte memurlar emeklilik hakkına kavuşmuş ve sonrasında, 4 Eylül 1881 tarihinde Mülkiye Tekaüt Sandığı kurulmuştur (Orhan, 2015, s. 200). 1921'de çalışma yaşamını düzenleyen, yardım sandığı niteliğindeki kuruluşlarla ilgili Zonguldak Ereğli Kömür Ocağı'nda çalışan işçileri kapsayan iki yasa daha çıkarılmıştır. Bu yasalar çerçevesinde kurulan sandıklar 1923'te Amele Birliği adıyla birleştirilmiştir (Talas, 1953, s. 75).

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki mevzuatlar genellikle baskıcı ve sınırlandırıcı olsa da, kendi dönemine göre çağdaş sayılabilecek niteliktedir. Mecelle Medeni Kanunu başta olmak üzere, gerek Dilaver Paşa ve Maadin tüzükleri, gerekse 1909 yılında çıkarılan Cemiyetler Kanunu ve Tatil-i Eşgal Kanunu'nun daha önce örf ve adet tüzmesine bağlı olarak uygulanan ve geniş bir kuralsızlık çerçevesinde yer alan uygulamaları sınırlandırarak, tüzesel bir çerçeveye kavuşturmuştur. Bu kapsamda sınırlı da olsa koruyucu önlemler getirildiği göz ardı edilmemelidir (Makal, 1997, s. 209). Nitekim Osmanlı İmparatorluğu

döneminde çıkarılan ve günümüzden bakıldığında yetersiz görülen düzenlemelerin bugünkü çalışma yaşamıyla ilgili tüzesel alana zemin hazırladığı sonucuna rahatlıkla varılır.

### **1.3.1.2. Cumhuriyet Sonrası Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi**

Cumhuriyet dönemi çalışma yaşamında, İmparatorluk döneminden kurumsallaşamamış bir kalıt (miras) devralınmıştır. Bu kalıtı da, gerek tüzesel düzenlemeler ve gerekse uygulamalar açısından uzun yıllar sürdürmek durumunda kalınmıştır. Mecelle'nin 1926 yılına kadar yürürlükte kaldığını, 1909 yılında çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu'nun 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu'na aykırı hükümleri itibariyle bu yıla, diğer hükümlerininse 1938 yılında çıkarılan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'na kadar yürürlükte kaldığını unutmamak gerekir (Makal, 1997, s. 303). 1945 yılına kadar Türkiye'de örgütlü bir sosyal güvenlik sisteminden söz edilemez. Bu yıla kadar kurulması planlanan sosyal güvenlik sisteminin ilkeleri ortaya konulmuşsa da, kapsadığı risk ve tehlikeler sınırlı olan yardımlaşmaların ve emeklilik sandıklarının ötesine geçememiştir (Bilgili, 2008, s. 10). Çalışma yaşamının belirli kurallara bağlanması Türkiye'de çabuk olmamıştır. 1924 yılında hazırlanan ilk iş yasa tasarısı 1936'da ancak çıkarılabilmıştır. Bununla birlikte çalışma yaşamıyla ilgili konuları içeren ve 60 yıl yürürlükte kalacak olan Umumi Hıfzısıhha (Genel Sağlık Koruma) Kanunu bir çözüm sunabilmiştir (Fişek, 2009, s. 138). Bütün bu gelişmeler içinde çalışma yaşamıyla ilgili sosyal politika önlemlerinin ve yasaların hızla ortaya çıktığı görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı koşullarında savaş ekonomisinde ülke gereksinimlerini karşılayabilme endişesi sonucu Milli Koruma Kanunu ile İş Kanunu'nun işçiyi korumaya dönük hükümleri hızla etkisini kaybederken, savaş sonrasında yeni durumları çalışma yaşamında yeni bir devrin de başlangıcını oluşturmuştur (Ekin, 1994, s. 222).

Sosyal sigortalar açısından yasa hükümlerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla 9 Temmuz 1945 günlü ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu yürürlüğe konulmuştur (Kurt, 2004, s. 6). Nitekim 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu'nun 100 üncü maddesi bütün işçileri kapsayan bir sosyal güvenlik kurumunun kurulmasını hükme bağlamıştı. Böylece İş Kanunu'na bağlı

çalışanların dağınık durumda bulunan sosyal sigorta sandıkları, tek çatı altında birleştirilmiştir. Bu kurum İşçi Sigortaları Kurumu olup, adı da 1964 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olarak değiştirilmiştir.

Kamu görevlilerinin sosyal güvenlik haklarıysa 8 Haziran 1949 günlü ve 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile sağlanarak, bu tarihe kadar dağınık durumda bulunan ve kamu görevlilerine sosyal güvence sağlayan tüm yasa ve sandıklar Emekli Sandığı (ES) adı altında birleştirilmiştir (Bilgili, 2008, s. 11).

Tarımsal işler dışında faaliyet gösteren bağımsız çalışanların sosyal güvenlikleriye, 2 Şubat 1971 günlü ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (Bağ Kur) ile sağlanmıştır (Bilgili, 2008, s. 11). 17 Ekim 1983 tarihinde çıkarılan iki yasa tarım alanında etkinlik gösteren kesimi sosyal sigorta hakkına kavuşturmuştur. Bu yasalardan ilki 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, diğeryse 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'dur (Kurt, 2004, s. 6).

Sosyal güvenlik politikası bir hak olarak Türkiye'de ilk kez 1961'de anayasal bir niteliğe kavuşmuştur. Herkesin sosyal güvenlik haklarına iye olduğu, bu hakların sağlanması amacıyla sosyal sigortalar ve sosyal yardım örgütlerinin kurulmasının devletin bir görevi ve ödevi olduğu vurgulanmıştır. 1982 Anayasası'nın 60'ıncı maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına iye olduğu, devletin, bu güvenliği sağlamak amacıyla gerekli önlemleri alması ve örgütü kurması, hüküm altına alınmıştır.

Kamuoyunda Sosyal Güvenlik Düzeltimi olarak bilinen, hem kamusal yapı, hem de uygulama alanlarını baştan düzenleyen kapsamlı bir dönüşüme gidilmiştir. Bu kapsamda 16 Mayıs 2006 günlü ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. 31 Mayıs 2006 günlü ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu da, 01 Ekim 2008'de yürürlüğe girerek, bu süreç büyük ölçüde tamamlanmıştır (Bilgili, 2008, s. 14). 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlük kazanmasının gecikmesinde yasanın bazı maddeleriyle ilgili Anayasa Mahkemesi (Anatay) tarafından 2006/ 112 sayılı iptal kararı verilmesi etkili olmuştur. Sonuçta sosyal güvenlik düzeltimi ile kapsayıcı ve bütüncül bir yapı benimsenerek, bütün yurttaşları kapsayan ve tek çatı altında örgütlenen bir sosyal güvenlik sistemi

öngörülmüştür. Bu durum AB'ye uyum sağlama yolunda önemli bir durak olan 19 sayılı Sosyal Politika ve İstihdam Faslı'nın açılmasında etkili olacaktır.

Son durumda Türkiye'de sosyal güvenlik politikası kurumsal olarak türev bir yapı arz eder. Beyana dayalı biçimsel uygulamalar üzerinden faaliyet gösterir. Ancak bu biçimsel uygulamadan kaynaklanan eksikliklerin de denetim ve inceleme yoluyla giderilmesi amaçlanmıştır. Bu bakımdan kurumun işlevselliği açısından denetim düzeneğinin iyi çalışması önem taşımaktadır. Nasıl sosyal güvenlik düzeltimi ile parçalı durumda bulunan sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplandıysa, var olan durumda parçalı durumda bulunan kurumun kontrol ve denetimle görevli memurlarının da tek çatı altında toplanması da önem taşımaktadır.

#### **1.4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YÖNTEMLERİ**

Tarihsel gelişim içinde birbirinden bağımsız iki ayrı sosyal güvenlik yönteminin (modeli) ortaya çıktığı ve uygulandığı görülmektedir. İlki, Beveridge ya da diğer adıyla Ulusal Sosyal Güvenlik Yöntemi; ikincisi, Bismarck ya da diğer adıyla Sosyal Sigorta Yöntemi'dir (Güzel, 2005, s. 61). Ancak bu yöntemler dışında, bunlardan tamamen bağımsız ve ayrı sayılmasa da, Karma Sosyal Güvenlik Yöntemi'nden söz edilebilir.

##### **1.4.1. Beveridge (Ulusal) Yöntemi**

Ulusal Yöntem olarak da tanımlanan Beveridge Yöntemi, 1942 yılında Birleşik Krallık'ta yayımlanan Beveridge Raporu'na dayanmaktadır. Yönetim ve sosyal güvenlik yardımları açısından teklik ilkesini savunmaktadır. Sistemin finansmanı ulusal bütçeden karşılanmakta olup, kapsama alınan nüfus açısından belirli bir sosyal güvenlik yardımı öngörmektedir (Güzel, 2005, s. 61).

Yöntem, Birleşik Krallık'ta 1 Aralık 1942 tarihinde, yeni bir sosyal güvenlik politikası yerleştirmek amacıyla Lord William Beveridge tarafından hazırlanmıştır. Yöntem, herkesi sistemden yararlandırmak, toplumsal adaletsizliği gidermek amaçındadır (Egeli, 2009, s. 44). Sosyal güvenlik katkıları sabit olup, sisteme katılım zorunludur. Sosyal güvenlik politikasının tek elde tutulması, sosyal güvenliğin yalnızca çalışanları değil, herkesi kapsamaması ve ulusal bir sağlık hizmeti sunulması yöntemin bir gereğidir (Şakar, 2011, s. 20). Beveridge

Yöntemi, Birleşik Krallık başta olmak üzere İsveç, İrlanda ve Fildandiya gibi ülkelerde uygulanmaktadır.

Yoksulluk, çağdaş toplumların yüz karası olup, sorunun çözülmesi için de sistemli bir yapının kurulmasını gerektirmektedir. Yoksulluğun ortadan kaldırılması raporun ana amacıdır (Koç, 2006, s. 76). Berevidge Raporu'nun temel ilkeleri:

- Genellik ilkesi: Sosyal güvenliğin herkesi kapsamı ve gelir durumuna bakılmaksızın herkese asgari bir yaşam hakkı tanınması için ulusal sigortadan yardım yapılması,
- Teklik ilkesi: Sosyal yardımların yalnızca bir kurum ya da bir bakanlık altında yönetilmesi,
- Vergilerle katkı ilkesi: Sigortalılığın herkesi kapsamı ve tüm sigorta kolları için belirli bir alınması,
- Tam istihdam ve genel sağılık ilkesi: Sosyal güvenlik politikası ulusal politikalarla desteklenmeyi ve genel sağılık sigortası vergilerle finanse edilmesi,
- Aile gereksinimleri ilkesi: Aile geçiminin asgari standartların altına inmemesi için desteklenmesi.

#### **1.4.2. Bismarck (Sosyal Sigorta) Yöntemi**

Bismarck ya da Sosyal Sigorta Yöntemi olarak bilinen bu yöntem ilk olarak Almanya'da endüstrileşme sürecinde, işçileri korumak için 1883 ilâ 1889 yılları arasında uygulanmıştır (Günay, 2004, s. 554). Günümüzde, özellikle AB üyesi ülkelerin büyük çoğunluğu Bismarck Yöntemi'ni benimsemiştir. Bu yöntem sosyal güvenlik hakkı kural olarak mesleki etkinliklere bağlıdır. Birey, bağımlı ya da bağımsız çalışma biçimlerine göre sisteme dâhil edilmektedir. Sistemin finansmanı kazanca göre kesilen sigorta primlerine dayanmaktadır (Güzel, 2005: 61). Bismarck Yöntemi'nde sosyal güvenlik politikası devletin denetiminde ve tekelindedir. Sistemin finansman kaynağı kural olarak işçi ve işverenlerden alınan primlere dayanmaktadır. Nitekim Almanya başta olmak üzere Avusturya, Fransa, Hollanda, Belçika, Lüksemburg ve Danimarka bu yöntem uygulayan ülkelerin başında gelmektedir.

Bismarck Yöntemi, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın peşinden Almanya dışındaki diğer Avrupa ülkelerini de etkilemiş ve günümüzde AB içinde yaygınlık kazanmıştır. Yöntem, temel olarak mesleki etkinlik ölçüsüne dayanıp, sosyal güvenlik hakkını da buna göre düzenlemektedir. Bireyler bağımlı ya da bağımsız çalışma koşullarına göre sistemin içine alınmaktadır. Yöntem finansman kaynağı kazanca göre belirlenen sigorta primleridir. Bu anlamda Beveridge Yöntemi'nden esaslı biçimde ayrılmaktadır (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 67-68). Türkiye'de tek çatıyı öngören 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2006 tarihine kadar uygulanan sosyal güvenlik yöntemi, Bismarck Yöntemi çerçevesinde değerlendirilebilir (Güzel, 2005, s. 65). Ancak 1980'in ortası, özellikle de 2006'dan sonraki dönemi Karma Yöntem olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.

### **1.4.3. Karma Yöntem**

Beveridge ve Bismarck yöntemlerinin birlikte uygulanması geldiği bir sistemdir. Devlet, yoksun durumda bulunan bireylerin durumlarını daha iyi duruma getirme görevini üstlenmektedir. Yunanistan, İspanya, İtalya ve Portekiz gibi ülkelerde bu yöntem uygulanmaktadır. Mesleki risk yerine, sosyal riski esas alır ve evrensel düzenlemeler yapar. İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda ortaya çıkan karma yöntem, 1980'lerin ekonomik yavaşlaması, kadın ile erkek rollerinin karışması, bireyselleşme gibi süreçlere tepki olarak yeniden yapılanma sürecine girmiştir (Atatanır, 2011, s. 13).

Karma Yöntem, Beveridge ve Bismarck yöntemlerinin bir karması veya içselleştirmesidir. Yukarıda sayılan ülkeler iki yöntemden de, sosyal yapılarına göre değişiklikler yaparak, kendi sosyal güvenlik yöntemlerini oluşturmuştur. İşgücünde bireyin bütünleşmesi, sürdürülebilir bir ekonomik yapı Bismarck Yöntemi'nin temelini oluştururken, Beveridge Yöntemi gönenç devleti uygulamaları ile farklılık göstermektedir. Bismarck Yöntemi yalnızca işgücü piyasasındaki katılımı esas alırken, Beveridge Yöntemi, nüfusun tamamının katılımını öngörmektedir. Bu anlamda, AB ülkelerinde ne Bismarck, ne de Beveridge yöntemleri saf biçimiyle uygulanmaktadır. Her ülke, kendi koşullarına göre anılan yöntemlerin birini diğerine göre seçmekte ya da her ikisini ya dengeli ya da karma olacak biçimde kullanmaktadır. Kısacası AB'ye üye ülkeler zorunlu



sigorta yöntemlerini oluştururken, her iki yöntemden de yararlanmaktadırlar (Gülcan, 2006, s.12).

Çizelge 2. AB’de Uygulanan Sigorta Yöntemleri

Ülkeler	Model	Ülkeler	Model
Almanya	Bismarck Yöntemi	Birleşik Krallık	Beveridge Yöntemi
Avusturya	Bismarck Yöntemi	Finlandiya	Beveridge Yöntemi
Fransa	Bismarck Yöntemi	İrlanda	Beveridge Yöntemi
Danimarka	Bismarck Yöntemi	İsveç	Beveridge Yöntemi
Belçika	Bismarck Yöntemi	İspanya	Karma Yöntem
Hollanda	Bismarck Yöntemi	Yunanistan	Karma Yöntem
Lüksemburg	Karma Yöntem	Portekiz	Karma Yöntem
İtalya	Karma Yöntem	Türkiye <sup>1</sup>	Karma Yöntem

Kaynak: V. L.C.Protection Et Institutions Sociés in Documentation Francaise 1995, s.10.

Türkiye, başta Bismarck Yöntemi’ne dayanan bir sosyal güvenlik sistemini benimserken, 1980’lerden itibaren ve özellikle 2006 yılından itibaren Karma Yöntem’e yönelmiştir.

## 1.5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ARAÇLARI

### 1.5.1. Sosyal Sigortalar

Endüstri Devrimi’nin bir ürünü olan sosyal sigortalar, öncelikle endüstrileşmenin ortaya çıkardığı mesleki risk ve tehlikeler karşısında çalışanları koruma fikrinden doğmuştur. Önceleri işçiler için kullanılan çalışan kavramı, günümüzde kamu görevlileri ile bağımsız çalışanları da kapsamaktadır. Bu durumda sosyal sigorta, toplumda zayıf durumda olan çalışan kesimi ekonomik olarak korumayı, çalışanın ve aile üyelerinin geleceğini güvenceye almayı hedefleyen örgütlü ve zorunluluk temeline dayanan bir sisteme dönüşmüştür (Uşan, 2009, s. 67-68). Sosyal sigortalar, sosyal güvenlik sisteminde çok önemli bir konuma iye dir. Çalışanların, çalışma yaşamında karşılaşacakları belirli risk ve tehlikelerin ortaya çıkardığı zararları karşılamak için devlet adına işverenlerin ve işçilerin zorunlu katılımına dayanan, hazine katkısıyla da desteklenen (özerk)

<sup>1</sup> Türkiye’nin Avrupa tarzı çağdaş bir sosyal devlet biçiminde örgütlenmesi 1940’larda Bismarck Yöntemi’ne dayanan, katı ve düzenleyici bir sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Buğra, 2008: 4). Türkiye’de kamunun sosyal harcamaları içinde sosyal yardımların önemi büyüktür. Sosyal yardımların daha kapsamlı ve daha kurumsal duruma gelmesi, 1986’da kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile olanaklı olmuştur. Sosyal yardımların dağıtımında, çok başlılığı önlemek ve daha verimli uygulanmasını sağlamak için ve toplumda, fak fuk fon, olarak bilinen bu kurum, 2008’de SGK’ye, 2011’de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesine alınarak, kurumsal bir kimliğe kavuşturulmuştur (Karagöl ve Dama, 2015: 4). AB’ye uyum açısından eksik olan aile yardımları sigorta kolunun kurularak, SGK bünyesinde hizmet vermesi gerekmektedir. Bismarck Yöntemi’ne dayanan bir sosyal sigorta yapısına iye olan Türkiye, 1 Ocak 2012 tarihi itibarıyla genel sağlık sigortası sistemine geçmiştir (İSMMMO, 2012: 1).

yapıya iye bir sigorta yöntemidir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 2). Sosyal sigortaların ana amacı, toplumda çalışan kesimin ve aile üyelerinin yaşamını belirli risk ve tehlikelere karşı korumaktır (İzveren, 1970, s.160).

Sosyal sigortanın ana özelliği, yalnızca önceden saptanan sosyal risk ve tehlikelere karşı bir güvence sunmaktır. Sosyal sigortanın geçmişine bakıldığında kapsama ilk sokulan riskin, hastalık olduğu görülmektedir. Bu bağlamda 1883 yılında Bismarck tarafından ilk olarak hastalık sigortası oluşturulmuştur. 1884 yılında da iş kazası, 1889'da yaşlılık ve malullük sigortaları oluşturulmuştur. Bu gelişmeler sosyal risk ve tehlikelere bütüncül bir yaklaşım yerine hastalık, malullük ve yaşlılık, meslek hastalığı ve iş kazası gibi riskleri karşılayan bir yöntem geliştirmiştir. İzleyen süreçte buna işsizlik sigortası da eklenecektir. Örneğin; 1911 yılında Birleşik Krallık'ta işsizlik sigortasının sosyal sigortalara dâhil edildiği görülür (Aydın, 1999, s. 23). Özetle sosyal sigorta, ilk kez Almanya'da ortaya çıkarak, işçiyi ve aile üyelerini belirli sosyal risk ve tehlike arz eden hastalık ve analık, meslek hastalığı ve iş kazası, sağlık yardımı, malullük ve ölüm ve yaşlılık, işsizliğe karşı korumayı amaç edinen sosyal güvenlik sisteminin omurgasıdır.

### **1.5.2. Sosyal Yardımlar**

Tarihte sosyal yardımlar, Mısır ve Roma'da dini vecibelere dayalı biçimde yapılıyorken, Antik Yunan'da esnaf birliklerine dayanmaktaydı (Karadoğan, 2015a, s. 124). Süregelen tarihte sosyal yardımlar belli bir düzene kavuşmuş, hatta yasallaşmıştır. 1601'de Birleşik Krallık'ta kabul edilen Yoksulluk Yasası ile sosyal yardımlar yasal bir zemine oturtulmaya çalışılmıştır (Türkoğlu, 2013, s. 275).

Sosyal devlet politikasının temelinde yer alan sosyal yardımlar, aynı zamanda çağdaş devlet anlayışının da bir ürünüdür. Dolayısıyla sosyal yardımlar, sosyal devlet olmanın bir zorunluluğudur. Sosyal politikalar, sınıflar arasındaki uzlaşma gereksinimi ve arayışıyla ilgili olmakla birlikte, diğer yandan devlete, sosyal eşitliği ve adalet kurma sorumluluğu da yüklemektedir (Metin, 2011, s. 181). Çağdaş devlette, yoksulların korunması yönündeki bir sorumluluğu ortaya koyan sosyal yardımlar, toplumsal açıdan ise yoksulluğun giderilmesinde bir araçtır. Sosyal yardımların ana amacı yoksulluk koşullarını ortadan kaldırarak, bu

kesimlerin yardıma gereksinim duymadan yaşamlarını sürdürebilecek seviyeye gelinceye kadar belli bir gelir güvencesinin sağlanmasıdır (Öğülmüş, 2011: 84). Bu bakımdan sosyal devlet politikasının temelinde, sosyal yardımlar yatmaktadır. Sosyal yardımlar, toplumsal bir ödev olarak devletin yoksul durumda olanlara asgari bir seviyede yaşamlarını sürdürmeleri için gelir aktarması sağlamasıdır.

İlk kez 19'uncu yüzyılda yaygın olarak uygulanmaya başlanılan sosyal yardımlar, dar gelirli kesimler ile yoksul ve yoksun durumda olanlara kişi onuruna yakışır bir yaşam seviyesi kurmak için hazineden ayrılan paydır (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 558). Sosyal yardımlar, toplumsal bir görev olarak, devletin sorumluluk anlayışından doğmuştur. Sosyal yardımlar vergilerle karşılanmakta ve herhangi bir koşul aranmaksızın bu payın toplumda belli kesimlere aktarılmasıdır (Oral, 2012, s. 14). Bu bakımdan sosyal yardımlar değişik biçimlerde sıralanmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2012, s. 558). Bunlar:

- Ödence biçiminde ödenecek sosyal yardımlar,
- Yoksul durumda bulunan asker ailelerine ödenecek sosyal yardımlar,
- İstiklâl madalyası alanlara ödenecek sosyal yardımlar,
- Kamu görevini yaparken yaralanan ya da ölenlerin yakınlarına ödenecek sosyal yardımlar,
- Korunma niteliği taşıyanlara ödenecek sosyal yardımlar,
- Kimsesiz, yaşlı, yoksul ve yoksunlara ödenecek sosyal yardımlar.

Sosyal yardımlar, nitelik olarak yoksulluğun belirli bir seviyeye indirilmesinde bir katkı sağlamamakta, yalnızca yardım alan bireylerin belirli bir süre ve geçici olarak geçimlerini sağlayabilmelerini sağlayan bir araçtır. Bu açıdan bakılırsa sosyal yardımlar, toplumdaki yoksulluğun ve yoksunluğun giderilmesi ve yeniden ortaya çıkmasını önlemeye yönelik bir politika geliştirememekle birlikte, bir ölçüde de olsa, toplumda var olan gelir adaletsizliğinin azaltılması yönünde bir görev üstlenmiştir. Bu bakımdan toplumsal uyumun sağlanması ve bireyin toplumdaki dışlanmaması açısından sosyal yardımlar, hem etik, hem de ekonomik anlamda büyük önem arz etmektedir (Karadoğan, 2015a, s. 125).

### **1.5.3. Sosyal Hizmetler**

Sosyal hizmetler, bireyin kendi başına kaldığında ana gereksinimleri karşılayamadığı, yalnızca ödeme ölçütlerine bağlı olarak, piyasada sunulduğunda bu hizmetlerin satın alınamayacağı, dolayısıyla toplumsal riske açık olacağı varsayımı altında sunulan eğitim ve sağlık hizmetleridir (Arın, 2002, s. 73). Sosyal hizmetler, uygulama yönü ve amacı bakımından sosyal yardımlara benzemekle birlikte, sosyal hizmetlerde maddi yardım yerine, daha çok hizmet biçimi ortaya çıkmaktadır. Buradaki asıl amaç toplumsal yarardır. Bu bakımdan zaman geçtikçe sosyal hizmetler artan bir seyir izlemiştir (Alper ve Tatlıoğlu, 1994, s. 57). Bu artışa devletin rolünün artmasının yanında, nüfusun yaşlanması, artan boşanma oranları, göç, eğitim sürelerinin uzaması, işsizlikteki artış, bireysel tasarrufların düşmesi, bireyselleşmenin artması önemli rol oynamaktadır.

Sosyal hizmetlerin finansman kaynağı da vergilerdir. Sosyal hizmetler kamusal görev olarak yürütüldüğünde finansman kaynağını vergiler, sosyal görev olarak yürütüldüğünde finansman kaynağı devlet katkısı ve gönüllü kuruluşlar olmaktadır (Dilik, 1980, s. 77). Nitekim sosyal hizmetlerin toplumsal açıdan bir zorunluluğu olduğu gibi bir gönüllüğü de bulunmaktadır.

### **1.6. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN AMAÇLARI**

Sosyal güvenlik, bireyi yaşamın belirli risk ve tehlikelerine karşı ekonomik anlamda ona güvence sunarak, gelecek kaygısını en aza çekmek ve insan onuruna yakışır asgari bir yaşam seviyesi amaçlamaktadır.

Çağdaş anlamda sosyal güvenliğin amacı bireye gelir güvencesi sağlamak, gerçekleşmesi olası risk ve tehlikeler karşısında gelirdeki düşme veya kesilme ya da giderdeki artış durumlarında oluşacak uyumsuzluğa karşı bireyin yoksulluğa düşmesine karşı önlem almaktır. Gereksinimlerin karşılanması ve yoksulluğa düşmemek bir özlemdir. Bireyin sakin ve huzurlu bir yaşam sürmesi, sağlıklı bir toplum oluşturmanın temelinde geleceğe güven içinde bakması yatmaktadır (Arıcı, 2014, s. 12). Bu bakımdan sosyal güvenlik çalışanları korumak için gelirlerini geçici ya da sürekli olarak kaybedenlere sosyal devletin gereği, yardımda bulunmayı ifade eder. ILO sosyal güvenliği ana amaçlarını belirlemiştir (Egeli, 2008, s. 49). Buna göre:

- Aile ve toplumun karşılaştıkları ekonomik ve toplumsal bir olay karşısında yaşam seviyesinin önemli ölçüde düşmesi durumunda bir güvence sunmak, yalnızca risk karşısında değil, riski engellemek ve engellenemeyen riskler karşısında da uygun önlemler almak,
- Özel emeklilik yönteminin farklı programları arasında geçişlerini sağlamak, haklarını korumak, ödeme planlarında iyileştirmeler yapmak, enflasyona karşı gerekli önlemleri almak,
- Emeklilik ödeme ve aylıklarını kazanç ya da GSYİH'ye göre ayarlamak,
- Yoksulların toplum yaşamına karışabilmeleri için bir yaşam standardı geliştirmek, gerekmektedir.

Yukarıda sözü geçen maddeler, sosyal güvenliğin doğrudan amaçları arasındadır. Bunun dışında sosyal güvenliğin dolaylı amaçlarına da bakmak yararlı olacaktır. Toplumun her bakımdan gelişebilmesi için ekonomik, politik ve mali alanda yapılan harcamaların daha sonra katma değer yaratma isteği sosyal güvenliğin dolaylı amaçları arasındadır (Güzel, 2005, s. 72 -Gündoğan, 1997, s. 147- Özveri, 2005, s. 147). Bunlar sırasıyla:

- Ekonomik amaç: Sosyal güvenliğin ekonomik bir dengeleyici rolünü başarılı olacak biçimde yerine getirmesi sistemin sürdürülebilirliği bakımından önemlidir.
- Politik amaç: Sosyal güvenlik politikası devletin ideolojisi doğrultusunda saptanır ve bu ideoloji doğrultusunda bireyler çalışmaya sevk edilir ve bu kapsamda bireyleri sosyal risklere karşı koruma yöntemlerinin geliştirilmesi bakımından önemlidir.
- Mali amaç: Sosyal güvenlik yoksulluğu önlemek ve bireylerde sosyal güvenlik duygusunu geliştirmek ve uyandırmak için adil bir sosyal güvenlik politikasına gereksinim duyacağından finansman kaynağı bakımından önemlidir.

Sosyal güvenliğin ana işlevine bakmak gerekirse, risk ve tehlikelerin önlenmesinden çok risklerin ekonomik sonuçları karşısında önlem almak, bireylerin yoksun duruma düşmesini önlemek, yaşam standartlarının düşmeyeceği

ya da değişmeyeceği konusundaki sosyal güvenlik duygusunun gelişmesini amaçlamaktır (Arıcı, 2014, s. 14).

## **1.7. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI**

Sosyal güvenlik hakkı, bir insan hakkı olarak görülmesine karşılık, uygulamada istenilen seviyenin gerçekleşmemesinde en önemli etkenin finansman sorunu olduğu görülmektedir. Genel kabul gören sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta yöntemi olup, primli finansman temel alınmaktadır. Ancak artan sosyal güvenlik giderleriyle birlikte, özellikle AB üyesi ülkelerde sosyal güvenliğin finansmanına hazineden kaynak aktarıldığı, bu kaynağın da sürekli artış yönünde bir seyir izlediği görülmektedir. Örneğin, OECD ülkelerinde ulusal gelirden sosyal güvenlik açıkları için ayrılan payın %25 ilâ 30'ları bulduğu, AB ülkelerindeyse bu oranın %27,9 olduğu görülmektedir. Oysa bu oran 1960'lı yıllarda %12 seviyelerindedir. Finansman kaynağı bulmaktaki sıkıntılar sosyal güvenliğin mali açıdan sürdürülebilir olmasını da tartışmalı duruma getirmiş ve gelir getirici yeni çözüm kaynakları bulmaya itmiştir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 75). Geleneksel anlamda üç ayrı finansman kaynağı olduğu görülür. Bunlar vergilerle finansman, primli finansman ve karma finansmandır (Bulut, 2010, s. 19).

### **1.7.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Kaynakları**

#### **1.7.1.1. Primsiz (Vergi) Finansman**

Sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanında vergi önemli bir yer tutar. Sosyal güvenliği bir toplum sorunu olarak algılayan anlayıştan hareketle primsiz finansman bütçeden yapılacak kaynak aktarmalarının vergiler üzerinden karşılanması temeline dayanmaktadır (Bulut, 2010, s. 19). Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı olarak tarihsel süreç içinde bazı ülkelerde vergiler önemli bir kaynak olarak görülmüştür. Örneğin, Yeni Zelanda'da 1938'den sonra vergiler tek finansman kaynağı sayılmıştır. Birleşik Krallık'ta, Beveridge Raporu doğrultusunda da aynı yöntem benimsenmiştir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 79).

Vergilerle finansmanda vergi yapısı önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Verginin dolaylı veya dolaysız olması, dağıtımda önem taşımaktadır.

Dolaysız vergi gelirlerinin ağırlıkta olması durumunda, vergi gelirlerinin dikey biçimde yeniden dağıtılmasını sağlamaktadır. Verginin yapısı sosyal güvenlik sistemin finansmanında hangi kesimlerin katıldığını da belirlenmektedir. Bu açıdan bakarsak AB üyesi ülkelerden Danimarka, sistemin finansmanını doğrudan bütçeden sağlamakta iken, Hollanda meslek grupları üzerinden alınan dolaysız vergilerden sağlamaktadır. Diğer AB üyesi ülkelerdeyse sistemin finansmanı daha çok dolaysız vergiler üzerinden karşılanmaktadır. İskandinav ülkelerinden olan İsveç ve Norveç'te vergiler önemli bir kaynaktır (Egeli, 2009, s. 53).

### **1.7.1.2. Primli (Parafiskal) Finansman**

Primli (parafiskal) gelirler, kurum veya kuruluşların finansmanı için devlet tarafından üyelerden toplanan ve genel bütçe içinde yer almayan kaynakları ifade eder (Egeli, 2009, s. 16). Primli gelirler, kamusal ya da yarı kamusal kuruluşlarca genel bir amaca hizmet etmek amacıyla üyelerinden karşılıklı ilkesince toplanan primlerdir (Öncel, 1983, s. 12).

Primlerin diğer mal veya hizmet ederinden farklı olmasına neden olan çeşitli nitelikleri bulunmaktadır. Bireyler diğer mal veya hizmetleri satın almak ya da ederini karşılamak için zorunlu tutulamazlar. Ancak sosyal sigorta açısından hizmeti almak için prim ödemek zorunludur. Diğer mal veya hizmetlerden yararlananlar ederini öderken, primler ise yasal olarak işveren, işçi ve devlet tarafından ödenmektedir. Ederi ödenen, mal veya hizmetler arasında doğrudan bir ilişki söz konusu iken, sigorta kolları ve primler arasındaki bu ilişki zayıftır (Alper, 2004, s. 53).

Primlerin nasıl bir ölçüt üzerinden alınacağıyla ilgili değişik görüşler vardır. Bu ölçütler arasında işçi sayısı, işletme geliri, enerji gideri, ücret, sermaye yoğunluğu ve üretim miktarı gibi unsurlar yer almaktadır. Bununla birlikte ücret üzerinden alınan primlerin eşit oranlı mı, yoksa artan oranlı mı olacağı konusunda görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Uygulamada ise ücret üzerinden alınan primler daha çok eşit oran üzerinden alınmaktadır (Dilik, 2004, s. 4).

İşçi, emeğinin üzerinden kesilen primlerin, kendisine ve aile üyesine güvence sağlaması amacıyla sosyal güvenlik sistemine gittiği bilinciyle hareket ettiğinden, katlanacağı bu özveriye olumlu bakmaktadır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 76). İşverenlerin ise sosyal güvenliğin finansmanına katılma

nedenleri değişik gerekçelere dayanmaktadır. Öncelikle sosyal güvenliğin bütün harcamalarının işçilerden alınacak primlerle karşılanması olanaklı değildir. Bu bakımdan işverenlerin çalıştırdıkları işçilerini sosyal risk ve tehlikelere karşı korumalarında belirli yararları da vardır. İşverenlerin faaliyetleri ile işçinin emeği arasında doğrudan bir bağ vardır. İşverenler işçinin emeği üzerinden bir kazanç elde etmektedir. Sosyal sigorta da, emeğin verimliliğine ve işçinin düzenli çalışmasına olumlu katkı sağlamaktadır. Sonuç olarak ortada, işverenin yararına bir neden bulunmaktadır. O durumda işverenin elde edeceği bütün bu yararlarla karşılık belirli bir özveriye katlanması akıllıcadır (Talas, 1983, s. 357). Ancak tüm bunlara karşılık, kârın düşeceği endişesi ve maliyetlerin artacağı korkusu işverenleri sosyal sigortaya karşı olumsuz bakmasına neden olmakta ve bu da kayıt dışılığı tetiklemektedir.

Devletin prim katkısının ana gerekçesi, anayasal bir görev doğrultusunda, sürdürülebilir bir sosyal güvenlik için az bir maliyetle sisteme katkı sağlamaktır (Alper, 2004b, s. 57). AB üyesi ülkelerde devlet, sistemin finansmanına seçenekli biçimde katılmaktadır. Bu katılma biçimi ülkelerin mali ve sosyal durumlarına göre değişmekte ve çeşitlilik göstermektedir. Devlet, sistemin finansmanında primlere benzer biçimde ödeme yaparak, sosyal sigorta açıklarını gidermek ve sistemin yönetim giderlerini kısmen veya tamamen karşılayarak önemli bir katkı sağlamayı ummaktadır (Dilik, 1992, s. 235).

Dünyada ve AB ülkelerinin çoğuna egemen olan sosyal sigorta yönteminde finansman kaynağı primlerdir. Primler de işveren ve işçi payları ile devlet katkısına dayanır. Bazı Avrupa ülkelerinde işçi ve işveren paylarının toplam oranı, İtalya dışında, prim oranlarının %50'sini bulmaktadır. Almanya ve Belçika'nın oranları ise %40'ın üzerindedir. Toplamda en düşük oran ise %8 ile Danimarka'ya aittir (Yurtman ve Akgür, 2004, s. 33).

### **1.7.1.3. Karma Finansman**

Sosyal güvenliğin sunduğu hizmetlerden yararlanan herkes sistemin finansmanına belirli bir ölçüde katlanmaktadır. Çünkü bireyin kendisine sosyal güvence sağladığı risk ve tehlikeler yalnız işçinin yaptığı işten kaynaklanmamaktadır. Bunun dışında yapılan işle ilgisi bulunmayan fizyolojik ve sosyoekonomik riskler de vardır (Talas, 1983, s. 356).



Primli ve primsiz finansman dışında bu iki finansman kaynağının karmasından, karma finansman doğmuştur. Devlet katkısının ve primlerin yetersiz kaldığı durumlarda hazine, sistemin açıklarını kapatmaktadır. Buna ek olarak faiz ve kira gelirleri de sistemin finansmanında ek kaynak olarak kullanılmaktadır (Öncel, 1983, s. 12). Günümüzde AB’de karma bir yapıya doğru bir eğilim görülmektedir. Sistemin yapısına ve ulusal gelir durumlarına göre bu katılım değişik oranlarda gerçekleşmektedir (Bulut, 2010, s. 20). Bu anlamda Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin de, karma finansman kaynağına kaydığı, nitekim Sosyal Güvenlik Kurumu, gerek bütçe açığını hazineden yapılan aktarmalarla kapattığı gibi, taşınmaz ve kira gelirleriyle de finansmanına ek gelir sağlamaktadır.

## **1.7.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yöntemleri**

### **1.7.2.1. Fon Biriktirme (Kapitülasyon) Yöntemi**

Fon biriktirme yöntemi, ilerdeki risk ve tehlikeler sonucu ortaya çıkabilecek giderlerin, oluşturulmuş bir fon üzerinden karşılanması temeline dayanmaktadır. Sosyal risklerin doğurabileceği ödemeleri karşılamak için bir fon kurulmaktadır (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 49).

Fon, bireysel ya da toplu oluşturulabilir. Bireysel fon biriktirme yönteminde, her bir sigortalı için, sigortalının kendisi ve işveren tarafından ödenen primler, bireyin kişisel hesabına yatırılmaktadır. Bu fonda biriken paralar ilerde, bireye yapılacak olan ödemelerin karşılığını oluşturmaktadır. Ancak bu yöntem risk ve dayanışma yükünün bireyler arasında dağıtım ilkesine ters düştüğünden sosyal güvenlik kurumlarınca terk edilmiştir. Toplu fon biriktirme yönteminde ise, sosyal güvenlik kurumuna ödenen primler, ortak bir havuzda toplanmaktadır. Havuzda biriken fonlar sigortalılara ve hak iyelerine yapılacak olan yardımların karşılığını oluşturmaktadır (Talas, 1983, s. 364). Yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun süreli sigorta kolları için iyi ve üstünlük sağlasa da, enflasyon ve fonların işletilmesinde kamunun karışması fon biriktirme yöntemini olumsuz etkilemektedir (Edizdoğan ve Giray, 2007, s. 40-41). Fonların yatırım sektörlerine yönlendirilmesi erime gibi sakıncaları bir ölçüde ortadan kaldırabilir. Ancak yöntem karmaşık bir yapı taşıdığından her zaman böyle bir yola

başvurmak da kolay değildir. Bu bakımdan birçok ülkede fon biriktirme yöntemi yerini dağıtım yöntemine bırakmıştır (Talas, 1983, s. 362).

Türkiye’de 2006’da yapılan sosyal güvenlik düzeltimi öncesinde farklı finansman yöntemleri uygulanmıştır (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 49). Örneğin SSK’da kısa süreli sigorta kollarında dağıtım yöntemi, uzun süreli sigorta kollarında fon biriktirme yöntemi; Emekli Sandığı’nda fon biriktirme yöntemi ve devlet güvencesi altında dağıtım yöntemi; Bağ Kur’da fon biriktirme yöntemi uygulanmıştır (Tunçomağ, 1987, s. 93).

### **1.7.2.2. Dağıtım Yöntemi**

Dağıtım yöntemi, etkin biçimde prim ödeyen sigortalıların pasiflere sağladığı yararların emekli olduklarında aynı seviyede yarar sağlamasını amaçlamış bir yöntemdir (Edizdoğan ve Giray, 2007, s. 41). Bu yöntem gelir ve gider denkleğinin belli bir yıl içinde karşılanması, gelir ve giderlerin sürekli bir dengede olması temeline dayanmaktadır. Prim yükümlülüğü de bu noktada hesaplanmaktadır (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 48). Diğer yandan dağıtım yöntemi, toplanan primlerin enflasyona karşı değer kaybına uğramasını önleme amacını da taşımaktadır (Egeli, 2009, s. 54). Bu yöntem kuşaklararası dayanışma yöntemi de denilmektedir. Halen prim ödeyenler, ödediği primlerin karşılığını alamamakta, çünkü onlar kendilerinden öncekilerin karşılıklarını finanse etmekte ve onların karşılıkları da sonraki katılımcılar tarafından ödenmesi yöntemine dayanmaktadır (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 48).

Bu yöntemin meslek hastalığı ve iş kazası, analık gibi kısa süreli sigorta kolları için üstün bir yönü de bulunmaktadır. Demografideki değişimler bu yöntemi olumsuz etkilemektedir. Türkiye’de istihdamın düşük olması, AB ülkelerinde de nüfusun yaşlanması sonucu primlerin düşmesine, bu da dağıtım yönetiminin işleyişinde önemli aksamalara neden olmaktadır (Bulut, 2010: 21). Dağıtım yönteminde beklenmeyen durumlar için ortaya çıkabilecek giderleri karşılamak amacıyla sınırlı sayıda fon biriktirilebilir. Dağıtım yönetiminin iyi işleyebilmesi için yaşlı kuşağın aylıklarını karşılamaya yetecek oranda sigortalı bulunması gerekmektedir. Yaşlı nüfusun artması, istihdamın azalması gibi durumlar yöntemin işleyişinde sıkıntılar ortaya çıkarabilecektir. Türkiye dâhil dünyanın %98’i dağıtım yöntemini benimsemiştir (Arabacı, 2007, s. 67).

## 1.8. SOSYAL GÜVENLİK HAKKI VE EVRENSEL BOYUTU

### 1.8.1. Sosyal Güvenlik Hakkı

Sosyal güvenliği asgari önlemlere indirgeyen görüşün yerini sosyal refah (gönenç) devletine bırakmasından sonradır ki, gündeme oturmuştur. Sosyal güvenlik, günümüzde temel bir insan hakkı olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik politikasının yaygınlaşmasında, 10 Aralık 1948 tarihinde BM Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi önem taşır. Bildirgenin 22 nci maddesinde yer alan, Sosyal Güvenlik Hakkı ilkesiyle, hemen hemen tüm ülkelerin anayasalarında sosyal güvenlik hakkının temel bir insan hakkı olduğu vurgulanmıştır (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 42). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ise bu hakka yer verilmediği görülmektedir. Ancak bu eksiklik, Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi ya da Avrupa Sosyal Şartı olarak bilinen anlaşmada yerini bulmuştur (Akın, 1990, s. 103). Bu bağlamda, sosyal güvenlik hakkı temel bir insan hakkı olarak tüm dünyada evrensel bir boyut kazanmıştır.

Sosyal güvenlik hakkı, birey ve toplum adına kişilere sağlık ve bakım yardımı, konut ve barınma yardımı, istihdamı geliştirme ve işsizliğe karşı korunma, sosyal risk ve tehlikelere karşı önlem alma, gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı asgari bir güvence sağlamayı ifade etmektedir. Bu bakımdan sosyal güvenlik bir hak olarak ilk kez 1961 Anayasa'sında yerini almış ve bu hak bir adım ileri taşınarak, 1982 Anayasası'nın 60'ıncı maddesinde sosyal güvenlik, bir sosyal ve ekonomik hak olarak tanınmış ve devlete bu hakkın kurulması bakımından ödev ve görevler yüklemiştir (Anayasa, 1982, m. 60). Bu anlamda Türkiye açısından ILO gibi uluslararası kuruluşların yanında uluslararası bir örgüt olan AB'nin Temel Hakları Şartı da önemlidir.

Konuyu tamamlama adına genel olarak AB Temel Haklar Şartına bakmak gerekmektedir. Birinci bölümde insan onuru, yaşam hakkı, kişinin beden ve ruh dokunulmazlığı, işkence ve insanlık dışı alçaltıcı davranış, kölelik ve zorla çalıştırma yasağı; ikinci bölümde özgürlük ve güvenlik hakkı, aile ve özel yaşama saygı, kişisel bilgilerin korunması, evlenme ve aile kurma hakkı, düşünce-vicdan ve inanç özgürlüğü, bilgi alma özgürlüğü, basın özgürlüğü ve çoğulculuğa saygı hakkı, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü, sanat ve bilim özgürlüğü, eğitim hakkı, meslek seçme ve çalışma özgürlüğü, ticari etkinlikte bulunma hakkı, mülkiyet

hakkı, sığınma hakkı, ihraç-sınır dışı etme ve iade yasağı; üçüncü bölümde yasa önünde eşitlik hakkı, ayrımcılık yasağı, kültürel ve dinsel çeşitlilik hakkı, kadın ve erkek eşitliği, çocuk hakkı, yaşlı hakları, engellilerin toplumla bütünleşmesi hakkı; dördüncü bölümde işçilerin bilgi alma ve dayanışma hakkı, toplu sözleşme yapma ve eylem hakkı, işe yerleşme hizmetlerinden yararlanma hakkı, haksız işten çıkarmaya karşı korunma hakkı, adil ve doğrulukla çalışma hakkı, çocuk işçilerin çalıştırılması yasağı ve gençlerin korunması, aile ve meslek yaşamı, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı, sağlık hizmetleri hakkı, çevrenin korunması, beşinci bölümde Avrupa Parlamento seçimlerin oy kullanma ve aday olma hakkı, iyi yönetim hakkı, bilgi ve belge erişim hakkı, kamu denetçiliği, dilekçe hakkı, dolaşım ve yerleşim özgürlüğü, diplomatik ve konsolosluk korunması; altıncı bölüm tüzesel başvuru ve adil yargılanma hakkı, masumiyet karinesi ve savunma hakkı, suç ve ceza orantılılığı, yinelenmiş yargılanmama ve cezalandırılmama hakkı; yedinci bölüm genel hükümlerden oluşmaktadır (AB, 2019).

### **1.8.2. Sosyal Güvenliğin Evrensel Boyutu**

Sosyal güvenlik hakkının evrensel bir boyuta taşınmasında belirli aşamalar gerekmiştir. İlki, sosyal güvenlik hakkının temel bir insan hakkı olarak tanınmasıdır. İkincisi, anayasalara sosyal güvenliğin bir hak olarak girmesidir. Üçüncüsü de, ikili ya da çok taraflı sosyal güvenlik sözleşmeleridir. Bu bakımdan konuya küreselleşme ekseninde yaklaşıldığında, sosyal güvenlik hakkının uluslararası alanda korumasını sağlamak için BM, ILO, Avrupa Konseyi ve AB gibi uluslararası ve uluslararası kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanması amaçlanmıştır. Konuya daha geniş açıdan yaklaşırsa, uluslararası anlamda sosyal güvenliğin gelişmesinde üç büyük uluslararası kuruluş önemli rol oynamıştır. Bunlardan ilki, BM Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi; ikincisi, ILO tarafından kabul edilen 102 ve 118 sayılı sözleşmeler; üçüncüsü de, Avrupa Konseyi Sosyal Şartı'dır.

Sosyal güvenlik sisteminin evrensel bir boyut kazanmasında en önemli etken, sosyal güvenlik anlayışında ortaya çıkan dönüşümdür. Ki, bu dönüşümde sosyal devlet ilkesinin katkısı çok olmuştur. (Göze, 1979, s. 127). Sosyal güvenlik politikasının evrensel boyut kazanmasında sosyal devlet ilkesinin önemli katkısı

bulunmaktadır. Birinci Dünya Savaşı, 1929 Büyük Bunalımı, İkinci Dünya Savaşı, 1973 Petrol Bunalımı ve son olarak 2008 Küresel Finansal Bunalımı bireyin tek başına yoksulluk ve işsizlikle baş edemeyeceğini göstermiştir. Bunun için devletin yoksulluk ve işsizlikle mücadelede gelirden yoksun kalan bireyler için asgari geçimlerini sağlayacak bir politika geliştirmesi önem kazanmıştır. Özellikle günümüzde, gelişmiş ülkelerde görülen yaşlanan nüfus ve dünya genelinde görülen yükselen işsizlik, sosyal güvenlik sisteminin evrensel boyut kazanmasında önemli etkenler olmuştur. (Gümüş, 2011, s. 148). Öte yandan küreselleşmeye bağlı olarak ekonomi, teknoloji, ulaşım ve bilişimde ortaya çıkan hızlı değişimler de sosyal güvenliğin evrensel boyut kazanmasında önemli katkı sağlamıştır. Az gelişmiş ülkelerden, gelişmiş ülkelere doğru yaşanan işgücü göçündeki artış, gönenç ve gelir düzeyindeki değişimler de sosyal güvenliğin evrensel boyut kazanmasında etkili olmuştur. Bu noktada sosyal güvenliğin olumlu gelişmeler yaşandığı gibi konuya salt küreselleşme bağlamında bakıldığında rekabet odaklı maliyetlerdeki artışlar da olumsuz etkiler olarak yansımaktadır.

Ekonominin küreselleşmesi ve sermayenin uluslararası alanda serbest kalması ulusal devletleri, geniş kapsamlı gönenç politikaları geliştirme ve uygulama olanaklarını ve finansman kaynaklarını ciddi anlamda aşınmaya uğratmıştır. Uluslararası boyutta yaşanan rekabet baskısı işgücü maliyetlerini zorlarken, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan işgücü maliyetlerini aşağı çekme uğraşısı, dibe çekme politikasına yol açmakta, bu da gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerini ciddi ölçüde zedelemekte, nüfusun önemli bir kısmını da sosyal güvenlik sisteminin dışına itmektedir (Özşuca, 2011, s. 27). Bu bağlamda küresel ekonomide sermayenin bütünleşmesine karşılık, işgücü piyasasının ulusal sınırlarda tutulması küreselleşmenin olumsuz yönlerinden olup, sosyal güvenliğin evrensel boyutu açısından da bir ikilem oluşturmaktadır.

Avrupa Sosyal Şartı ile ilgili konu AB Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Yapısı bölümünde inceleneceğinden aşağıda, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile ILO'nun 102 ve 118 sayılı sözleşmeleri ele alacaktır.

### **1.8.2.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi**

Bildirge, içeriğiyle insan hakları tüzecinin temel sınırlarını çizmekte ve insan hakları sözleşmelerinin yorumlanmasında etkili bir kılavuz işlevi görmektedir (Brownlie, 1992, s. 21). BM Genel Kurulu'nda 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22'nci maddesinde, toplumun bir üyesi olarak herkesin sosyal güvenlik hakkında iye olduğu belirtilmiştir. Bildirgenin 23'üncü maddesinde bireyin iye olduğu ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının neler olduğu vurgulanmış, sonraki maddeleri incelendiğinde sosyal güvenlik hakkının en geniş boyutlarının kapsandığı görülmüştür. Böylece sosyal güvenlik hakkı, bireye yalnızca ekonomik güvence sağlamakla yetinmeyip onun kişiliğini geliştirmesine de vurgu yapmıştır (Demirbilek, 1991, s. 14). Bu bakımdan sosyal güvenliğin gerek evrensel, gerekse uluslararası boyut kazanması olsun, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi bu bakımdan büyük önem taşımaktadır.

### **1.8.2.2. Sosyal Güvenlikte Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşme**

Sosyal güvenlik alanında ortaya konulan en önemli belgelerden biri de hiç kuşkusuz 1952'de, 35'inci ILO toplantısında kabul edilen Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşme'dir. Bu sözleşmenin içeriğinde 1944'te Filadelfiya Bildirgesi'nde belirtilen öneriler gerçekleştirilmiştir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 42).

102 sayılı Sözleşme'nin sosyal güvenlikle ilgili maddeleri 7 ilâ 68'inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Sözleşmenin 7 ilâ 12'nci maddeleri sağlık yardımlarını, 13 ilâ 18'inci maddeleri hastalık ödemelerini, 19 ilâ 24'üncü maddeleri işsizlik yardımlarını, 25 ilâ 30'uncu maddeleri yaşlılık yardımlarını ele almıştır. 31 ilâ 38'inci maddeleri meslek hastalığı ve iş kazası yardımlarını, 39 ilâ 45'inci maddeleri aile yardımlarını, 46 ilâ 52'nci maddeleri analık yardımını, 53 ilâ 58'inci maddeleri maluliyet yardımını, 59 ilâ 64'üncü maddeleri ölüm yardımlarını düzenlemiştir. Bununla sosyal güvenlikle asgari ölçütler ve yardımların içeriğinin ne ve nasıl olması gerektiği ile belli aralıklarla yapılan ödemelerde uygulanacak normların altı çizilmiştir. Ayrıca yabancılara eşit işlem

yapılması ve ülke yurttaşlarıyla aynı haklara iye olması da güvence altına alınmıştır (Arıcı ve Alper, 2015, s. 206).

102 sayılı Sözleşme ile ülkelere, sosyal güvenlik politikasının mali ve yönetsel yapısında bir serbestlik tanınmıştır. Bu bakımdan sözleşmenin öngördüğü asgari normlar, sosyal güvenlik sisteminden yoksun ülkeleri, ilk adımı atmaya özendirme amacıyla düşük tutulmuştur (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 43). Bu bakımdan 102 sayılı Sözleşme, uluslararası sosyal güvenlik belgesi olması bakımından hâlâ önemini korumaktadır (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 75).

### **1.8.2.3. Sosyal Güvenlikte Eşit Davranmaya İlişkin 118 sayılı Sözleşme**

ILO'nun sosyal güvenlik alanında ortaya koyduğu diğer önemli sözleşmesi, Sosyal Güvenlikte Yurttaşlarla Yabancılara Eşit Davranılması Konusundaki 118 sayılı Sözleşmesi'dir. 6 Mayıs 1962 tarihinde kabul edilen iş bu sözleşmeyle, devletlere, ülkelerinde bulunan yabancılara sosyal güvenliğe bağlı olma ve sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma bakımından kendi yurttaşlarıyla eşit davranma yükümlülüğü getirilmiştir (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 75).

Sözleşmede sosyal güvenlik yardımları için nasıl ön koşulların öne sürülebileceği de düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle işlemin doğurabileceği bir takım sakıncalara karşı esneklik ve koruyucu önlemlerin alınması belirtilmiştir (Arıcı ve Alper, 2015, s. 207).

## **1.9. SOSYAL GÜVENLİĞİN KÜRESELLEŞME BOYUTU**

### **1.9.1. Küreselleşmenin Sosyal Güvenliğe Etkisi**

Küreselleşme, Birleşmiş Milletler (BM) içinde Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Dünya Bankası (DB), IMF gibi uluslararası kuruluşlar tarafından dünya ticaretinin serbestleştirilmesi için desteklenmişken, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi (NAFTA) ve AB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenmektedir (Özcüre, 2002, s. 245). Diğer taraftan 1996 yılında Rusya Federasyonu, Çin Halk Cumhuriyeti, Kazakistan, Kırgızistan ve Tacikistan tarafından Şanghay Beşlisi kurulmuştur. Örgüt 2001 yılında adını Şanghay

İşbirliği Örgütü olarak değiştirmiştir. Ara ara Türkiye açısından, AB'ye seçenek olarak gündeme gelen Şanghay İşbirliği Örgütü, AB gibi uluslarüstü bir yapıdan çok uluslararası bir kuruluştur. Ekonomik ve sosyal bütünleşmeden yerine politik yaklaşma içindedir (U.İ, 2001). Bugün örgütün 6 asıl, 6 gözlemci ve 6 diyalog ortağı üyesi bulunmaktadır. Beyaz Rusya, Hindistan, İran, Pakistan, Afganistan ve Moğolistan gözlemci iken, Türkiye, Azerbaycan, Ermenistan, Kamboçya, Nepaş ve Sri Lanka ise diyalog ortaklarıdır. Asya'da AB'ye benzeyen uluslarüstü bir kuruluş olarak kişi, sermaye ve hizmetin serbest dolaşımı öngören Avrasya Ekonomik Birliği (AEB) gösterilebilir (TUİÇ, 2019). Bu kadar uluslararası ve uluslarüstü örgütlere karşın sosyal devlet ve sosyal güvenliğe bakılırsa bir yanda küresel gerçekler ve sorunlar, diğer yanda bunları değiştirmeye zorlayan siyasal sistemler ve ekonomiler üzerinde durmak kaçınılmazdır. Gelecekte daha da güçlenen küresel ekonomi, sosyal politika ve sosyal güvenlik diye bir kaygıyı ve yönetim anlayışını geriye püskürterek, boşalan alanları kaplayacak mı, yoksa artan ve ağırlaşan sorunlar karşısında gerek sosyal, gerekse küresel alanda küresel politikalardan mı vazgeçecek? Teknolojik ve ekonomik olarak gelişmiş ülkeler kendi selametleri için de dünyanın yoksul ve öteki ülkeleriyle bütünleşecek mi, yoksa cankurtaran sandalındaki ülkelerden mi vazgeçecek? Yoksa ekonomik bunalımlarla sarsılan ekonominin ve toplumun bir bütün olduğu mu, yoksa kayıtdışılaşan bir ekonomiye mi razı olunacak? Küresel ve toplumsal anlamda birlikte yaşamak için dayanışmacı bir etik ve tüze mi üretilecek, yoksa eşitsizliğin ve uçurumların geçerli kılındığı bir cangılı mı tercih edilecek? (Koray, 2018, s. 523). Bu sorunların yanıtı küreselleşen dünyada çözüm bekleyen konuların başında gelmektedir. Bunlardan biri de hiç kuşkusuz sosyal güveniktir. Bu bakımdan küreselleşen dünyada her geçen gün yükü ağırlaşan bir sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği tartışılan konulardan belki de en başta gelenidir.

1973 Petrol Bunalımı sonrasında güçlenen neoliberal politikalar, bilgisayar teknolojisindeki hızlı gelişmeleri de kullanarak, ülkeler arasındaki ticari sınırların ortadan kaldırılmasını savunan küresel söylemlere yönelmiştir. Ticari sınırların ortadan kaldırılmasını savunan küreselleşme, esnek üretim çeşitliliğini vurgularken, iş mevzuatının katılığından da yakınmaktadır. Küreselleşme, önündeki engellerden biri olarak gördüğü ve çok katı bulduğu iş mevzuatını yenedünya düzenine uyum sağlayacak biçimde ya değiştirilmesini, ya da dönüştürülmesini istemektedir. İşte bu noktada kurtarıcı olarak sunulan güvenceli



esneklik kavramı yardıma yetişmiştir. AB sürecinde oluşturulan Milli İstihdam Stratejisi'nde güvenceli esneklik, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması öne çıkarılmıştır. Bu bağlamda 20 Mayıs 2016 günlü ve 6715 sayılı Yasa ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu Kanunu'nun 2'nci maddesinde değişiklik yapılarak, Türkiye'de de esnek çalışma koşullarının yasal zemini hazırlanmıştır (Çayıroğlu, 2018a, s. 57). AB'de de sosyal güvenlik sisteminin çağdaşlaşma süreci, güvenceli esneklik uygulamalarıyla eşgüdüm içinde, hatta bazı yerlerde eşanlı olarak kullanılmaktadır (Dur, 2011, s. 50). Bu bakımdan küreselleşen dünyada esneklik kavramı işgücü piyasasından sosyal politikaya kadar geniş bir yelpazeyi içine almaktadır.

Küreselleşme, tek başına sosyal güvenlik politikalarının dönüşüm ve değişimini açıklamasa da, 1980'lerde ortaya çıkan sosyal, politik, ekonomik ve kültürel gelişmelerle ilgili değişimi ele alan bir etkidir (Arıcı ve Alper, 2015, s. 234). Antik dönemin politik yapıları, kendi koşullarına koşut olarak kent devletleri arasındaki en ilkel ekonomik, politik ve sosyal ilişkileri kavramsallaştırmakta; Ortaçağ'da ortaya çıkan eğilimler din eksenli bir düşünce biçimini geliştirirken; 20'nci yüzyıl düşünürleri daha da birbirine yaklaşıyor, küreselleşen, hatta global köy olarak adlandırılan bir sistemin çözümlemesini yapmaktadır (Arıboğan, 1998, s. 260-261). Öte yandan bilgi toplumu açısından kişiye verilen önem, mal ve hizmet üreten işletmelerde insan kaynakları işlevlerinin sil baştan yorumlanmasına, kişi haklarına saygının güçlendirilmesine, çalışma yaşamından başlayarak özgürlüklerin artmasına ve aileden topluma kadar her alanda demokrasinin gelişmesine de olanak sağlamaktadır (Demirkaya, 2006, s. 15). Bu bağlamda küreselleşme hiç kuşku yok ki dönüşü olmayan bir süreç olup bir takım yönleriyle hükümet politikalarının dışında gelişen bir olgudur. Dolayısıyla küresel bölüşüm bir zamanlar belli bölgeler arasında yaşanan ürün alışverişi iken, bugün ülke sınırlarını, hatta kıtaları aşan bir üretim faaliyetine dönüşmüştür. Bu anlamda küreselleşme sürecinin teknik yönü, yüksek derecede bir standartlaşmayı ve bütünleşmeyi gerekli kılmaktadır (Hobsbawm, 2007, s. 76-81). Ortaya çıkması ve gelişimi açısından genel görüşe göre küreselleşmenin dört ana unsurundan söz edebilir (UN, 2008, s. 9). Bunlar:

- Uluslararası mal veya hizmet ticaretinde artış,
- Uluslararası sermaye hareketleri ve yatırımlarında artış,

- Maliyetlerdeki düşmeyle orantılı iletişim ve ulaşımlarda artış,
- Çok uluslu şirketlerde artış,

Küreselleşme, gönenç devletinin ülke içinde düzenleme yapma ve kendi kendine yeterli olma niteliğini düşürdüğü ölçüde yeni sosyal sorunların kaynağı olarak da ortaya çıkmaktadır. İşgücü piyasalarında ise bu değişimler daha çok güvenceli esneklik söylemi eksenini çerçevesinde kendini göstermektedir. Bu özelliğiyle güvenceli esneklik, bir yanda işgücü piyasalarında, işlerin düzenlenmesinde ve endüstri ilişkilerinde esnekliğin artırılması, öbür yanda istihdam güvenliği ve sosyal güvenliğin genişletilmesi biçiminde tanımlanmaktadır (Ulukan, 2014, s. 9). Bu bağlamda sosyal güvenliğin işleyişini etkileyen ve yeniden yapılandırma gereksinimini tetikleyen etkenler; demografik yapının değişmesi, işgücü piyasasının değişmesi, uluslararası işgücü göçü, kayıt dışı istihdamın artması, belirsizliklerin çoğalması ve ekonomik bunalımlar başlığı altında toplanmaktadır (ILO, 2006, s. 15-26).

Küreselleşme ekseninde konuya başka açıdan yaklaşıldığında, örneğin, Türkiye'nin işgücü piyasasında esnekleşmenin son aşaması olarak görülen yeni istihdam büroları işçinin aleyhine önemli sonuçlar doğuracaktır. Sermayenin yeni birikim stratejisine uygun olan işgücünde yaşanan bu dönüşüm işgücü açısından güvencesiz bir geleceği yapılandıracaktır (Ulukan Cığerci, 2014, s. 7). Küreselleşmenin dayattığı güvenceli esneklik işsizliğe ve sosyal adaletsizliğe çözüm bulamamıştır. Gelişmeler sermayeye yaramasına karşılık işçi lehine olumlu bir gelişme ortaya çıkmamıştır (Çayıroğlu, 2018a, s. 79). Bu yaşanan olaylar sosyal güvenlik politikaları üzerinde de olumsuz etki yaratmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik sistemi açısından finansman sorunu öne çıkarken, işçi açısından emeklilik ve sağlık açısından sorunlar öne çıkmaktadır.

AB'de işsizlik ve yaşlanma sorunu karşısında ana çözüm, istihdama katılımı artırmak olarak görülmektedir. AB sosyal politikasına dönük her çalışmada yaşam boyu eğitimle birlikte esnek çalışma biçimleri önerilmektedir. Esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması, umudu kırılmış işçileri yeniden istihdama kazandırmanın yolu olarak da sayılmaktadır. Diğer yandan bu politikaların işsizliği azaltıcı etkilerinin nasıl olacağına ötesinde esnek çalışma koşullarının yaratacağı gelir eşitsizliklerinin nasıl giderileceği ve bunun gönenç harcamalarında artışı da beraberinde getireceği biçiminde tartışmalar sürmektedir

(Şahin, 2014, s. 64). İstihdam artışıyla birlikte sosyal güvenlik finansman açıkları önlemezse sistemin sürdürülemez duruma gelebileceği endişesi yaşanmaktadır.

### **1.9.2. Yeni Sosyal Güvenlik Anlayışı**

Küreselleşmenin olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik ILO öncülüğünde bir sıra etkinlik başlatılmıştır. 1995'te Kopenhag'da yapılan Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi, küreselleşmenin olumsuz yanlarının dile getirildiği geniş bir çalışma ortamı oluşturmuş, uluslararası ilişkiler açısından küreselleşmenin doğurduğu sosyal sorunlara dikkat çekilmiştir (Arıcı ve Alper, 2015, s. 239). İzleyen dönemde, 1998'te Çalışmaya İlişkin Ana Hak ve İlkeler, 1999'da Kişiyi Yakışır İş, 2004'te Herkes İçin Fırsat Yaratan Adil Bir Küreselleşme çalışmalarıyla küreselleşmenin açtığı sosyal yaralara yönelik politika ve ilkeler geliştirilmiştir. Küreselleşme karşıtı söylem yerine, bu sürecin yönetilebilir ve yönlendirilebilir olduğuna vurgu yapılarak sürecin yarattığı eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasına yönelik önlemler alınması üzerinde durulmuştur. ILO, kişi hak ve onuruna saygıyı esas alan, evrensel değerlere dayanan, sosyal yönü güçlü, adil, kapsayıcı ve demokratik olarak yönetilebilir bir küreselleşme sürecinin oluşturulması amaçlamıştır (ILO, 2006, s. 26).

Yeni dönemde sosyal güvenlikle ilgili en dikkat çekici anlayış değişikliği, sosyal güvenliğin bir maliyet unsurundan çok, verimliliği ve üretkenliği artıran, insana dönük bir yatırım aracı olduğu yaklaşımın gelişmesidir. İleri bir sosyal güvenlik sisteminin ve politikasının varlığı, yaşlanan nüfus, uluslararası işçi ve insan göçü, aile yaşamında oluşan değişim, toplumun değer yargılarının değişmesi ve hastalık gibi ekonomik büyümenin sürekliliğini ve istikrarını tehdit eden olumsuzlukları giderme anlamında çalışmalar yapmaktadır. Bunu sağlık hizmetlerinde sağlanan iyileşme, işe sürekliliği sağlama ve verimliliği artırma, iş piyasasını düzenleme gibi etkinlikleriyle işgücünün etkin olarak kullanılmasını olanaklı kılmaya çalışmaktadır (ILO, 2006, s. 27).

ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili esasları, 2001'de Sosyal Güvenlik Sorunları ve Çözümleri başlıklı 89 uncu Uluslararası Çalışma Konferansı'nda belirlenmiştir. Bu konferansta ortaya konulan görüşler, Sosyal Güvenlikte Yeni Uzlaşma Raporu'nda yayınlanmıştır. Rapor, sosyal güvenliğin karşılaştığı

sorunlar ve geleceğe yönelik beklentiler ele alınmıştır. ILO'nun 21'inci yüzyıldaki sosyal güvenlik anlayışı 21 başlık altında toplanmıştır (ILO, 2001, s. 1-6). Bunlar:

1. ILO'nun sosyal güvenlik gereksinimini karşılayacak ve herkesi kapsayacak biçimde sosyal güvenliğin alanının genişletilmesi ve iyileştirilmesi için bir çalışma başlatılmalıdır.

2. Temel bir insan hakkı olan sosyal güvenlik, sosyal dayanışmayı güçlendirdiği ölçüde, barış ve sosyal içselleştirmeye katkıda bulunmaktadır. Sosyal güvenlik, demokrasinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi için önemlidir.

3. İyi yönetilen bir sosyal güvenlik sistemi, maliyet unsurundan çok verimliliği artıran bir yatırım aracıdır. Küreselleşmenin sosyal sorunların çözümü ve dönüşümü için çok daha fazla sosyal güvenliğe gereksinimi bulunmaktadır.

4. Her bölge ve ülke için geçerli, tek ve doğru bir sosyal güvenlik politikasından söz edilemez. Bundan dolayı her toplum kendi ekonomik, kültürel ve gelişimin yapısına bağlı olarak en iyi sistemi geliştirmelidir.

5. Yeni sosyal güvenlik anlayışı, var olan sistemde ele alınmayan ve sosyal güvenlik kapsamına girmeyen, sosyal açıdan korunmasız kesimleri öncelikle kapsam içine almalıdır.

6. Kayıt dışılık sosyal güvenlik sistemine yönelik en büyük tehdittir. Bu kesimde çalışanların sosyal güvenlikleri sağlanarak, kayıt dışındakilerin kayıt altına alınması sağlanmalıdır.

7. Çalışanlar için kişi onuruna yakışır çalışma ortamının sağlanması en iyi sosyal güvence olmalıdır.

8. Sosyal güvenlik politikasının etkinliği, cinsiyet eşitsizliğini giderecek nitelikte olmalıdır.

9. Sosyal güvenlik sistemleri, kadınların işgücüne katılım oranlarının artırması, aile yapısının dönüşümü, kadın ve erkeğin aile içinde değişen rollerini göz önüne alarak eşitlik ilkesine bağlı bir sosyal güvenlik politikası geliştirmelidir.

10. Cinsiyete dayalı ücret ayrımcılığının ortadan kaldırılması amaçlanırken kadınlara yönelik pozitif ayrımcılık ilkesi geliştirilmelidir.

11. Yaşlanan nüfusa karşılık kadınlar başta olmak üzere genç, yaşlı, engellilerin işgücüne katılım oranı artırılarak, sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları güçlendirilmelidir.

12. Öncelikle Sahra Altı ülkeler olmak üzere AIDS gibi bulaşıcı hastalıklara karşı ILO öncülüğünde çabucak çözüm üretilmelidir.

13. Sosyal güvenlik sistemlerinin yetersizliklerini kapatmak için bireysel tasarrufların özendirilmesine dayanan tamamlayıcı sosyal sigorta yöntemleri desteklenmelidir.

14. Sosyal güvenlik kurumlarının uzun süreli mali dengesinin korunmasına yönelik risk ve prim hesaplamaları yapılarak bu konuda alınması gereken önlemler sosyal taraflarla birlikte belirlenmelidir.

15. Toplumda en çok gereksinim duyulan ancak olanakları yetersiz olan kesimler öncelikle sosyal güvenlik kapsamına alınmalıdır.

16. ILO'nun ana ilkelerini göz önüne alarak, her ülke tüm nüfusunu kapsayacak ulusal bir sosyal güvenlik politikası geliştirmelidir. Bu amaçla yalnızca kamusal olanaklarla değil, başlangıç harcamalarının karşılanması ya da ödemelere katkıda bulunma gibi özendirilmelerle başka gruplar da kapsama alınmalıdır.

17. ILO'nun sosyal güvenliğe ilişkin bütün çabaları 1944'te Filadelfiya Bildirgesi'ndeki esaslara uygun biçimde kişiye yakışır iş ve temel sosyal güvenlik ilkelerini benimsemelidir.

18. Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yapılacak olan çalışmalar, sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi, AIDS gibi bulaşıcı hastalıkların sosyal güvenlik üzerindeki etkileri, sistemin yönetimi, ayrımcılık ve eşitlik, yaşlı nüfusun sisteme olan etkileri, sosyal güvenliğin finansmanı ve örnek uygulamaların paylaşılması üzerine çalışma yapılmalıdır.

19. ILO, hükümet ve sosyal taraflarla, sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi, kayıt dışılıktan kayıtlı sisteme geçiş, sosyal güvenlik programlarının yönetim ve finansman kaynağının iyileştirilmesi, sosyal taraflarla olan karşılıklı ilişkinin geliştirilmesi, demografik ve ekonomik yapı değişikliklerine yanıt verecek sosyal güvenlik politikalarının geliştirilmesi alanlarında teknik bilgi desteği sağlanmalıdır,

20. ILO, yukarıda belirtilen ilkelere uygun çalışmalara bir an önce başlayarak, yönetim kuruluna sunmalıdır.

21. ILO, Uluslararası Sosyal Güvenlik Birimi ile işbirliğini geliştirmeyi sürdürerek, sosyal güvenliğin kapsamını genişletmeye yönelik çalışmalara destek sağlamak amacıyla IMF ve Dünya Bankasını da çağırmalıdır.

## 1.10. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI

AB sosyal güvenlik düzenlemeleri, kurucu antlaşmalar, 1970'lerde çıkartılan tüzük ve yönergeler, 1989 yılındaki Sosyal Şart ve Schengen Sözleşmesi, 1992 yılındaki Maastricht Antlaşması ve eki Sosyal Anlaşma ile son olarak da Amsterdam Anlaşması hükümleri kapsamında sürekli değişerek gelişmiştir (Özcüre, 2002, s. 326). Dolayısıyla sosyal güvenlik bağlamında konunun özümsemesi anlamında AB'nin gelişimi kısa da olsa tarihsel açıdan ele alınması yararlı olacaktır. Bu bağlamda konunun çok da dışına çıkmadan AB tarihi ve AB ile Türkiye ilişkileri kısaca ele alınacaktır.

Birleşik Avrupa ülküsü, gerçekçi bir tasarıya dönüşüp, ülke politikalarında uzun süreli bir hedefe dönüşmeden önce, yalnızca düşünürler ile önsüzeli kişilerin düşüncelerinde kalmıştır. Ortaçağdan itibaren Avrupa'yı birleştirmek isteyen federal ve konfederal tasarılar gündeme gelmiştir. P. Dubois, Dante, E. Crue, Abee de Sait, J.J Rousseau, İ. Kant ve V. Hugo Avrupa bütünleşmesi tarihine fikir olarak damgasını vuran düşünürlerdir (Ataman-Ceylan, 2010, s. 15). Avrupa Birleşik Devleti tasarısı, insancıl ve barışçıl bir düşünürdür. Yüzyıllarca Avrupa, kanlı savaşların ortasında yer almıştır. Yalnızca 1870 ilâ 1945 yılları arasında Almanya ile Fransa üç kez savaşmış ve bu savaşlarda çok büyük acılar ve yıkımlar yaşanırken, çok sayıda insan da ölmüştür. Ki, tüm bu yıkımların bir sonucu olarak Avrupa'nın bazı düşünür ve önderleri barışın sürdürülebilmenin tek yolunun, ülkelerin ekonomik ve politik yönden birleşmesi olduğu düşüncesini ileri sürmüştür. Ulusal uzlaşmazlık ve anlaşmazlıkları aşabilecek tek örgütlenmenin kuruluşu ancak İkinci Dünya Savaşı'nda totaliter yönetimlere karşı savaşan direniş örgütlerinden doğmuştur (AB, 2018). Bugün Avrupa olarak kabul edilen uygarlık bir sacayağı üzerine oturmaktadır. İlki, Antik Yunan Kültürü; ikincisi, Helenist Kültür; üçüncüsü de Hristiyan Roma Kültürü'dür. Ancak bu harcın karılmasında dış eksenli üç temel unsurun da olduğu görülmektedir. İlki, Kavimler Göçü; ikincisi, İslam uygarlığı; üçüncüsü de Selçuklu-Osmanlı uygarlığıdır. İşte, yüzyılları kapsayan süreçte oluşan Avrupalılık Düşü, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Ortak Pazar olarak, günümüzde de Avrupa Birliği olarak biçim bulmuştur. Bununla birlikte, dün Viyana kapılarına dayanan Türkler, bugün AB'ye aday bir ülkenin yurttaşdır.

AB, malların, hizmetlerin, işgücü ve sermayenin serbest dolaşımından oluşan ortak bir pazar biçiminde ortaya çıkmıştır. Ortak Pazar'ın faaliyete geçirilebilmesinin koşulu ise dört unsura bağlanmıştır. Serbest dolaşımın önündeki engellerin daha çok sosyal güvenlikle ilgili olduğu görülmektedir. Bu açıdan Ortak Pazar'ın kurucu anlaşmalarına işgücünün serbest dolaşımı ve sosyal güvenlikle ilgili bir hüküm konulması gereği duyulmuştur. Başka bir deyişle, sosyal güvenlik, ortak pazarın önünde bir engel olarak görüldüğü için, ilk düzenlemeler de bu yönde olmuştur. Bu bağlamda AB'de sosyal güvenliğin doğuşu ve tarihi gelişiminin iki durumda paralellik (koşut) arz ettiği görülmektedir. İlki, sosyal güvenliğin doğuşunun ve gelişiminin AB'nin doğuşundan ve gelişiminden ayrı düşünölemeyeceği; ikincisiyse, serbest dolaşım hakkının sosyal güvenlikle oluşturduğu koşutluktur (Arıcı, 1997, s. 87). Bundan dolayı Birleşik Avrupa Devleti yolunda atılan siyasi adımları bilmek önemlidir. Bu bakımdan bu tasarı ve adımlara tek tek bakmak gerekmektedir.

**Schuman Planı:** İkinci Dünya Savaşı'ndan hemen sonra devlet ve hükümet adamları tarafından Avrupa'da kalıcı bir barışı sağlama çabaları başlamıştır. Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman ile Milletler Cemiyeti Eski Genel Sekreteri Jean Monnet'in teklifi sonrası 9 Mayıs 1950'de, çelik ve kömür üretiminde bağımsız ve uluslar üstü bir kurumun kurulması kararlaştırılmıştır.

Schuman Planı'na göre, kalıcı bir barışın kurulabilmesi için öncelikle Almanya ile Fransa'nın süregelen çekişmesinin son bulması gerekmektedir. Bunun yolunun ise, ortak çelik ve kömür üretimi yapmak ve bu örgütlenmeyi Avrupa ülkelerinin katılımına açık tutmaktan geçtiğinin altı çizildi (ABB, 2012). Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Almanya, Fransa ve İtalya'dan oluşan altı ülke arasında sektörel düzeyde gümrük birliğine gidilmiştir.

**Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu:** Schuman Planı'nın bir sonucu olarak, 1951'de, Fransa, Batı Almanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya'nın oluşturduğu 6 ülkenin imzasıyla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kuruldu. AKÇT'nin ilk başkanı Schuman Planı'nın esin kaynağı olan Jean Monnet oldu (ABB, 2012). Böylece, savaşın ham maddesi olan çelik ve kömür, artık barışın ham maddesine dönüşmüştür.

**Roma Antlaşması ve Avrupa Ekonomik Topluluğu:** Altı üye ülke işgücü, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını sağlayan bir ekonomik birlik kurmak amacıyla anlaştilar. Böylece çelik ve kömürün yanında başka alanlarda

da, ekonomik birliğini geliştirmek için, 1957’de Roma Antlaşması imzalanarak, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kuruldu. AET’in asıl amacı, sermayenin, işgücünün, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını sağlamaktı (AB, 2018). Bu durum sosyal güvenliğin uyumu ve eşgüdümü açısından bir milat olarak görülmelidir, çünkü işgücünün serbest dolaşımı demek, sosyal sigorta haklarının da uyumunu ve transferini de beraberinde sürüklemektedir.

Roma Antlaşması, AB’nin kuruluş anlaşması olmasının yanında, sosyal güvenlik politikası açısından da bir başlangıçtır. Antlaşma, ilk olarak ekonomik bütünleşmeyi ön planda tutarak, on beş yılda sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşılması anlamında düzenlenmeler getirmiştir (Kutal, 2000, s. 55). Antlaşmanın bu niteliğinden dolayı, toplumsal hükümlerin dağınık bırakıldığı görülmektedir. Buna göre 48 ilâ 51’inci maddeler işgücünün serbest dolaşımını, 100 ilâ 101’inci maddeler mevzuatların yakınlaştırılmasını, 117–122’nci maddeler toplumsal hükümleri, 123 ilâ 127’nci maddeler Avrupa Sosyal Fonu ve 128’inci madde ise mesleki eğitim ile ilgili konuları düzenlemiştir. 117–128’inci maddeler, sosyal politika başlığı adı altında toplanmıştır. Özellikle 118’inci madde ile sosyal güvenlik açısından üye ülkeler arasında güçlü bir işbirliği kurulması için, Avrupa Komisyonu görevlendirilmiştir (Murat, 2000, s. 34-36).

**Avrupa Atom Enerji Topluluğu:** Avrupa Atom Enerji Topluluğu (AAET), AET gibi, 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlük kazanan Roma Antlaşması sonucu kurulmuştur. Topluluk, nükleer enerjinin güvenli ve barışçıl amaçlarla kullanılmasını sağlamak ve üyelerin araştırma programlarında eşgüdüm sağlamayı amaçlamıştır (ABB, 2012). Bu topluluk doğrudan sosyal güvenlikle ilgili olmasa AET’i desteklemesi açısından sosyal güvenliğe dolaylı olarak etki etmektedir.

**Avrupa Topluluğu’na Geçiş:** 1965’te imzalan Füzyon Antlaşması ile AKÇT, AET ve AAET, Avrupa Topluluğu (AT) adı altında birleştirildi (ABB, 2012). Böylece, bütünleşme yolunda büyük bir adım atılarak, AB’ye giden yoldaki engeller de kaldırıldı. Nitekim bunu ilk olarak, 1 Temmuz 1968’de üye ülkeler arasındaki gümrük vergilerinin kaldırılması izledi. AT’in kurulması sosyal güvenlik açısından bir dönüm noktası olup, bundan sonraki süreçte bütünleşme yolunda sosyal güvenlik uyum ve eşgüdüm tasarılarının ön sıralarda olduğu görülecektir.



### 1.10.1. Avrupa Topluluğundan Avrupa Birliği'ne Geçişin Sosyal Güvenliğe Etkisi

AB, antlaşmalarla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde belirtilen usul, koşul ve amaçlara uygun biçimde hareket etmektedir. Dolayısıyla AB, sınırlı yetki ilkesine bağlı olup, ancak üye ülkeler tarafından açıkça yetkilendirildiği alanlarda düzenleme yapıp, bağlayıcı kurallar getirebilmekte ve önlemler alabilmektedir (AB, 2017). AB'nin ana karar alma organları:

- Avrupa Parlamentosu,
- Avrupa Konseyi,
- Avrupa Komisyonu,

Bu kurumsal üçgen, AB'nin her yerinde uygulanacak yasa ve politikaları belirlemektedir. Ülke olarak, yasaları komisyon önerip, yasamayı parlamento ve konsey yerine getirir.

Çizelge 3. AB'nin Tüzesel Kaynakları

Birincil Tüzesel Kaynaklar	
Topluluğu Kuran Antlaşmalar	AKÇT- AET- AAET
Bunların Ekleri	
Bunları Değiştiren Antlaşmalar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Maastricht, Amsterdam, Nice, Lizbon</li><li>• ABA ve ABİA</li></ul>
Avrupa Tek Senedi	
Ayrıca	<ul style="list-style-type: none"><li>• Yazılı olan ya da olmayan genel tüze ilkeleri</li><li>• Üye ülkelerin birliğe katılma anlaşmaları</li></ul>
İkincil Tüzesel Kaynakları Konsey, Parlamento, Komisyon ve Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararları.	
Tüzük/ Yönetmelik	Her üye ülkenin uymak zorunda olduğu, her üye ülkede geçerli tüzesel belge
Yönerge	Bağlayıcı olup, esnekler. Üye ülkeler yönergelerin uygulanmasında bunları kendi tüzesel yapılarına uyarlar.
Karar	Belli konularda, belli ülkeler için yapılmış tüzesel belgeler olup, bağlayıcıdır.
Görüşler	Öneri niteliği taşır.
Ayrıca; Birleşmiş Milletler (BM), ILO, Avrupa Konseyi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve diğer uluslararası kuruluşlar tarafından oluşturulan sözleşme ve anlaşmalar da bağlayıcı nitelik taşımakta ve AB mevzuatının bir parçası sayılmaktadır.	

Kaynak: Özdemir, 2001, s. 15.

AB'nin yapısını anlamak ve bir tüze oluşturulmasıyla ilgili genel bir kaniya varmak için çizelgede, AB'nin tüze kaynakları verilmiştir. Görüldüğü gibi AB mevzuatını temelini kurucu ve değiştirici anlaşmalar oluşturmaktadır. İkincil tüze kaynakları olarak da konsey, parlamento, komisyon, ABAD kararları, tüzük ve yönetmelikler, yönergeler (direktif) ile öneri ve görüşler gelmektedir. Sosyal güvenlik alanında AB'nin yetkileri oybirliğiyle konseyde karar almaya izin vermektedir. Başka bir deyişle her üye ülkenin veto yetkisi vardır.

#### **1.10.1.1. Avrupa Tek Senedi**

AB'nin politik bütünleşmesinin somut adımlarını içeren Maastricht Antlaşması sonrasında, istihdam ve sosyal iletişim odaklı sosyal güvenlik sorunları ve AB ülkelerinin içinde bulunduğu mevcut sosyoekonomik koşullara işaret eden Yeşil Kitap ve Beyaz Kitap yayımlanmıştır (Özcüre, 2014, s. 111). Dünyada yaşanan durgunluk ve mali yükümlülükler 1980'lerin başlarında, karamsarlık havasının doğmasına neden olmuş ve Jacques Delors başkanlığındaki komisyonun, 1985'te hazırladığı Beyaz Kitap'a dayanarak, 1 Ocak 1993 tarihine kadar Tek Pazar'ın oluşturulmasını hedeflemiştir. Avrupa Tek Senedi, Fransa, Batı Almanya, Birleşik Krallık, Belçika, Hollanda, İspanya, İrlanda, Portekiz ve Lüksemburg tarafından 17 Şubat 1986' da, İtalya, Danimarka ve Yunanistan tarafından 28 Şubat 1986'da imzalanmıştır (ABB, 2012).

Ekonomik büyüme ve istihdam artırılmasının birbirini olumlu yönde etkileyeceğini öngören Beyaz Kitap, ülkeler arasındaki gelir farklılıklarının azaltılması, yeni iş olanaklarının artırılmasını önermektedir. Bu açıdan ekonomik büyüme ile birlikte, Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya karşısında teknolojiye dayalı üretim yapısıyla rekabet gücünün artırılmasına vurgu yapılmıştır. Bu hedeflerin gerçekleşmesinin ana unsurlarıysa bütünleşme, dayanışma ve birlik içinde olmak biçiminde sıralanmıştır (Özcüre, 2014, s. 113).

#### **1.10.1.2. Maastricht Antlaşması ve Avrupa Birliği'ne Geçiş**

Berlin Duvarı'nın yıkılmasından sonra, 3 Kasım 1990'da doğu ve batı Almanyanın birleşmesi, Doğu Avrupa ülkelerinin SSCB etkisinden çıkması ve son olarak SSCB'nin çözülmesi, Avrupa'nın reel politliğini değiştirdi. Bu

bağlamda, üye ülkeler yeni bir yapılanma amacıyla, 9-10 Aralık 1991'de Maastricht'te toplanarak, Avrupa Birliği Zirvesi'nde kararlaştırılan yeni bir anlaşma görüşmelerine başladı. Maastricht Antlaşması ya da Avrupa Birliği Antlaşması, 1 Kasım 1993'te yürürlük kazandı. Bu anlaşma sonucunda parasal birlik, Avrupa yurttaşlığı, ortak dış politika, güvenlik ve adalet, işçilerinde işbirliği konularında çalışmalar başlatıldı. Politik birliğe geçiş anlamı taşıyan bu anlaşma sonunda, Maastricht Kriterleri ortaya çıktı (TOBB, 2018). Bu ölçütler:

- Fiyat İstikrarı: Üye ülkelerin, Avro Bölgesi'ne girebilmesi için AB üyesi ülkelere en düşük enflasyona sahip üç ülkenin ortalama yıllık enflasyonunu 1,5 puandan fazla olmaması,
- Kamu Borç Yükü: Üye ülkenin kamu borç stoku/ gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYİH) oranının %60'ını geçmemesi,
- Bütçe Açığı: Üye ülkenin kamu bütçe açığı/ GSYİH oranının %3'ünü aşmaması,
- Faiz Oranı: Üye ülkenin uzun süreli faiz oranının 12 aylık bir süre itibariyle, fiyat istikrarı açısından en iyi durumda olan üç üye ülkenin ortalama faiz oranını 2 puandan fazla olmaması,
- Paranın Değeri: Üye ülke son iki yıl içinde parasını devalüe etmemesi.

Böylece, parasal ve ekonomik birliğe geçiş aşamasında uygulanması ve uyulması gereken parasal ve ekonomik politikalar ile bunların gerektirdiği kurumsal değişiklikler yapılmıştır.

### **1.10.1.3. Amsterdam Antlaşması ve Avrupa Birliği Yurttaşlığı**

2 Ekim 1997'de imzalanarak, 1 Mayıs 1998'de yürürlük kazanan Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşması ile getirilen tüzesel çerçeveyi tamamlamayı hedeflemiştir. Bu biçimde, AB kurumsal yapısı dışında uyarlanan Schengen Müktesebatı da buna eklenmiştir. Amsterdam Antlaşması ile sosyal politikada sağlanan en önemli düzeltim, sosyal politikaya ilişkin protokollerin birlik anlaşmasına aktarılmasıdır. 136'ncı madde ile Avrupa Sosyal Şartı ilk kez AB'nin birincil tüze kuralı durumuna dönüşmüştür (ETUI, 2018).

Amsterdam Antlaşması, istihdam ve sosyal güvenlik açısından bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Her üye ülke istihdam politikasını kendisi belirlemeyi

sürdürse de, istihdam politikasının ekonomik ve sosyal konuları birleştiren eşgüdümlü bir Avrupa stratejisi içinde ele alınacağı vurgulanmıştır (AB, 2018). Amsterdam Antlaşması, Avrupa sosyal güvenliği için yeni görevler de saptamıştır. Etnik köken, ırk, din ve inanç, yaş ve cinsellik, engelliğe dayalı ayrımcılıkla mücadele konularında düzenlemeler yapılmıştır. Anlaşma, sosyal iletişim yoluyla veya Avrupa Konseyi ya da Avrupa Parlamentosu aracılığıyla sosyal politika ve iş tüzesinde geniş bir alanda düzenleme yetkisine de kavuşmuştur (ETUI, 2018).

#### **1.10.1.4. Nice Antlaşması**

2003'te yürürlük kazanan Nice Antlaşması ile sosyal güvenlik konularında var olan durum korunmakla birlikte, nitelikli çoğunlukla karar alınacak sosyal güvenlik alanları sınırlı da olsa genişletilmiştir (AB, 2018).

#### **1.10.1.5. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı**

Aralık 2000'de ilân edilen AB Ana Haklar Şartı, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeleri içermekte ve sosyal haklara da ayrıntılı olarak yer vermektedir (ETUI, 2018). Bu koşulların sosyal güvenlik ve politikalarla ilgili hükümleri şunlardır:

Madde 12. Örgütlenme ve toplanma özgürlüğü hakkı: Herkes barışçıl biçimde toplanma özgürlüğü ve her düzeyde, özellikle politika, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda örgütlenme özgürlüğüne sahiptir. Bu durum herkesin çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya girme hakkını da kapsar.

Madde 23. Kadın ile erkek eşitliği hakkı: Kadınlar ve erkekler arasında eşitlik; çalışma, istihdam ve ücret konularını kapsayacak biçimde tüm alanda sağlanmalıdır.

Madde 27. İşçilerin bilgilendirilmesi ve danışılma hakkı: Birlik mevzuatı, ulusal yasa ve uygulamalarda öngörülen durum ve koşullarda işçilere veya temsilcilerine, uygun biçimde, zamanında bilgi verilmesi ve danışmalarda bulunmasını güvence altına almalıdır.

Madde 28. Toplu sözleşme görüşmeleri yapmak ve eylem hakkı: İşçiler ve işverenler ya da bunların ilgili kuruluşları, birlik mevzuatı, ulusal yasa ve uygulamalara göre uygun biçimde toplu sözleşmeleri yapma ve imzalama veya

çıkart uyuşmazlığı durumunda grev de olmak üzere kendi çıkarlarını korumak amacıyla ortak eylem yapma hakkına iyledir.

Madde 29. İşe yerleştirme hizmetinden yararlanma hakkı: Herkes işe yerleştirme hizmetlerinden ücretsiz biçimde yararlanma hakkına iyledir.

Madde 30. Geçerli bir nedene dayanmayan işten çıkarmalara karşı korunma hakkı: Her işçi, topluluk mevzuatı, ulusal yasa ve uygulamalara göre geçerli bir nedene dayanmadan işten çıkarmalara karşı korunma hakkına iyledir.

Madde 31. Adil ve kurallara uygun çalışma hakkı: Her işçi, kendi sağlığı ve güvenliği, onuruna saygılı biçimde çalışma koşullarının sağlanmasını isteme hakkına iyledir. Her işçi, azami çalışma saatinin sınırlandırılması, günlük ve haftalık dinlenme günleri ve yıllık ücretli izin hakkına iyledir.

Madde 32. Çocuk işçiliğinin yasaklanması ve çalışan gençlerin korunması hakkı: Çocuk işçilerin çalıştırılması yasaktır. Gençler ise elverişli koşullar saklı kalmak üzere, istisnalar dışında istihdam edilmek için zorunlu eğitimin tamamlanması için belirlenen asgari yaştan sonra çalıştırılabilir. İşe alınacak gençler, yaşlarına uygun çalışma koşullarında çalıştırılmalı, ekonomik olarak sömürüye ve güvenliklerine, sağlıklarına ve fiziksel, etik, tinsel veya sosyal gelişimlerine zarar verme durumu bulunan ya da eğitimlerini engelleyebilecek işe karşı korunmalıdır.

Madde 33. Aile ve meslek yaşam hakkı: Aile yasal, sosyal ve ekonomik korumadan yararlanır. Aile ve meslek yaşamının bağdaştırılması için herkes, analıkla bağlantılı bir nedenle işten çıkarmaya karşı korunma ve çocuğun doğumu ya da çocuk edinilmesinden sonra ücretli analık veya babalık izni kullanma hakkına iyledir.

Madde 34. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı:

- Birlik mevzuatı, ulusal yasa ve uygulamalarda belirtilen kurallara göre analık, hastalık, iş kazaları ve meslek hastalığı, bakıma muhtaç (yoksun) olma kalma, yaşlılık ve işsiz kalma durumlarda koruma sağlayan sosyal güvenlik yardımları ve sosyal hizmetlerinden yararlanma hakkını tanımakta ve saygı göstermektedir.
- AB'de yasal olarak oturan ve dolaşan herkes, birlik mevzuatı, ulusal yasa ve uygulamalara göre sosyal güvenlik yardımları ve sosyal olanaklardan yararlanma hakkına iyledir.

- Sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı AB, birlik mevzuatı, ulusal yasa ve uygulamalarda belirtilen kurallara göre, asgari kaynaklardan yoksun olan herkes için uygun bir yaşam sağlamak için sosyal ve konut yardımlarından yararlanma hakkını kabul etmekte ve saygı göstermektedir.

#### **1.10.1.6. Schengen Antlaşması**

Türkiye’de daha çok vize uygulaması olarak bilinen Schengen, aslında Lüksemburg’da bir kasabanın adıdır. 1984’te Almanya ile Fransa arasında imzalanan anlaşmaya göre iki ülkenin sınırlarında geçişte kolaylığın sağlanması amaçlanmıştır. Şimdi ise 1998’de yürürlük kazanan Amsterdam Antlaşması ile Birleşik Krallık ve İrlanda dışındaki tüm birlik üyesi ülkeler, Schengen sınırları içindedir. Bu sistem ile gezilerde üye ülkeler arasında sınır geçiş denetimleri kaldırılmıştır. Bu sistemden yalnızca birlik yurttaşları değil, aynı zamanda yasal yollardan herhangi bir Schengen ülkesine giriş yapan üçüncü ülke yurttaşları da yararlanmaktadır (TOBB, 2018).

#### **1.10.1.7. Parasal ve Ekonomik Birlik**

1 Ocak 2002’de Birleşik Krallık, Danimarka ve İsveç dışındaki birlik üyesi ülkelerde kullanılan Avro, 28 Şubat 2002’den beri ulusal para birimlerinin yerini almıştır. Birlik üyesi ülkeler ulusal para birimlerinin yerine ortak bir para birimini olan avroyu tedavüle sokmuştur. Egemenlik hakkı içinde önemli bir yere sahip para basma hakkı, gönüllü olarak Avrupa Merkez Bankası’na devredilmiştir (TOBB, 2018). Böylece Birleşik Avrupa Devleti olma yolunda önemli bir adım atılmıştır.

#### **1.10.1.8. Son Genişleme Dalgası**

AB’deki en büyük genişleme dalgası 2004 yılında gerçekleşmiştir. Macaristan, Çekya, Polonya, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta, Slovakya, Slovenya ve Güney Kıbrıs Kesimi olmak üzere 10 ülke AB’ye üye oldu. 2007 yılında Romanya ve Bulgaristan’ın katılımıyla AB’nin üye sayısı 27’ye, 2013 yılında Hırvatistan’ın katılımıyla da AB, AB-28 diye anılmaya başlanmıştır (TOBB, 2018).

Çizelge 4. AB Genişleme Dalgası ve Aday Ülkeler

1.Genişleme: 1973	Birleşik Krallık, Danimarka ve İrlanda
2.Genişleme: 1981	Yunanistan
3.Genişleme: 1986	İspanya, Portekiz
4.Genişleme: 1995	Avusturya, İsveç, Finlandiya
5.Genişleme: 2004	Macaristan, Çekya, Polonya, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta, Slovakya, Slovenya ve Güney Kıbrıs Kesimi
6.Genişleme: 2007	Romanya ve Bulgaristan
7.Genişleme: 2013	Hırvatistan
Aday Ülkeler	Türkiye (1963), Kuzey Makedonya (2005), Arnavutluk (2009), Karabağ (2012), Sırbistan (2014),
Potansiyel Aday Ülkeler	Bosna Hersek, Kosova,

Kaynak: TOBB, 2018 ve ec.europa.eu, 2019.

### 1.10.2. Avrupa Birliği ile Türkiye İlişkilerinin Sosyal Güvenliğe Etkisi

Başkalık olmadan kimliğin de olmayacağı açıktır. Diğer bir deyişle aidiyet ya da kimlik, başkalık ve ötekisiyle tanımlanır ve anlamlandırılır (Yurdusev, 1997, s. 20). Dolayısıyla kimlik sosyokültürel ve siyasal bir tanımlamadır (Karaçay, 2010, s. 155). Onun için ki, kimlik fizyolojik bir tanımlamanın ötesinde sosyal, siyasal, kültürel ve tarihsel olgu ve olayların sonucudur. Kısaca kimlik, aidiyet duygusunun tam da kendisidir.

Yunan söylencesindeki bir prensesin adı olarak söylenen Avrupa, zaman içinde Yunan iç bölgesi için kullanılırken, zamanla genişleyerek, M.S. 2'nci yüzyıldan sonra Akdeniz ve Don Irmağı arasındaki Hristiyan ülkeleri için kullanıla gelmiştir. Çağdaş Avrupa kimliğinin biçimlenmesinde 15'inci yüzyıldan itibaren gerçekleşen ulus devletlerin yükselişi, Yeni Çağ'da yaşanan Yeniden Doğuş, Düzeltim ve Aydınlanma hareketlerinin itici güç olduğu, büyük dönüşüm ya da laikleşme, Avrupa'nın denizaşırı ülkelere yayılması ve sonuç olarak ötekilerin kurduğu baskı belirleyici etkenler olarak sayılmalıdır (Yurdusev, 1997, s. 31-47). Diğer taraftan denizaşırı kolonileşme ve sömürgecilik etkinlikleri sonucu artan zenginliğin de kimlik oluşumundaki etkisi yadsınamaz. Ancak asıl

etkinin Endüstri Devrimi ile birlikte değişen ve gelişen sosyoekonomik, politik ve teknolojik gelişmelerde yattığını söyleyebiliriz. Özellikle 11 ilâ 18'inci yüzyıllar arasında Avrupalı kimliğinin oluşumunda öteki unsur olarak Türklerin yoğun biçimde etkili olduğu görülmektedir.

Türklerin, Avrupa ile olan ilişkisi çok eskilere dayanmaktadır. M.Ö. 1'inci yüzyılda, Hiong Noular ikiye ayrılmış ve doğuya gidenler Moğolistan'a yerleşmiştir. Batıya gidenler ise Attila'nın ataları, Hunlar olmuştur (Özyüksel, 1997, s. 75). Süreklilik arz etmesi ve etkisi bakımından olaya baktığımızda 11'inci yüzyılda Oğuzların, batıya göç etmesi bu etkileşimi güçlendirmiştir.

15'inci yüzyılın ortalarından beri Osmanlı (Ottoman-Ataman) İmparatorluğu, Avrupa siyasalının biçimlendirilmesinde çok önemli bir etkiye iyedir. Osmanlıyı dayanak göstermeden rasion d'etat (varoluş nedeni), reel politik, güç dengesi ve hatta Avrupa kimliği gibi kavramları açıklamak da olanaklı değildir (İnalçık, 2018a, s. 7). Bu bakımdan Türkiye tarihi ile Avrupa tarihini koşut ve karşılaştırmalı olarak incelemeyen anlamak eksikliğe neden olacaktır.

Göktürk Kağanlığı'nın, sonra kurulan Uygur Kağanlığı'nın da yıkılmasının ardından Türk boylarının Orta Asya bozkırlarından batıya doğru göç ettikleri bilinmektedir (Özyüksel, 1997, s. 75). Moğol istilası ile hızlanan bu göçlerin sonucunda bugün Avrupa uygarlığının beşiği olan Anatolia, hızla Anadolu'ya dönüşerek Türk akınları ile 18'inci yüzyılın başına kadar Avrupa'ya gözdağı veren bir yapının odağı olacaktır. Bununla birlikte gözdağının yanında, bir özümseme bilinciyle hanlar, hakanlar ve kağanlar; Rum (Roma) sultanı ya da kayser unvanlarını alacaktır. Öyle ki, Anadolu'ya yerleşen Türklere, Rumî ya da Romalı gözüyle bakılacaktır. Nitekim bu durum, 19'uncu yüzyılda açıklığa kavuşacak ve çağdaş anlamda Osmanlı İmparatorluğu bir Avrupa devleti sayılacaktır.

Türkiye, daha 19'uncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren Avrupalı sayılmanın uğraşısını vermiştir (Gönlübol ve Kürkçüoğlu, 1996, s. 518). Nitekim 1856'da Paris Kongresi ile Osmanlı İmparatorluğu bir Avrupa devleti sayılmıştır (Dedeoğlu, 1997, s. 359).

Birinci Dünya Savaşı'nda Türkiye, Avrupalı bağlaşıklarıyla, diğer Avrupalı düşmanlarına karşı savaşmış, yine Kurtuluş Savaşı'nı da Avrupalı düşmanlarına karşı vermiştir. Ne var ki bu durum Türkiye'yi, Avrupa'dan



koparacak yerde tam tersi istikamette çağdaşlaşma yönündeki kararlılığını kamçulamış ve Avrupa'nın da bir parçası olduğunu kanıksamıştır.

AB'nin ilk adımları, İkinci Dünya Savaşı'ndan yıkık durumda çıkan Avrupa'da bir barış adası yaratmak düşünden yola çıkarak Avrupa'yı yeniden yapılandırma düşüncesinden doğmuştur. Bu düşünce, Birleşik Avrupa ya da Avrupa Birliği ülküsünün bir uzantısıdır (Vardar, 1998, s. 214). Savaştan yıkık çıkan Batı Avrupa'nın politik ve ekonomik seçkinleri, uluslararası alanda yeniden yer almanın ancak eski gerginlikleri ortadan kaldırmakla olanaklı olacağını görmüştür (Eralp, 1997, s. 89). Bu nedenle AKÇT (1951), AET (1957) ve AAET (1957) gibi üç büyük örgüt, 1987'de Avrupa Tek Senedi ile önce AT, sonra 1992'deki Maastricht Antlaşması ile AB'ye dönüşmüştür (Dedeoğlu, 1996, s. 40).

AB'yi bir araya getiren harcın, ortak paydaya dayanan kimlik değil, paylaşılan hedefler ve tasarılar olduğu biçimindeki görüşlerin kayda değer alınması gerekmektedir. Bu anlamda, birlik üyesi ülkelerin veya Avrupalıların bir arada ne oldukları değil, tersine bir araya geldiklerinde neyi başaracakları önem taşımaktadır (Dinç, 2011, s. 25). Diğer taraftan Osmanlı (Ataman) İmparatorluğu, tarihin üçüncü ve son Roma'sıdır (Ortaylı, 2018, s. 50). Öyle ki İstanbul'un alınmasından sonra Fatih Sultan Mehmet Han'ın yaptığı ilk uygulamanın Roma'ya ait belgeleri toplamak; toprak, vergi, bürokrasi alanında Roma sistemini temel alan yenilikler yaparak, Vatikan'a mektup yazması ve Roma'nın hükümdarı olduğunu bildirmesidir (İnalçık, 2018b, s. 300). Onun için, AB'nin bir din birliği olduğu yönündeki söylemin ötesine geçerek, Kopenhag Kriterleri'nde belirtilen ölçütlere bağlı kalıp, 11'inci yüzyıldan beri Avrupa siyasasının ayrılmaz bir parçası olan ve uygarlığa beşik olmuş Anadolu'nun sahibi Türkiye'yi tam üye olarak kabul etmesi bir zorunluluktur. Aksi halde, kaydedilen samimi ilişkiler yerini, kaybedilen mürâi ilişkiler alacaktır.

#### **1.10.2.1. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Başvurması**

AET'in 1957'de kurulmasının ardından Türkiye, 31 Temmuz 1959'da ortaklık başvurusu yapmıştır (AB, 2018). 12 Eylül 1963'te imzalanan ve 1 Aralık 1964'te yürürlük kazanan Ankara Antlaşması, Türkiye'nin AET'e katılma yolunda en az beş yıl sürecek Hazırlık Dönemi'ni başlatmıştır. Türkiye ile AET Ortaklık Antlaşması hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere üç aşamaya

ayrılmıştır (Gönlübol ve Kürkçüoğlu, 1996, s. 519). Bu anlamda Kopenhag Kriterleri, AB'ye ortaklık öncesi uyum sürecinde, aday ülkelerin yerine getirmesi istenen belli ölçütleri kapsamaktadır. Bunlar ekonomik, politika ve müktesebat (edinç) özümsemesi olmak üzere üç aşamada toplanmıştır. Bu aşamalar hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve tam üyelik olarak öngörülüp, Gümrük Birliği'nin ise ikinci aşamadan sonra yaşama geçirilmesi planlanmıştır (AB, 2018). Bu aşamalar:

1. Hazırlık Aşaması: Türkiye ekonomisinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Böylece AET, dört ihracat ürününe ithalat kotası getirmiştir. Bunlar kuru üzüm, tütün, kuru incir ve fındıktır.

Birinci Mali Protokol kapsamında \$ 175 Milyon endüstri tasarı ve altyapı yardımı sağlanmıştır. Bu krediler, Boğaziçi Köprüsü ve Keban Barajı yapımında kullanılmıştır.

2. Geçiş Dönemi: Geçiş dönemi 1970'teki Katma Protokol ile başlamıştır. AB ile Türkiye arasındaki endüstri mallarını kapsayacak bir gümrük birliğini kurmak amaçlanmıştır. Ancak tarımsal ürünler, çelik ve kömür bunun dışında tutulmuştur. Amaçlanan;

- Endüstri ürünlerinde aşamalı biçimde gümrük birliğine geçiş ve gümrük vergilerinin 12 ilâ 22 yıl arasında tamamen kaldırılması,
- Tarımsal ürünler için seçenekli yöntem uygulanması,
- 12 ilâ 22 yıl arasında işgücünün serbest dolaşımının sağlanması,
- Mali yardımların yapılması,
- Ekonomik politikaların uyumlaştırılması,

3. Son Dönem: Geçiş döneminin tamamlanması ile son döneme girilmesi öngörülmüştür.

4. Ortaklık Organları:

- Ortaklık Konseyi: Kararlar oy çokluğu ile alınıp, bağlayıcıdır. Avrupa komisyon ve konseyi ile Türkiye hükümet temsilcilerinden oluşur.
- Ortaklık Komitesi: Ortaklık Konseyi'ne yardımcı kuruluş olup, Brüksel'de büyükelçilikler düzeyinde toplanır.
- Karma Parlamento Komitesi: Avrupa Parlamentosu ile Türkiye Parlamentosu tarafından seçilen on sekizer üyeden oluşur. Öneri niteliğinde kararlar alır ve denetim görevini de yerini getirir.

1987’de Türkiye, Ankara Antlaşması’nda öngörülen aşamaların tamamlanmasını beklemeden tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Ancak bu başvurusu 1989’da, AB tarafından iç bütünleşme bitmeden yeni bir üyenin kabul edilemeyeceği gerekçesiyle reddedilmiştir (Özcüre, 2014, s. 475). AB ile Türkiye Ortaklık Konseyi’nin 6 Mart 1995’te Brüksel’de, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında bir gümrük birliği kurulmasını öngören bir anlaşma imzalanması, bu anlaşmanın 12 Aralık 1995’te, Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmasının ardından Türkiye’nin 1 Ocak 1996’dan itibaren Gümrük Birliği’ne dahil olması, Türkiye’nin AB üyeliği yolunda attığı çok önemli bir adım olarak kabul edilmektedir (Armaoğlu, 2010, s. 1154).

10 Aralık 1999’da Helsinki’de yapılan zirvede, Türkiye’nin tam üyeliğe adaylığı tescil edilmiş ve uzun bir geçmişi bulunan ilişkide yeni bir dönem başlamıştır. 17 Aralık 2004’te Brüksel Zirvesi, AB ile Türkiye ilişkilerinde bir dönüm noktası olmuştur. Zirvede, Türkiye’nin öngörülen politik ölçütleri yeterli ölçüde karşıladığı belirtilerek, 3 Ekim 2005’de görüşmelere geçilmesi önerilmiştir (AB, 2018). Var olan durumda, AB’ye tam üyelik için başvuru yapmış ve üyelik görüşmelerine başlamış olan ülkeler arasında, Türkiye ile Makedonya bulunmaktadır. AB'nin 6’ncı genişlemesi kapsamında, 2003’te AB’ye adaylığı kabul edilen ve 3 Ekim 2005 tarihinde üyelik görüşmelerine başlanan Hırvatistan, 1 Temmuz 2013’te, AB’nin 28 inci üyesi olmuştur (TOBB, 2018). Öte yandan, AB ülkelerinin güçlü bir Avrupa güvenlik ve savunma gücünün oluşturulması doğrultusunda bir isteğe iye olması gerektiği düşüncesinden (Yıldız, 2000, s. 7) hareketle güçlü askeri yapı ve ordusuyla Türkiye, AB’ye olumlu katkı sağlayacaktır. Tüm bunlar değerlendirildiğinde, Türk kamuoyunda tam üyelik görüşmelerinin AB tarafından sürüncemede bırakıldığı biçiminde bir algı oluşmaktadır. Oysa nüfusu hızla yaşlanmakta olan AB için genç ve devimsel nüfusuyla Türkiye’nin AB’ye enerji katacağı bilinmelidir. Öbür yandan, Türkiye’nin coğrafi konumu, enerji kaynaklarına ve Ortadoğu pazarına yakınlığı da, AB’ye bir üstünlük kazandıracaktır.

#### **1.10.2.2. Kopenhag Kriterleri ve Madrid Zirvesi**

AB’ye üye olmak için aday ülkelerin öncelikle tam üyelik başvurusunda bulunması ve bunun da, AB Konseyi’nce bir karara bağlanması gerekmektedir. 21

ilâ 22 Haziran 1993'te Kopenhag'ta toplanan Avrupa Konseyi, aday ülkelerin AB'ye üyelik statüsü kazanması amacıyla yerine getirmesi gereken ölçütleri belirlemiştir. Kopenhag Zirvesi'nde Avrupa Konseyi, AB'nin genişlemesinin Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabulünden önce yerine getirmesi gereken ölçütleri de belirlemiştir. Kopenhag Kriterleri olarak da bilinen bu ölçütler politik, ekonomik ve birlik mevzuatının özümsemesi olmak üzere üç ana başlıkta toplanmıştır (TOBB, 2018).

Politik ölçütler demokrasiyi, tüzenin üstünlüğünü, insan ve azınlık haklarını güvence altında olduğu istikrarlı bir kurumsal yapının varlığını öngörmektedir. Ekonomik ölçüt, işleyen ve aynı anda rekabetçi baskılar ile diğer piyasa koşullarına dayanabilecek bir serbest piyasa ekonomisinin varlığını benimsemektedir. Birlik mevzuatının benimsenmesi politik, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine bağlı kalmak koşuluyla üyelik için gerekli yükümlülükleri karşılayacak yeteneğinin varlığını hedef edinmektedir (ABB, 2018).

SSCB'nin dağılmasıyla Orta ve Doğu Avrupa'da bağımsızlığını ilân eden 10 ülkenin AB'ye üye olmalarını sağlamak için 1995 yılında Madrid Zirvesi'nde yenilikler ve güncellemeler yapılarak, Kopenhag Kriterleri geliştirilmiştir (TOBB, 2018). Bunlar:

1. Demokrasiye, tüzenin üstünlüğüne, insan haklarına ve azınlık haklarına saygılı davranmayı ve toplumsal korumayı güvence altına alan kurumların istikrarının sağlanması,

- Demokrasi ve tüzenin üstünlüğü,
- İnsan hakkı ve azınlık hakları,
  - Sivil ve politik haklar,
  - Ekonomik ve sosyokültürel haklar,
  - Azınlık haklarının korunması,

2. İşleyen serbest piyasa ekonomisi ve AB'nin rekabetçi yapısı ile serbest piyasa koşullarına dayanma yeteneği,

- İşleyen serbest pazar ekonomisinin varlığı,
- AB'nin rekabet gücüne uyum sağlama yeteneği,

3. Politik, ekonomik ve parasal birlik hedeflerine bağlılık dâhil üyelik yükümlülüklerini yerine getirebilme kapasitesinin varlığı,

- Sınırlardan arındırılmış bir pazar:
  - Kişi, sermaye, mal ve hizmetin serbest dolaşımı,
  - Rekabet yeteneği,
    - Yeni teknoloji ve buluşlar,
    - Ekonomik ve mali konular,
  - Ekonomik ve parasal birlik,
    - Vergi,
    - İstatistik,
- Kesimsel plan ve politikalar,
- Ekonomik ve sosyal uyum,
  - İstihdam ve sosyal konular,
  - Bölgesel politika ve uyum sağlama,
- Yaşam kalitesi ve çevre etkeni,
- Adil ve iyi işleyen içişleri yapısı,
- Dış Politika,
  - Ticari ve uluslararası ekonomik ilişkiler,
  - Kalkınma stratejileri,
  - Gümrük politikası,
  - Ortak dış politika ve savunma tasarıları,
- Mali sorunlar,
  - Mali denetim,

#### 4. Yönetimsel kapasitenin güçlendirilmesi,

- Yönetimsel yapı ve tüzesel kapasitenin AB'ye uyumlu ve etkin duruma getirilmesi,

Avrupa Komisyonu, aday ülkeleri Kopenhag Kriterleri'ne uyum konularında düzenli olarak denetlemekte ve her yıl düzenli olarak ilerleme raporları yayımlamaktadır. Ek olarak, Avrupa Komisyonu, Kopenhag Kriterleri çerçevesinde aday ülkelerin gerçekleştirmesi gereken kısa ve orta süreli çalışmaları ve Avrupa edincine uyumu içeren, Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlamaktadır. Türkiye için de, en son Katılım Ortaklığı Belgesi, 18 Şubat 2008 tarihinde kabul edilmiştir (ABB, 2018). Avrupa Komisyonu'nca hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi karşısında aday ülkeler hangi ölçütleri yerine getirileceğini ortaya koyan ulusal programlar hazırlamaktadır. Türkiye'nin

Gözden Geçirilmiş Ulusal Programı, 31 Aralık 2008 tarihinde kabul edilmiştir (ABB, 2018).

### 1.10.2.3. Tam Üyelik Görüşmeleri

AB mevzuatları ve standartları otuz beş ayrı konu başlığı altında toplanmıştır. Görüşmeler konu başlıklarının ayrı ayrı ele alınması biçiminde yürütülmektedir. Konu başlıkları da, tüm başlıklarla ilgili görüşmelerin hepsinin kapanmasından sonra tümünden kapanmış sayılmaktadır.

Çizelge 5. AB Mevzuat ve Standartları Üzerine 35 Konu Başlığı

1.Malların Serbest Dolaşımı	19.Sosyal Politika ve İstihdam
2.Kişilerin Serbest Dolaşımı	20.İşletme ve Endüstri Politikası
3.Oturma Hakkı ve Hizmet Sunum Serbestisi	21.Transavrupa Ağları
4.Sermayenin Serbest Dolaşımı	22.Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Eşgüdümü
5.Kamu İhaleleri	23.Adli Konular ve Ana Haklar
6.Şirketler Hukuku	24.Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
7.Fikri Mülkiyet Hukuku	25.Bilim ve Araştırma
8.Rekabet Politikası	26.Eğitim ve Kültür
9.Mali Hizmetler	27.Çevre
10.Bilgi Toplumu ve Basın	28.Tüketici Sağlığının Korunması
11.Tarım ve Kırsal Kalkınma	29.Gümrük Birliği
12.Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası	30.Dış Politika
13.Balıkçılık	31.Dışişleri, Güvenlik ve Savunma Politikası
14.Ulaştırma Politikası	32.Mali Denetim
15.Enerji	33.Mali ve Bütçe Hükümleri
16.Vergilendirme	34.Kurumlar
17.Ekonomik ve Parasal Politika	35.Diğer Konular
18.İstatistik	

Kaynak: İSO, 2016, s. 50.

Konu başlıkları üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasıyla birlikte, katılım anlaşmaları hazırlanmakta ve hazırlanan bu anlaşmalar, AB üyesi ülkeler ile aday ülkeler arasında iki taraflı olacak biçimde imzalanmaktadır. İmzalanan anlaşmalar, Avrupa Parlamentosu'nun ve üye ülke parlamentolarının onayına sunulmaktadır. Katılım anlaşmalarının imzalanmasından sonra parlamentolardaki onay ya da halk oylaması süreci iki yıla kadar uzamaktadır. Tüm bu süreci bir tarafa bırakılırsa, AB'ye katılmış olan son 10 ülkede görüldüğü üzere, tam üyelik görüşmeleri, başvuru tarihinden itibaren yaklaşık 4 ilâ 5 yıl içinde sonuçlanmaktadır. Türkiye'nin 3 Ekim 2005'te başlayan görüşmeleri geçen onca

yıla karşılık önemli bir ilerleme kat edememiştir. Bununla birlikte çalışmaya konu olan 2 ve 19 sayılı fasılların üyelik öncesinde uyum ve eşgüdümün sağlanması konusunda büyük önem taşıdığı bilinmektedir. Her geçen gün sosyal güvenliğe duyulan gereksinim arttığı gibi, küreselleşen dünyada da bunun önemi bir kat daha artmaktadır. Bu bakımdan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri burada bir seçenek gibi dursa da, orta ve uzun sürede sosyal güvenlik anlamında 2 ve 19 sayılı fasılların durdurulmasının aksine bir an önce görüşmelerin yeniden başlaması ve uyum çalışmalarına hız verilmesi gerekmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ İLE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ

#### 2.1. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN KAYNAKLARI

Avrupa Birliği düzeyinde oluşturulan sosyal güvenlik sistemi ve bu sistem ile ilgili uygulanan yöntemin amacı üye ülkelerin sosyal güvenlik politikalarını uyumlaştırmaktan çok, AB'nin temel taşlarından biri olan işgücünün serbest dolaşım ilkesinin düzgün olarak işletilmesi yönünde gereken önlemler almaktır. Bu açıdan üye ülkeler arasında eşgüdümünün sağlanmasına yönelik önlemler, 1957'de, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulmasının ardından yayımlanan 3/58 ve 4/58 sayılı tüzüklerle sağlanmıştır. İzleyen yıllarda geniş çaplı bir eşgüdüm sistemi kurma yönündeki çabalar, 1408/71 sayılı "Topluluk İçinde Dolaşan İşçilerin ve Aile Üyelerinin Sosyal Güvenlik Politikalarının Uygulanması Hakkında Tüzük" ve 574/72 sayılı "Uygulama Tüzüğü" ile gerçekleşmiştir (Arıcı, 1997, s. 92).

1408/71 sayılı Tüzük 2009'dan sonra yerini, 883/2004 sayılı Tüzük'e bırakmıştır. Bu yeni tüzük, 1408/71 sayılı Tüzük'ün felsefesini taşımakla birlikte sosyal güvenliğinin eşgüdüm kapsamının hem sigortalılar, hem de sigorta kolları açısından genişletmiştir (SGK, 2012a, s. 3). Uzun bir uygulamadan sonra genişleyen ve üye sayısı artan AB'nin sosyal güvenlik politikasında eşgüdümün sağlanması için yeni bir tüzüğe gereksinim duyulmuştur. Bu gereksinim uyarınca 883/2004 sayılı Tüzük ile 987/2009 sayılı "Uygulama Tüzüğü" yayımlanmıştır. Güncellenmiş bu yeni tüzükler, 1 Mayıs 2010'dan itibaren yürürlük kazanmıştır.



Çizelge 6. AB Sosyal Güvenlik Siteminde Mevzuat Uyum Süreci

No	AB mevzuatı	Taslak Türk mevzuatı	Kapsam	Sorumlu kurum	Yayın tarihi
1	1408/71, 574/72, 1390/81, 883/2004, 629/2006 ve 859/2003 sayılı Tüzükler	Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılacak ikincil düzenlemeler <sup>2</sup>	SGK mevzuatının uygulanmasının sağlanması	SGK	2009 <sup>3</sup>
2	1408/71, 574/72, 1390/81, 629/2006 ve 859/2003 sayılı Tüzükler	Sigorta İşlemleri Yönetmeliği <sup>4</sup>	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun uygulanmasının sağlanması	SGK	2009
3	1408/71, 574/72, 1390/81, 629/2006 ve 859/2003 sayılı Tüzükler	Sağlık İşlemleri Yönetmeliği <sup>5</sup>	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun uygulanmasının sağlanması	SGK	2009

Kaynak: EURES, 2019, s. 2.

1997 yılından sonra yapılan önemli değişikliklerle 1408/71 sayılı Tüzük uyarınca yenilikler yapılmıştır. İşçi tanımı, zorunlu sigortalı ya da isteğe bağlı sigortalı ile bir veya birden fazla sigorta kolu kapsamında sigortalı sayılıp, istihdam edilenler, isteğe bağlı sigortalılar, kendi hesabına çalışanlar, mevsimlik çalışanlar, belirli kıstasları sağlamak koşuluyla sınır çalışanları, aile üyeleri ve hak üyeleri ile göçmenler ve yurtsuzlar biçiminde güncellemeler yapılmıştır. Bu tanım 1998'de devlet memurlarını, 1999'da da öğrencileri kapsayacak biçimde

<sup>2</sup> Öncelik 19.4 AB edincinin iç tüzeye aktarılmasının sürdürülmesi ve iş teftiş de içinde olmak üzere, idari ve uygulayıcı yapıların sosyal ortaklarla işbirliği içinde güçlendirilmesi altında da bulunmaktadır.

<sup>3</sup> Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılacak ikincil düzenlemelerle ilgili AB tüzesine kısmen uyum sağlanacaktır. Mevzuata tam uyum tarihinden bir yıl önce tamamlanacak, söz konusu mevzuatın uygulanması ise üyelikle birlikte başlayacaktır.

<sup>4</sup> Öncelik 19.4 AB edincinin iç tüzeye aktarılmasının sürdürülmesi ve iş teftiş de içinde olmak üzere, idari ve uygulayıcı yapıların sosyal ortaklarla işbirliği içinde güçlendirilmesi altında da bulunmaktadır.

<sup>5</sup> Öncelik 19.4 AB edincinin iç tüzeye aktarılmasının sürdürülmesi ve iş teftiş de içinde olmak üzere, idari ve uygulayıcı yapıların sosyal ortaklarla işbirliği içinde güçlendirilmesi altında da bulunmaktadır.

genişletilmiştir. Bu yıldan sonra sosyal güvenlikte eşgüdüm sisteminin güncellenmesi konusunda etkin adımlar atıldığı görülmektedir (SGK, 2012a, s. 3).

Avrupa Komisyonu'nun çalışmaları, çeşitli hedefler belirlemek ve izleme yapıları geliştirme biçiminde kendini göstermiştir. Eşgüdüm yönetimi olarak belirtilen ve ye ülkelerin belli amaçlar doğrultusunda iyi uygulama örneklerini değerlendirmesine olanak tanıyan, ancak bağlayıcı olmayan düzenlemeler, bu tür çalışmalarda kullanılan önemli araçlar olmuştur. Komisyonun, bu amaçla yayımladığı belgelerin ana amacının, sosyal güvenlik sisteminin güncellenmesi olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, daha önce yayımlanmış çeşitli belgelerden söz etmek olanaklı ise de, ilk önemli çıkış, 2003 yılı ve 803 sayılı Komisyon Bildirgesi ile gerçekleşmiştir. Bu bildirge çalışabilirliği, çalışma yoluyla kazanç sağlamayı ve herkes için üst seviye sosyal korumayı sağlarken, diğer yandan ülkelerin bütçelerine de yk getirmekten kaçınmayı hedeflemiştir. 2005 yılı ve 706 sayılı Komisyon Bildirgesi ile Açık Eşgüdüm Yönetimi'nin (Open Method Coordination), sosyal koruma ve sosyal içerme alanlarında nasıl işleyeceğine ilişkin öneriler ve bu alanda hedefler yayımlanmıştır. Bu kapsamda üç ana hedef belirlenmiştir. Bunların ilki, etkin ve finansal olarak sürdürülebilir, ulaşılabilir sosyal koruma sistemleri ve fırsat eşitliğinin ve sosyal içerme politikalarıyla sosyal kaynaşmanın desteklenmesidir. İkincisi, Sürdürülebilir Gelişim Stratejisi (Sustainable Development Strategy) doğrultusunda, daha çok ekonomik büyüme ve daha çok için yapılmasıdır. Üçüncüsü, bu alandaki politikaların üretilmesi, izlenmesi ve uygulanmasına sosyal tarafların katılımını sağlamak, yani sosyal diyaloğu iyi yönetişim ve saydamlığı sağlama ilkesini yaşama geçirmektir. Grldğu üzere söz konusu bildiriler hedef belirleyen metinlerdir. 2010'da yayımlanan Emeklilik Sistemi zerine Yeşil Kitap ile Yeterli, Güvenli, Sürdürülebilir Emeklilik Gündemi zerine Beyaz Kitap, komisyonun bu alanda attığı somut adımlardır. Yeşil Kitap ve Beyaz Kitap, bağlayıcı hükümler içeren AB mevzuatında, yasal düzenlemelerin hazırlık çalışmaları olarak görülmektedir. Beyaz Kitap'ın ana iki vurgusu yaşlanma ile emeklilik ve istihdam ilişkisidir. Komisyonun uzun sürede alacağı önlemler, emeklilikle ilgili yeniliğinin daha sıkı ve yakından izlenmesi, emeklilikle ilgili yeniliklerinin finansal açıdan desteklenmesini sağlayacak finansal altyapının kurulması, cinsiyetler arasındaki farkın azaltılması için uygulama örneklerinin geliştirilmesi, özel emeklilik

fonlarının oluşturulması için gerekli önlemler alınması biçimde sıralanmıştır (SGK, 2012a, s. 5-7).

Üye ülkeler arasında sosyal güvenlik sistemi eşgüdümünün sağlanmasına ve sürdürülmesine yönelik ilk önlemler, 1957 Roma Antlaşması ile AET'nin kurulmasının ardından alınmıştır. Bu adımı izleyen yıllarda daha geniş kapsamlı bir sistem geliştirme konusundaki çabalar günümüze kadar sürmüştür (SGK, 2012a, s. 25).

1992 yılındaki Maastricht Sosyal Antlaşması ile birlikte Avrupa uyumunun sosyal boyutu da öne çıkmıştır. Özellikle 1992'den günümüze kadar yaşanan süreçte, uyumun sosyal boyutunun geniş çapta Avrupa Komisyonu'nda ve Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nde tartışılmaya başlanmış olduğu görülmektedir (Büyükuslu, 1997, s. 16). Bu açıdan Sosyal Protokol, sosyal niteliğin biçimlenmesinde önemli bir durak olarak görülmektedir. Ancak 1992'den sonra AB sosyal politikası bakımından çeşitli endişeler de ortaya çıkmış, ortak sosyal politikaların çalışma yaşamında esnekliğe zarar vereceği, özellikle kuzey ve güney ülkeleri arasındaki sosyal destek seviyelerinde uyumlaştırmanın ve standartlaşmanın başarılamayacağı yönünde eleştiriler dile getirilmiştir. Buna bir çözüm olarak, Avrupa yurttaşlığı (European citizenship) kavramı gündeme oturmuştur. Böylece sosyal güvenlik alanında uyumlaştırmanın ve serbest dolaşımın önünde sosyal güvenliğin bir engel olmaktan çıkartılması önemli duruma gelmiştir (Arıcı, 1997, s. 90).

1997 yılındaki Amsterdam Antlaşması, işsizlik ve istihdam bakımından AB sosyal güvenlik tarihinde önemli bir dönüm noktasıdır. Antlaşmada sosyal politikanın ortak sorumluluk alanında olduğu ilk kez teyit edilmiştir. Böylece sosyal güvenliğin amaçları içinde istihdamın geliştirilmesi, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve sosyal güvenliğin sürdürülebilir duruma getirilmesi gibi birçok sosyal konular gündeme alınmıştır (Erdoğan, 2010, s. 103). Özellikle 2000'li yıllardan sonra komisyonca, üye ülkelerin yetkilerinde olan sosyal güvenlik alanına ait sorumlulukların giderek daha fazlasının birliğe devredilmesi yönünde çalışmalar yapıldığı da görülmektedir. Bu çalışmalar köklü çıkışlar yerine, belli konularda asgari seviyeyi belirlemek, çeşitli hedefler ortaya koymak ve izleme yöntemleri oluşturmak biçiminde kendini göstermiştir (SGK, 2012a, s. 5-6). Bu anlamda Mart, 2000'de Lizbon Zirvesi'nde sosyal uyum, sürdürülebilir kalkınmasının anahtarı biçiminde sunulmuştur. Böylece sosyal politika, işgücünün

serbest dolaşımı ve sosyal güvenlik ekseninde ekonomi ve istihdamın sosyal politika ve sosyal güvenlik açısından birbirlerini dışlamamaları, tersine birbirlerini güçlendirecekleri bir amaç zinciri içinde ele alınması önerilmiştir (Erdoğan, 2010, s. 119). Bu durumda, 2000 yılı içinde AB'nin sosyal güvenlik politikasının rotası da belirlenmiştir. AB sosyal politikasının daha çok sosyal adalet, gönenç ve bütünleşme ekseninde ele alındığı görülmektedir.

AB içinde sosyal güvenlik politikaları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle, AB'de sosyal güvenliğe ilişkin olarak uygulanan edinç, ülkelerin sosyal güvenlik politikalarını yakınlaştırmak ve uyumlaştırmaktan çok, ortak pazarın mihenk taşlarından olan işgücünün serbest dolaşım ilkesinin düzenli işlemesi için gereken önlemleri almaktır. Bunun yanında AB Komisyonu tarafından birlik düzeyinde, sosyal güvenlik konularında bazı ana ilkeleri belirlemeye yönelik çeşitli girişimler de yaşama geçirilmektedir (SGK, 2013a, s. 89). Türkiye açısından bir AB adayı ülke olarak vurgulanması gereken sosyal güvenlik politikasını da kapsayan AB sosyal politika ve istihdam stratejisi, AB'de işgücünün serbest dolaşımının ve sosyal güvenliğinin sağlanması, çalışma yaşamında kadın ile erkek eşitliği, sosyal iletişim ve çalışanların yönetime katılması, işçi sağlığı ve güvenliği, işgücü piyasasında ayrımcılık yasağı konuları ele alınmaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS), Avrupa 2020 Stratejisi, güvenceli esneklik, Avrupa edincinde bulunan diğer konular ile ABAD kararları eşliğinde Türkiye'nin AB ile yürüttüğü görüşme süresinde, sosyal güvenlik ve istihdam ile ilgili 19 sayılı görüşme faslına Türkiye'nin uyumu bakımından yaptığı ve yapacağı çalışmalar önem kazanmıştır (Özcüre, 2016a, s. 2). 2006 yılındaki sosyal güvenlik düzeltimi sonrasında AB ile Türkiye arasında bir uyumun yakalandığı ve bunun 19 sayılı fasıl ile desteklenmesi ve bunun bir ileri aşamaya taşınması amaçlanmıştır.

AB, sosyal güvenlik politikaları ile ilgili genel bir düzenleme yetkisine iye olmayıp, ancak kendisine kurucu anlaşmalarla verilen alanlarda tasarruf yapabilmektedir. Başka deyişle, anlaşmalar çerçevesinde sınırlı yetki ilkesi geçerlidir (Arsava, 1985, s. 25). AB, anlaşmalarla kendisine devredilmiş yetkileri kullanılırken ortaya konulan mevzuat, tüzük ve yönergeler biçiminde birlik tüzusunün ikincil kaynağı olarak nitelendirilmektedir. Bu mevzuat, birliğin kuruluş aşamasında ortaya çıkan gereksinim nedeniyle geliştirilen çeşitli yasama araçlarını kapsamaktadır. Bunlar AB Antlaşması'nın 249'uncu maddesinde belirlenen ve

bağlayıcılığı bulunan tüzükler, yönergeler ve kararlardır (Polat, 2007, s. 18). Durum böyle iken AB üyesi olmayan İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre için de Avrupa Ekonomik Alanı (European Economic Area) kapsamında bu ülkelerin yurttaşları için serbest dolaşım hakkının tanınmış ve ortak sosyal güvenlik sistemi oluşturulmuştur (AB, 2018). Bunlar:

- Analık, babalık ve hastalık,
- Emekli aylıkları ve maluliyet,
- Yetim, dul yardımı ve cenaze ödeneği,
- İşsizlik yardımları,
- Aile yardımları,
- İş kazası veya meslek hastalığı yardımları,

Anlaşıldığı üzere AB temelde bir ekonomik birlik olsa da, başlangıcından beri hep işçilerin serbest dolaşımını ve bu işçilerin sosyal güvenliklerinin sağlanması da amaçlanmıştır. Roma Antlaşması'nın sosyal politika ya da işçilerin serbest dolaşımını ve sosyal güvenlikle ilgili olan 117 ilâ 128'inci maddeleri, uluslararası alanda, özellikle mesleki eğitim, istihdam, çalışma koşulları, sosyal güvenlik ve toplu pazarlıkla ilgili konularda yakın işbirliği içinde olunmasını savunmuştur (Hantrais, 2011, s. 378).

### **2.1.1. Avrupa (Konseyi) İnsan Hakları Sözleşmesi**

AB sosyal güvenlik belgelerinde tanıdığı ve atıf yaptığı uluslararası hukuk kaynaklarının ve sözleşmelerinin başında Avrupa Konseyi Sözleşmesi en başta yer almaktadır. İnsan hakları bağlamında atılmış en büyük adım Avrupa Konseyi tarafından 4 Kasım 1950'de kabul edilen ve 1953'te yürürlük kazanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'dir (Ertürk, 2008, s. 70). Bu sözleşmede BM İnsan Hakları Bildirgesi'nde olduğu gibi insan hak ve özgürlüklerinin yalnızca genel ilkelerinin sayılmasıyla yetinilmemiş, somut ve ayrıntılı olarak tanımlanması ve sınırlarının belirlenmesi de belirlenmiştir. Ayrıca bu sözleşmeyle etkin bir koruma yapısı da geliştirilmiştir (Sanioğlu, 2008, s. 80). Sosyal güvenlik hakkı da bu bağlamda tanınan temel bir insan hakkıdır. Herkesin kişi onuruna yakışır bir yaşam sürmesi için asgari standartların belirlenmesinde sosyal güvenlik önemli bir duraktır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yaptığı yargılamalar da sözleşmeye katkı anlamında uyum sağlamasını amaçlamıştır. Böylece sözleşmenin önemi de vurgulanmıştır. Bu açıdan da Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargı kuşağı içinde yer almaktadır.

### **2.1.2. Avrupa (Konseyi) Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart**

Avrupa Sosyal Şartı, AB'nin dışında ancak ILO sözleşmeleri ile birlikte AB edinci içinde değerlendirilen tüzesel kaynaklar arasındadır (Özcüre, 2016a, s. 100). Bir sosyal haklar sistemini oluşturan Avrupa Sosyal Şartı, 18 Ekim 1961'de imzalanan Avrupa Sosyal Şartı ile tanınır, sosyal güvenlik hakkını da güvence altına alınmıştır. 1965'te yürürlük kazanan sosyal şart, İnsan Hakları Sözleşmesi'nin sosyal haklar kısmındaki karşılığını oluşturan bir sözleşme olup, ayrıca bu sözleşmeyi onaylayan ülkeleri tüzesel açıdan bağlamaktadır (Gülmez, 1993, s. 19).

İtalya'nın Torino kentinde 1961 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı, sosyal güvenlik sistemi bakımından önemlidir. Sözleşmenin ikinci bölümünde, imzacı ülkelere sosyal güvenlik kapsamında önemli yükümlülükler getirilmiştir. Bu yükümlülükler baktığımızda sosyal güvenlik sistemini oluşturma ve yeterli seviyede yükseltme, sistem içinde eşit işlemler ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi ilkeleri yer almaktadır. 12'nci maddesi sosyal güvenlik hakkını, 13'üncü maddesi sağlık ve sosyal yardım hakkını, 14'üncü maddesi sosyal hizmetlerden yararlanma hakkını, 16'ncı maddesi ailenin sosyal, yasal ve ekonomik olarak korunma hakkını, 17'nci maddesi anne ve çocukların sosyal ve ekonomik olarak korunması hakkını düzenlemektedir. Sosyal güvenlik ve sosyal politikaya ilişkin hükümler ise 136 ilâ 145'inci maddeler arasında yer almaktadır (Arıcı, 1997, s. 41–44).

Çizelge 7. AB’de Sosyal Güvenliğe İlişkin Karar Alma Süreci

Doğrudan Nitelikli Çoğunlukla Karar Alınan Konular (137/2-b)	a) İş sağlığı ve güvenliği b) Çalışma koşulları e) İşçilerin bilgi verilmesi ve danışılması h) İşgücü piyasasından dışlanmış bireylerin yeniden işgücü piyasası ile bütünleştirilmesi i) Kadın ve erkek eşitliği j) Sosyal dışlanmaya karşı uğraş k) Sosyal korumanın çağdaştırılması
Dolaylı Nitelikli Çoğunlukla Karar Alınan Konular (137/2-b)	d) İş sözleşmesinin sonlandırılmasından sonra da işçilerin korunması f) İşçi ve işveren çıkarlarının temsili ve toplu olarak savunulması g) Üçüncü ülke uyruklularının istihdam koşulları
Oybirliği İle Karar Alınan Konular (137/2-b)	c) Sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal açıdan korunması d) İş sözleşmesinin sonlandırılmasından sonra da işçilerin korunması f) İşçi ve işveren çıkarlarının temsili ve toplu olarak savunulması (g) Üçüncü ülke uyruklularının istihdam koşulları
Topluluğun Bağlayıcı/Bütünleştirici Karar Alma Yetkisi Dışında Kalan Konular (137/5)	Ücret hakkı Örgütlenme hakkı Grev hakkı Lokavt hakkı

Kaynak: Çelik, 2004, s. 10.

1961’de ortaya çıkan Avrupa Sosyal Şartı, ILO sözleşmelerinden yola çıkılarak oluşturulmuştur. Türkiye, 1964 yılında sosyal şartı imzalamış, ancak 1989’da, 3581 sayılı Kanun ile bunu onaylamayı uygun bulmuştur. Sosyal şartın bazı maddelerine çekince konulmuşsa da, sosyal güvenlikle ilgili maddeler çekincesiz onaylanmıştır.

1 Temmuz 1999’da yürürlük kazanan Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, belirli değişikliklerle birlikte, 1961 yılındaki Avrupa Sosyal Şartı’na 1988’de Ek Protokol ile eklenen hakları ve yeni hakları bünyesinde toplamıştır. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, temel sosyal ve ekonomik hakların hepsini güvence altına alan bir sözleşmedir. 1961 yılındaki Avrupa Sosyal Şartı’nın boşluklarını tamamlayarak, 21’inci yüzyıl gerçeklerine uyarlanmış bir insan hakları belgesidir (Arıcı, 1997, s. 40). 2004 yılında Türkiye’nin de kabul ettiği Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nı 2 Ekim 2006 tarihinde

onaylanması uygun bulunmuştur. Ancak, bu sözleşmenin maddelerine çekince koymak yerine, kabul edilen maddeler belirtilmekle yetinilmiştir. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 12'nci maddesi sosyal güvenlik haklarından söz etmektedir (Avrupa Konseyi, 2001, s. 166-167). Sözleşmenin 12'nci maddesi:

- Sosyal güvenlik politikası oluşturmak ve sürdürmek,
- Sosyal güvenlik politikasını Avrupa Sosyal Güvenlik kodunun onayı için gereken seviyeden daha düşük seviyede olmamak koşuluyla yeterli düzeyde sürdürmek,
- Sosyal güvenlik politikasının daha yüksek bir seviyeye taşımaya çalışmak,
- Uygun olan ikili ya da çok taraflı sözleşmeler yoluyla yahut başka biçimde bu sözleşmelere konu olan koşullara bağlı olarak, aşağıdaki durumları sağlayacak girişimlerde bulunmak;

*“Bireylerin taraf ülkeler arasında, ne koşulda olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında, sosyal güvenlik tüzelerinden doğan yardımlarını korunması da dâhil, sosyal güvenlik hakları açısından diğer ülkelerin yurttaşları ile kendi ülkesi yurttaşlarına eşit davranılmasını,*

*Sözleşme taraflardan her birinin tüzeye göre tamamlanan hizmet ve sigorta sürelerinin birleştirilmesi için sosyal güvenlik hakkının tanınması, sürdürülmesi ve yeniden başlatılmasını”, garanti eder.*

Geleneksel olarak, dokuz adet sosyal sigorta kolunun bazılarında sahip olunması, yeterli düzeyde yardımların yapılması, nüfusun önemli bir kısmının kapsam içine alınması ve sistemin finanse edilmesi durumunda bir sosyal güvenlik politikasının oluşturulduğu ve sürdürüldüğü kabul edilmektedir.

### **2.1.3. Avrupa (Konseyi) Sosyal Güvenlik Sözleşmesi**

1972 yılında Paris'te kabul edilen Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ile getirilen ana ilkeler, sosyal güvenlik alanında sözleşmeye taraf ülke yurttaşlarına eşit işlem yapılmasını garanti etmektedir. Ayrıca bireylerin başka yere gitmeleri ve yerleşmeleri veya bulunmaları durumunda da, sosyal güvenlik kapsamında kazanılmış haklardan yararlanmaları, ayrı ülkelerde geçen hizmetlerinin birleştirilmesine olanak tanınması ana ilkeler arasında sayılmıştır (Arıcı, 1997, s. 44). Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ile sosyal güvenlik hakkı kapsamında



sayılan sigorta kolları, ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde benimsenen sigorta kollarına dayanmaktadır.

Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'nin 4 üncü maddesi, sözleşmenin uygulama alanını, taraf ülke yurttaşlarını, taraf ülkelerde yaşayan sığınmacılar ve yurtsuzlar ile aile üyelerini ve hak iyeliğini düzenlemektedir (Şen, 2003: 10). Türkiye, bu sözleşmenin de tarafıdır. Bu bağlamda Türkiye, ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan ülkelerle olan sosyal güvenlik konularını, ikili anlaşmalar üzerinden yürütürken, ikili sözleşmesi bulunmayan diğer AB üyesi ülkelerle ilişkileri ise bu sözleşme üzerinden yürütmektedir.

#### **2.1.4. Birincil Tüzesel Kaynaklar (Kurucu Antlaşmalar)**

AB sosyal güvenlik politikasını oluşturan kurallar üç amaca yöneliktir. Bunlar eşgüdüm, uyumlaştırma ve mevzuatın birleştirmesidir (Polat, 2007, s. 20). Bu bakımdan eşgüdüm ve uyum çerçevesinde, 2000 yılındaki Avrupa Konseyi'nde sosyal güvenlik politikalarındaki düzeltimler konusunda işbirliğinin önemine dikkat çekilmiştir.

İlk olarak Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında 1951'de Paris'te imzalan AKÇT Antlaşması ile AB'nin temeli atılmıştır. Bu bağlamda, 1957'de Roma'da AET'in ve 1958'de AAET'in kurulması ve sonunda bu üç örgütün Füzyon (Birleşme) Antlaşması ile tek çatı altında birleşmesi, AB yolunda atılmış büyük adımlardır. En sonunda, 7 Şubat 1992 tarihinde de Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması ile AB, ilân edilmiştir. Atılan bu adımlar hep ekonomik bütünleşmenin aşaması olan Gümrük Birliği Ortak Pazarı'nı oluşturularak ekonomik ve parasal birliğin kurulmasını sağlamıştır. Sürecin topluluktan birliğe evrilmesi de bunu göstermektedir.

Geçmişten günümüze işleyen süreçte Avrupa tüze sistemiyle ilgili bazı konularda Topluluk Hukuku, bazı konularda Avrupa Birliği Hukuku, bazı konularda ise Avrupa Birliği Mevzuatı ya da müktesebatı (edinç) kavramları kullanılmaktadır. Bu durumda AB sosyal güvenlik tüzesinin birincil kaynaklarını kurucu anlaşmalar; ikincil kaynaklarını tüzükler, yönergeler, öneriler, görüşler ile ABAD kararları, uluslararası anlaşmalar ve doktrinler oluşturmaktadır.

AB Hukuku'nun birincil kaynakları olan kurucu anlaşmaları; AKÇT Antlaşması (1951), AET Antlaşması (1957), AAET Antlaşması (1957) ile ek

protokoller ve bunları değiştiren ya da ekleme yapan 1986 Tek Avrupa Senedi, 1992 Maastricht Antlaşması, 1997 Amsterdam Antlaşması, 2001 Nice Antlaşması ve 2009 Lizbon Antlaşması'dır. Bu sayılan antlaşmalar AB'nin kurucu antlaşmaları ve anayasası olarak kabul edilmektedir (Keskin, 2010, s. 279). Birincil tze kaynakları, ye ülkeler tarafından onaylandıktan sonra başkaca bir işleme gerek olmaksızın doğrudan uygulamaktadır.

AB Hukuku ile ulusal tze kurallarının çatışması durumunda, AB Hukuku'nun üstünlüğü kabul edilmektedir. AB Hukuk kurallarının uygulanabilirliği ve ulusal tze karşısında üstünlüğü iş ve sosyal güvenlik tüzesi için de geçerlidir (Gülmez, 2005, s. 221).

#### **2.1.4.1. Avrupa Kömür ve elik Topluluğu Antlaşması**

10 Ağustos 1952'de imzalanan antlaşmayla üyelerin elik ve kömür alanındaki engellerin, özellikle fiyat ve teslim koşulları ve mal alınıdııyla ilgili ayrımcılığın ortadan kaldırılması öngörülmektedir. Antlaşmada, cretler ve işçilerin serbest dolaşımı başlığıyla düzenlenen 8 inci bölümünde yer alan, 68 il 69'uncu maddeleri sosyal güvenlik konularını içermektedir (Erol, 2015, s. 69).

Antlaşmanın 68 (1)'inci maddesinde ücret koşullarından ve sosyal güvenlik kapsamından sağlanan sosyal güvenlik yardımları düzenlenmiştir. Buna göre AKÇT'de, antlaşmaya bağlı ülkelerin ücret koşullarına ve sosyal güvenliğine karşılmamaktadır. Ancak, bu maddenin bazı istisnaları vardır. Eğer, ye ülkelerden birisi sosyal güvenliğin finanse edilifinde, işsizlik ve bunun etkilerinde ya da ücretlerde değişiklik yapacak bir düzenlemeye gider ve bu değişiklikler 67 (2-3)'nci maddede öngörülen sonuçlara neden olursa, bu maddeye göre adım atma yetkisine iyerdir. Antlaşmanın 69 (1)'uncu maddesine göre ye ülkelere elik ve kömür endüstrisinde işçi olarak çalışan ye ülke yurttaşları arasında kamu politikası ve temel sağlık hizmetinden kaynaklanan sınırlamalar dışında uyruğa dayalı bütün mevzuat farklılıklarını ortadan kaldırmakla yükümlü kılınmiştir. Yine 69 (4)'uncu maddeye göre, sınır işçileriyle ilgili özel hükümler saklı kalmak koşuluyla taraf ülkeler, kendi uyrukları ile göçmen işçiler arasında çalışma ve ücret koşullarında her türlü ayrımcılığı yasaklamakla yükümlüdür (Arııcı, 1997, s. 95-96).

#### **2.1.4.2. Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması**

1 Ocak 1958'de yürürlük kazanan AET Antlaşması ile topluluk içinde serbest dolaşımın sağlanması ve bütünleşmiş bir Avrupa ekonomik alanına ulaşmak için sosyal açıdan da birleşmeye yönelik önemli bir adım atılmıştır. Antlaşmanın 3 (c)'üncü maddesinde kişilerin, sermayenin, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımıyla ilgili engellerin ortadan kaldırılmasına, yaşam standartlarının yükseltilmesine yönelik çalışmalar yapılması, istihdam olanaklarının iyileştirilmesine ve Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulmasına yönelik çalışmalara yer verilmiştir. 51'inci maddede AB Sosyal Güvenlik Hukuku'nun temeli sayılan konsey ve komisyonca oybirliği ile işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için sosyal güvenlik alanında gerekli önlemlerin alınacağı hükme bağlanmıştır. 118'inci maddeye göre, üye ülkelerin, diğer alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da iyi bir işbirliği içinde olmaları öngörülmüştür. 119'uncu maddeye göre her üye ülke, aynı iş alanında kadın ile erkek işçilere eşit ücret ödenmesi ilkesini kabul etmiştir. Bu biçimde, Roma Antlaşması ile birlik içinde ekonomik ve sosyal açıdan bütünleşmiş, aralarında bir uyumun ve eş güdümün sağlanması amaçlanmıştır (Piyal, 2009, s. 9).

#### **2.1.5. İkincil Tüzesel Kaynaklar (Tüzük ve Yönergeler)**

İkincil kaynaklar, birincil tüze kaynaklarıyla tanınan düzenleme yapma yetkisi uyarınca belirli organların, bazen tek başına, bazen de diğer organlarla birlikte çıkardıkları normları ifade etmektedir. Başka bir deyişle ikincil kaynaklar, AB'nin karar alma yetkisiyle donatılmış organlarınca, AB temel belgelerinde öngörülen hedeflere ve ilkelere uygun olarak yapılan düzenlemelerdir (İren, 2008, s. 6).

İkincil kaynakların, kurucu anlaşmalara aykırı hükümler içermesi tüzesel anlamda kabul edilmez. Tersine durumda, üye ülkeler ya da komisyon, ABAD'a başvurarak üst tüze normlarına aykırılık gerekçesiyle oluşturulan hükmün yürürlükten kaldırılması için iptal davası açabilmektedir (Düzel, 2004, s. 19).

Çizelge 8. AB Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Kaynakları

İKİNCİL KAYNAKLARIN İLGİLİLERİ VE ETKİSİ		
İLGİLİLER	ETKİSİ	
<b>TÜZÜK</b>	Tüm üye ülkeler, gerçek ya da tüzel kişiler	Bağlayıcıdır ve doğrudan uygulanır
<b>DİREKTİF</b>	Tüm ya da belirli üye ülkeler	Beklenen sonuca göre bağlayıcıdır. Bunun yanında belli koşullar altında doğrudan uygulanır.
<b>KARAR</b>	Tüm ya da belirli üye ülkeler, belirli gerçek veya tüzel kişiler	Bağlayıcı değildir.
<b>ÖNERİ</b>	Tüm ya da belirli üye ülkeler, diğer AB organları ve kişiler	Bağlayıcı değildir.
<b>GÖRÜŞ</b>	Tüm ya da belirli üye ülkeler, diğer AB organları	Bağlayıcı değildir.

Kaynak: Borchardt, The ABC of European Union Law, 2010, s. 20.

### 2.1.5.1. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Tüzükler

Tüzüğün yürürlük kazandığı tarihten itibaren, tüzüğün doğrudan uygulanması ve tüzesel etki yaratması üye ülkelerde, iç tüzeye başkaca bir aktarma işlemine gerek olmaksızın, aynen üye ülkelerin iç mevzuatında olduğu gibi, ancak ilgili iç mevzuata da öncelik tanıyarak uygulanmasını ifade etmektedir. Örneğin, ulusal yasalara ters düşen bir hüküm içerse bile, üye ülke yargısı bunları öncelikle uygulamak zorundadır. Bununla birlikte tüzükler koşulsuz ve açık olma kistasını taşımazlarsa üye ülkelerde doğrudan bir etkiye iye değildir (Tapan, 1998, s. 994).

Sosyal güvenlikle ilgili tüzükler iki kısımda toplanır. İlki, sosyal güvenlikle doğrudan ilgili olanlar; ikincisi ise, sosyal güvenlikle dolaylı olarak ilgili olanlardır. Avrupa Konseyi'nin saydığı tüzükler içerisinde sosyal güvenliğe dair sözü edilen temel tüzüklerin yanında bu tüzüklerde değişiklik yapan başka tüzükler de bulunmaktadır (Arıcı, 1997, s. 98). Tüzükler, AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanarak, tüm üye ülkelerde aynı zamanda yürürlük kazanır. Yürürlük tarihi tüzük metninde belirtilen tarihtir. Eğer yürürlük tarihi öngörülmemişse, tüzüğün AB Resmi Gazetesi'nde yayımını izleyen 20'nci gününde yürürlüğe girdiği kabul edilir (Tecer, 2007, s. 63). Sosyal güvenlikle ilgili tüzükler arasında 3/58 sayılı ve 4/58 sayılı tüzükler, 1612/68 sayılı Tüzük, 1408/71 sayılı Tüzük, 882/2004 sayılı Tüzük sayılır.

### **2.1.5.1.1. 3/ 58 sayılı ve 4/ 58 sayılı Tüzükler**

Üye ülkeler arasındaki sosyal güvenlik bağlamında eşgüdümün sağlanmasına yönelik önlemler, 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile AET'in kurulmasının hemen sonrasında yayımlanan 3/58 ve 4/58 sayılı tüzüklerle alınmıştır. İzleyen yıllarda daha geniş içerikli bir eşgüdüm edinci oluşturma yönündeki çabalar, 1408/71 sayılı "Birlik İçinde Dolaşan İşçiler ve Aile Üyelerinin Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Uygulanması Hakkında Tüzük" (SGK, 2012a, s. 4) ve son olarak da 883/2004 sayılı Tüzük ile süregelmiştir.

3/58 sayılı Tüzük ve onun uygulama tüzüğü olarak 1 Ocak 1959 tarihinde yürürlük kazanan 4/58 sayılı Tüzük'ün temeli AET'de sosyal güvenlik uyumu kapsamında alınan serbest dolaşımı sağlayacak olan Paris Antlaşması'na kadar uzanmaktadır. Sosyal güvenlikle ilgili sorunlar ise işçilerin serbest dolaşımının sağlanması bu amacın gerçekleşmesinde bir engel olarak algılanmıştır. Çünkü işçilerin serbest dolaşımının sağlanması konusunda daha önce var olan çalışmalar sonucu sosyal güvenlik haklarında bir kayıp oluşması olasılığı işçileri göç etme fikrinden alıkoymaktaydı. Bu nedenle AKÇT Antlaşması'nın 69 (4)'uncu maddesinde üye ülkeler, sınır işçileriyle ilgili alınan özel önlemlere zarar vermeden, yurttaşlar ile göçmen işçiler arasındaki ücretlendirme ve çalışma koşulları konusunda her türlü ayrımcılığı yasaklamaktadır. Özellikle de, sosyal güvenlik düzenlemelerinin işçilerin dolaşımını engellememesi için birlik düzeyinde alınması gereken bütün konuları kendi aralarında işbirliği yapmaya zorlamaktadır (SGK, 2012a, s. 14-15). Oldukça karmaşık hükümler barındıran ve birçok uyuşmazlığın konusunu oluşturan bu tüzükler ve ABAD'ın verdiği kararlar, gelişmekte olan AB Sosyal Güvenlik Sistemi'ne yeni boyut kazandırmıştır. 14 Haziran 1971'deki ilk düzenlemelerin yerini Ortak Pazar İçinde Dolaşan İşçilerin ve Aile Üyelerinin Sosyal Güvenliği adıyla 1408/71 sayılı Tüzük ile 574/72 sayılı "Uygulama Tüzüğü" almıştır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 52).

### **2.1.5.1.2. 1612/68 sayılı Tüzük**

AB üyesi ülkelerde bireylerin serbest dolaşımına ilişkin olarak 15 Ekim 1968 günlü ve 1612/68 sayılı "AET Konsey Tüzüğü" hazırlanmıştır. Böylece AB'ye üye ülkelerdeki işçilerin serbest dolaşımına ilişkin temel normlar açık

olarak düzenlenmiştir. Tüzükte serbest dolaşımın işçiler ve aile üyeleri için temel bir hak oluşturduğu, birlik içinde işgücü hareketinin işçiye çalışma ve sosyal yaşam koşullarını iyileştirme olanağı sunan araçlardan biri olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle 1612/68 sayılı Tüzük kapsamında serbest dolaşımdaki işçilerin aile üyeleri de bu kapsamda değerlendirilmiştir (SGK, 2012a, s. 14-15).

Tüzüğün 7'nci maddesinde kendi ülkesi dışında, başka bir üye ülkede bulunan AB yurttaşı işçilere buldukları ülkede, uyruğuna göre istihdamda, ücretlerde, işten çıkarma, işe alma ya da işsizlik durumunda farklı davranılmayacağı, bu işçilerin buldukları ülkenin yurttaşı olan işçilerle sosyal ve vergi yönünden sağlanan üstünlüklerinden aynı biçimde yararlanacağı belirtilmiştir. Bu işçilerin aynı zamanda buldukları ülkenin yurttaşlarıyla aynı unvan ve koşullar içinde meslek okullarına gitmek hakkından ve yeniden işe uyum merkezlerinden yararlanacakları hükme bağlanmıştır. İstihdama kabul, ücret ve diğer çalışma ve işten çıkarma alanında bireysel ve toplu ya da başka bir sözleşme yapılması durumlarında da eşitlik ilkesinden yararlanacağı vurgulanmıştır (Pennings, 2003, s. 129-132).

#### **2.1.5.1.3. 1408/71 sayılı Tüzük**

Avrupa Komisyonu 3/58 sayılı Tüzük'ün hazırlanmasından yalnızca beş yıl sonra, bu tüzüğü gözden geçirmeye, genişletmeye ve güncellemeye başlamıştır. Üç yıl sonra komisyon, konseye yeni bir tüzük hazırlanması önerisinde bulunmuştur. Uzun görüşmeler ve yapılan çeşitli çalışmalardan sonra 14 Haziran 1971 tarihinde konseyden, 1408/71 sayılı Tüzük çıkmış ve 574/72 sayılı "Uygulama Tüzüğü" hazırlanmıştır. Yeni tüzük 1 Ekim 1972'de tarihinde yürürlük kazanmıştır (SGK, 2012a, s. 16).

14 Haziran 1971 tarihinde kabul edilen 1408/71 sayılı Tüzük ve 574/72 sayılı "Uygulama Tüzüğü" ile üye ülkelerde çalışan işçilerin yurttaşı oldukları ülke ile farklı sistemleri olsa da, ortak bir sosyal güvenlik sisteminden, bir hak kaybına uğramadan yararlanmaları amaçlanmıştır (Özcüre, 2010, s. 191). Bu kapsamda tüzükler yeni bir uyum yöntemini benimsemiştir (Polat, 2007, s. 22). Bu uyum ilkeleri:

- Teklik ilkesi: Mevzuatın seçim ilkesi olarak da belirtilen bu ilkeye göre, yalnızca bir üye ülke sosyal güvenlik politikası işçiye

uygulanabilecek olup, bu üye ülke de ilke bakımından işçinin çalıştığı ülke sayılmıştır.

- Eşit davranma ilkesi: Sosyal güvenlik sistemlerinin uygulanması bakımından kendi uyruklarıyla eşit davranış görecekları anlamına gelmektedir. ABAD, sosyal güvenlik konusunda eşit davranma ilkesinin uygulanışına dair birçok karar vermiştir. Bu ilkeye göre, işçiye çalıştığı üye ülkenin yurttaşıyla hak ve yükümlülükler açısından eşit davranılması amaçlanmıştır.
- Çalışmaların birleştirmesi ilkesi: AB içinde serbest dolaşım hakkından yararlananlar diğer üye ülkelerin sosyal güvenlik mevzuatına bağlı sigortalı çalışmalarını birleştirebilirler. Antlaşmanın 42'nci maddesinde öngörülen üye ülkelerde sigortalı olarak geçen sürelerin sosyal güvenlikten yararlanma konusunda 574/72 sayılı Tüzük'te ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.
- Kazanılmış hakkın korunması ilkesi: Başka üye ülkelerde geçen çalışma ve oturma süreleri sosyal güvenlik hakkının kazanılmasında göz önüne alınacaktır.
- Çakışmanın önlenmesi ilkesi: 1408/71 sayılı Tüzük'te aynı türden ve aynı sigorta süreleri içinde sosyal güvenlik yardımlarının yığılması sonucu birden fazla ödenerek hakkın kötüye kullanılmasının önlenmesi amaçlanmıştır.

1408/71 sayılı Tüzük, AB sosyal güvenlik politikasının temelini oluşturmaktadır. AB içinde yer değiştiren işçilerin ve aile üyelerinin sosyal güvenliklerinin sağlanmasında temel belge niteliği taşımaktadır. Tüzük, üye ülkelerin ulusal sosyal güvenlik politikaları arasında eşgüdüm sağlayarak serbest dolaşım hakkından yararlanan bireylere bir sosyal koruma sunmaktadır. AT Antlaşması'nın 42'nci maddesinde belirtilen sosyal güvenlik politikası, antlaşmanın yürürlüğe girmesinin sonrasında, 3 sayılı Tüzük ve 4 sayılı "Uygulama Tüzüğü" çıkarılmıştır. Bu tüzükler de ABAD kararları ve ulusal sosyal güvenlik politikalarındaki değişiklikler ışığında düzeltme yapılmış ve bunların yerine 1408/71 ve 574/72 sayılı tüzükler çıkarılmıştır. Tüzükler kapsamında 1952 yılı ve 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nde yer alan analık ve hastalık, iş kazaları veya meslek hastalığı, iş göremezlik, işsizlik ve aile yardımı,

yaşlılık ve ölüm, dul ve yetim yardımları gibi sosyal güvenlik risklerini de kapsamıştır (Polat, 2007, s. 22).

Tüzük uyarınca, zorunlu sigortalı ya da isteğe bağlı sigortalıyla bir ya da birden fazla sigorta kolunda istihdam edilenler, kendi hesabına çalışanlar, belirli koşulları sağlamak üzere sınır çalışanları, mevsimlik çalışanlar, aile üyeleri ve hak iyeleriyle göçmenler ve yurtsuzlar işçi statüsünde tanımlanmıştır. Bu tanım 1998’de devlet memurlarını ve 1999’da öğrencileri kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Hastalık ve analık, malullük ve yaşlılık, hak iyeliği, meslek hastalığı ve iş kazası, işsizlik sigortalarıyla ölüm durumunda yapılan ödemeler ve aile yardımları tüzük içinde değerlendirilmektedir. Tüzükler kapsamında üye ülke yurttaşları, üye ülkelerden birinde bulunan göçmenler ve yurtsuzlar, bunların aile üyeleri hak iyeliğine girmektedir. Aile üyesi kavramı da işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişileri kapsamaktadır (SGK, 2012a, s. 5).

Türkiye ile arasında ikili ya da çok taraflı bir sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmayan AB üyesi ülkelerde çalışan Türk yurttaşları hakkında sosyal güvenlik uyumuna ilişkin olarak, 1408/71 sayılı Tüzük uygulanmaktadır (Çolak ve Öztürk, 2006, s. 46-47). Uzun bir uygulama sürecinden sonra 1407/71 sayılı Tüzük’te de düzeltme ve yenileme çalışmaları yapılmıştır. Bunun sonucunda 882/2004 sayılı Tüzük ortaya çıkmıştır.

#### **2.1.5.1.4. 882/ 2004 sayılı Tüzük**

1408/71 sayılı Tüzük, 2009 yılından sonra yerini, 883/2004 sayılı Tüzük’e bırakmıştır. Bu tüzük, 1408/71 sayılı Tüzük’ün ana mantığını taşımakla birlikte, sosyal güvenliğin uyum konusu hem sigortalılar, hem de sigorta kolları bakımından genişletilmiştir. Bu çerçevede emekliler de sosyal güvenliğin uyum kapsamına alınmış, işsizlik ödeneğinin taşınması artırılmış ve erken emeklilik ve kısmî emeklilik gibi sigorta konuları 883/ 2004 sayılı Tüzük’e dâhil edilmiştir (SGK, 2012a, s. 5). Yeni tüzükle birlikte getirilen yenilikler:

- Sigortalılık ve hak iyeliği bakımından kapsamın genişletilmesi yoluyla işçilerin hakları güçlendirilmiştir.
- Yalnızca etkin çalışan değil, üye ülkelerin sosyal güvenlik politikasına giren tüm yurttaşların tüzük içine alınması sağlanmıştır.



- Erken ya da kısmî emeklilik gibi emeklilik öncesi sigortalılıkların da kapsamına alınmasıyla sigorta kolları sayısı artmıştır.
- Bireyler bir başka birlik üyesi ülkede iş aramaya gittiğinde işsizlik yardımının aktarılmasına olanak tanıyan bir düzenleme yapılmıştır.
- Bir ülkede oturup, diğerinde çalışan sınır işçileri için ayrımcılığın önlenmesine yönelik önlemler alınmıştır.
- Sosyal güvenliğin taşınma hakkı genişletilmiştir.
- İyi yönetişime yönelik kurallar geliştirilmiştir.

2010 yılında yayımlanan Emeklilik Sistemi Üzerine Yeşil Kitap ve bu kitaptaki görüşleri kapsayan sosyal taraf yorumlarını içeren Yeterli, Güvenli ve Sürdürülebilir Esneklik Gündemi Üzerine Beyaz Kitap yayımlanmıştır. Bu belgeler, komisyonun bu alanda attığı en somut adımdır. Dolayısıyla Yeşil Kitap ve Beyaz Kitap bağlayıcı hükümler içerip, AB düzeyindeki yasal düzenlemelerin hazırlık çalışmaları olarak değerlendirilmektedir. Böylece, 3/58 sayılı Tüzük ile başlayan sosyal güvenlik politikalarının uyum çalışmaları, 1408/71 sayılı Tüzük çerçevesinde zamanla geliştirilmiştir. Bu sürede AB'ye üye olan ülke sayısı artmış, değişen sosyoekonomik olaylar nedeniyle sosyal güvenliğin uyumunda yeniliklere gereksinim duyulmuştur. Özellikle küreselleşen dünyada ulaşım ve iletişim olanaklarının artması bireylerin serbest dolaşımını da kolaylaştırmıştır. Bu bağlamda öne çıkan örneklerin paylaşılmasına, ülkeler arasında daha sıkı işbirliğine ve daha iyi bir uyum yöntemine gereksinim duyulmuştur. Bu gibi nedenlerle, 1408/71 sayılı Tüzük ve diğer ilgili tüzüklerde düzeltim yapılmasına gerek oluşturmuştur (SGK, 2012a, s. 6-18).

Tüzüklerin güncellenmesi ilk olarak, 1992 yılında Edinburg'da yapılan Avrupa Konseyi'nde önerilmiş ve 1998'de de, 1408/71 sayılı Tüzük'ün yenilenmesi için Avrupa Komisyonu'nca ayrıca bir öneride bulunmuştur (Erol, 2015, s. 83). Sonuçta ortaya çıkan yeni Tüzük, 1408/71 sayılı Tüzük'ten çok da farklı sayılmaz. Sigortalıların ve emeklilerin sağlık giderlerinin oransal olarak ödenmesi ve altı ay için taşınan işsizlik ödenekleri gibi komisyon tarafından önerilen köklü değişiklikler görüşme boyunca yumuşatılmış, temel amaç ve yol gösterici ilkeler korunurken, var olan kavram, kural ve yöntemler yalınlaştırılmış, ana politikaların içine yerleştirilmiştir. Ancak yeni tüzükten asıl beklenen amaca ulaşıp ulaşamayacağıdır. Eşit davranma ilkesi güçlendirilmiş, sınır işçileri, sağlık

ve aile yardımları konusunda yenileme ve sisteme, babalık yardımının da eklenmesiyle ilgili yeni yöntemlerin yanında, ön emeklilik yardımları da kısmen eşgüdüm sağlamak için yeni bir bölüm daha açılmıştır. Eşgüdüm sağlanmış hizmet ve yardımların, AB üyesi ülke yurttaşlarına ulaşmasında iyi yönetim anlayışını güçlendirmek için Sosyal Güvenlik Bilgilerinin Elektronik Paylaşımı Sistemi oluşturulmuştur (SGK, 2012a, s. 18).

Tüzüklerin güncellenmesi sonucunda, 883/2004 sayılı Tüzük ile “Uygulama Tüzüğü”nde, üye ülkeler arasındaki sorumluluk paylaşımında sosyal güvenlik yardımları ile ilgili açık ve net kurallar ortaya konulmuştur. Bireysel ve maddi kapsamdaki boşluklar doldurulmuştur (Erol, 2015, s. 84).

Sosyal güvenlik sistemlerinin uyumu çerçevesinde üye ülkeler, yasalarla kimlere güvence sağlayacağı, hangi koşullarda hangi yardımların sunulacağı, yardımların nasıl hesaplanacağı ve alınacak prim oranları konusunda serbest bırakılmıştır (Yurtman ve Akgür 2004, s. 25). 1408/71 sayılı Tüzük ile ilgili uyumun yanında Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi, 2004 yılında 883/2004 sayılı Tüzük ile sosyal güvenlik politikalarının eşgüdümü noktasında yeni bir kaynak alanı yaratmıştır (Erdoğan, 2010, s. 106). Eşgüdüm yoluyla korumanın sağlanmasında iki süreç öne çıkmıştır. Bunlar süre birleşimi ve oranlamadır (Arıcı, 2004, s. 639). Genel olarak, sosyal güvenlik politikalarının üye ülkelerin yetkisinde olduğuna kanı oluşmuşsa da, AB’nin bu alanda etkin rol alması ve çalışanların çalışma koşullarında söz sahibi olması da göz ardı edilmemiştir. Bu bağlamda, AB’ye üye ülkeler arasında uygulama birliğinin sağlanması açısından istihdam koşulları, ebeveyn izinleri, çalışan gebelerin ve genç işçilerin korunması, kısmi zamanlı çalışma, esnek çalışma, çalışma saatleri, kadın ile erkek eşitliği konularında yönergeler yayımlanmıştır.

#### **2.1.5.2. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Yönergeleri**

Yönergeler, tüzüklerin tersine üye ülkelerin iç tüze sisteminde ilke olarak karışmaz. Yönergelerin iç tüzede etki yaratması için, ayrıca iç tüzede bazı düzenlemeler yapılmasına gereksinim duyulmaktadır (Bozkurt, Özcan ve Köktaş, 2012, s. 120). Yönergeler, Avrupa Konseyi ya da Avrupa Komisyonu tarafından çıkarılır.

Sosyal güvenlik politikasıyla doğrudan ilgili iki yönergeden söz edilebilir. Sosyal Güvenlik Alanında Kadın ile Erkek Arasında Eşit Davranma İlkesinin Aşamalı Biçimde Uygulamaya Konulmasına İlişkin 79/7/EEC sayılı Konsey Yönergesi bunlardan ilkidir. Mesleki Sosyal Güvenlik Yöntemlerinde Kadın ve Erkek Arasında Eşit Davranma İlkesinin Uygulamaya Konmasına İlişkin 86/378/EEC sayılı Konsey Yönergesi ise ikincisidir (Yavaş, 2005, s. 73). 79/7/EEC sayılı Konsey Yönergesi 19 Aralık 1978 tarihinde, 86/378/EEC sayılı Konsey Yönergesi ise 24 Temmuz 1986 tarihinde yürürlük kazanmıştır.

86/378/EEC sayılı Konsey Yönergesinde, sosyal güvenlik politikasının yanına, mevzuata dayanmayan, ancak belli meslek grubu ya da sektörlerde sosyal güvenlik politikasına ek olacak biçimde, mesleki sosyal güvenlik yönteminde de eşit davranma ilkesinin uygulanmasını önermektedir. Türkiye’de bu yöntem fazlaca olmasa da, ancak bazı kurum ve bankalarda mesleki sosyal güvenlik yöntemi biçiminde uygulanmaktadır (Erol, 2015, s. 91).

### **2.1.5.3. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Kararları ile Öneri ve Görüşleri**

Yönergeler, yalnızca üye ülkeleri bağlamasına karşılık, kararlar hem üye ülkelere, hem de gerçek ve tüzel kişileri bağlamaktadır. Kararlar, genel ve bireysel olmak üzere ikiye ayrılır. Bireysel kararlar, etkilerini birey üzerinde gösteren ve birlik mevzuatının somut bir olaya uygulanmasıyla ilgilidir. Bir şirketin rekabeti bozmaya yönelik hareketinin saptanarak, idari para cezasını öngören Komisyon kararı ya da bir üye ülkenin ulusal firmalara yaptığı devlet yardımının durdurulmasını öngören Komisyon kararı, bireysel kararlara örnektir. Genel kararlar ise, birlik organlarının, belli konuda uygulamanın bağlı olacağı genel koşullar ya da izleyeceği genel ilke ya da tüzesel durumu belirlemek amacıyla aldığı kararlardır. Üye olmayan ülkelerle ilgili göç politikaları hakkında bir ön bildirim ve danışma biçimi belirleyen Komisyon kararı genel kararlara örnektir (Özdemir, 2001, s. 3).

Öneri ve görüşler, bağlayıcı olmayan birlik tasarrufları olarak görülmektedir. Bunlar daha çok politik ve etik değer taşımakta olup, bazı durumlarda çıkarılacak bir mevzuatın da habercisidir (Özdemir, 2001, s3). Öneri ve görüşler, üye ülkeleri ya da, üyelik sürecinde olan aday ülkeleri belirli

konularda yönlendirmek, onlara yol göstermek amacıyla yapılan açıklamaları içermektedir.

### **2.1.6. Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları**

Kurucu Antlaşmalar ile AB mevzuatını yorumlama yetkisi Avrupa Birliği Adalet Divanı'na (ABAD) verilmiş olup, sosyal güvenlik mevzuatı açısından da, ABAD'ın karar ve görüşleri büyük anlam ve önem taşımaktadır (Arıcı, 1997, s. 110). ABAD'ın diğer konularda olduğu gibi sosyal güvenlik mevzuatı alanında da verdiği kararlar tüzel ve gerçek kişiler açısından bağlayıcı olup, kararlarına uyulmaması durumunda yaptırım öngörülmektedir (Erol, 2015, s. 93). Bu konuda örnek oluşturmaları açısından gerek işgücünün serbest dolaşımı, gerekse sosyal güvenlik haklarıyla ilgili ABAD'da açılan dava örnekleri üçüncü uyumu bölümünde ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

### **2.1.7. Avrupa Birliği'nin Yaptığı İkili Antlaşmalar**

Bu tür antlaşmalar, AB mevzuatının bir parçası olarak kabul edilmektedir (Bozkurt, Özcan ve Köktaş, 2012, s. 125). Özellikle yoğun olarak işgücü göçünün yaşanması ülkeleri, başka ülkelerde çalışan uyruklarının sosyal güvenlik sorunlarını ikili antlaşmalarla çözmeye zorlamaktadır. Bu tür antlaşmalar, başka ülkelerde çalışan Türk işçilerine uygulanacak mevzuatın belirlenmesi, işçi çalıştırana, işçi gönderen ülke yurttaşları arasındaki ayrımcılığın kaldırılması, kazanılmış hakların korunması ve çalışma süresinin birleştirilmesi gibi konuları düzenlemektedir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 53-54). Türkiye'nin de, AB'ye üye ülkelerde çalışan çok sayıda yurttaşı bulunmasından dolayı, yurtdışında çalışan işçilerin, sosyal güvenlik haklarını korumakla da görevlidir (Demir, 2016, s. 77). Bu nedenle AB'ye aday ülke olan Türkiye, AB üyesi ülkelerle sosyal güvenlik alanında ikili antlaşmalar yapmıştır. Ülkeler arasında ikili antlaşmaların imzalanmasının yanında, AB'nin üçüncü ülkelerle yapmış olduğu antlaşmalar da bulunmaktadır. Sosyal güvenlik mevzuatı açısından önem taşıyan ikili sözleşmeler AB mevzuatının ikincil kaynağı niteliğindedir (Arıcı, 1997, s. 109-110).

### 2.1.8. Tüzesel Kaynaklarda Hiyerarşik Yapı

Normlar hiyerarşisine göre, hiçbir kural kendisinden üstte olan kurala aykırılık oluşturamaz. Bu bakımdan da AB mevzuatı da normlar hiyerarşisine bağlıdır.

AB sosyal güvenlik normları hiyerarşisine göre birincil tüze kaynakları en üstte yer almaktadırlar. Bu bakımdan kurucu antlaşma hükümleriyle sonradan imzalanan antlaşma hükümleri arasında herhangi bir fark yoktur (Bozkurt, Özcan ve Köktaş, 2012, s. 131).

Çizelge 9. AB Tüzesel Kurallar Hiyerarşisi

<b>1. BİRİNCİL KAYNAKLAR</b> Birlik Antlaşmaları
<b>2. AB’NİN ULUSLARARASI ANTLAŞMALARI</b>
<b>3. İKİNCİL KAYNAKLAR</b> Yasama İşlemleri: Tüzükler, Yönergeler ve Kararlar Yasama Dışı İşlemler: Yetki Verilmiş İşlemler ve Uygulama İşlemleri Diğer İşlemler: Öneriler ve Fikirler, Kurumsal Protokoller, Önergeler ve Eylem Planları
<b>4. TÜZENİN GENEL İLKELERİ</b>
<b>5. ÜYE ÜLKELER ARASINDAKİ ANTLAŞMALAR</b>

Kaynak: Borchardt, The ABC of European Union Law, 2010, s. 50.

Çizelgede görüldüğü üzere, AB normlar hiyerarşisinde en üste kurucu antlaşmalar ve AB’nin imzaladığı uluslararası antlaşmalar yer almaktadır. İkinci sırada, yasama ve yasama dışı işlemler, diğer işlemler ile tüzenin genel ilkeleri ve üye ülkeler arasındaki sözleşmeler gelmektedir. Bu bakımdan ikincil kaynaklar birincil kaynaklara aykırı hükümler içermeyeceği gibi, ikincil kaynaklar içinde de aynı biçimde hiyerarşik düzene bağlıdır.

### 2.2. DEMOGRAFİNİN AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKASI’NA ETKİSİ

Temel Haklar Şartı’nın 4 üncü başlığında dayanışma adıyla kayıtlı 27 ilâ 38’inci maddeleri arası, insan haklarıyla ilgiliyken, 34’üncü madde doğrudan sosyal güvenlikle ilgilidir. AB Adalet Divanı (ABAD) kararları da, AB sosyal güvenlik düzenlemeleri bakımından önemlidir. ABAD içtihatları olmadan bir AB sosyal güvenlik tüzesinden söz edilemez. 2010 yılında Sosyal Güvenliğin

Eşgüdümü hakkında 883/2004 sayılı Tüzük yürürlük kazanmıştır (Özcüre, 2016a, s. 148). 2010 yılında yayımlanan Emeklilik Sistemi Üzerine Yeşil Kitap ve bu kitaptaki görüşlerle gelen sosyal taraf yorumlarını içeren Yeterli Güvenli ve Sürdürülebilir Emeklilik Gündemi Üzerine Beyaz Kitap onu izlemiştir. Söz konusu belgeler komisyonun bu alanda attığı en somut adımları içermektedir. Bu anlamda Yeşil Kitap ve Beyaz Kitap, bağlayıcı hükümler içeren ve AB düzeyinde yasal düzenlemelerin hazırlık çalışmaları olarak görülmektedir. Beyaz Kitap'ın iki ana vurgusu yaşlanma, emeklilik ve istihdam ilişkisinin kurulmasıdır (Korkmaz, 2015, s. 101 ve SGK, 2012a, s. 19). Bu kapsamda komisyonun uzun sürede alacağı önlemler:

- Emeklilik yenilikleri daha sıkı ve daha yakından izleyerek, bunun için mevzuat izleme programı geliştirilecek.
- Emeklilikteki yeniliklerin finansal açıdan desteklenmesi için bir yapı oluşturulacak.
- Emeklilikteki cinsiyet ayrımını gidermek için iyi uygulama örnekleri tanımlanacak ve önerilecek.
- Komisyon, 2012 Avrupa Aktif Yaşlanma ve Kuşaklararası Dayanışma Yılı süresi içinde farkındalık oluşturma çalışmalarında bulunacak.
- Komisyon, Avrupa 2020 Vizyonu amacıyla eşgüdümü geliştirecek, özellikle kadınlar başta olmak üzere yaşlıların daha uzun çalışma yaşamında kalmaları için desteği artıracak, ayrıca bu alandaki çalışmalara destek verecek.
- Komisyon, 2014 ilâ 2020 yılları için üye ülkelerin Avrupa Sosyal Fonu'ndan kaynak sağlamasını destekleyecek.
- Komisyon, zorunlu emeklilik rejimlerini bütün tarafların onayı ve görüşünü alarak nasıl düzeltileceği konusunda çalışacak.
- Komisyon, tamamlayıcı özel emeklilik sistemlerinin kurulması için çeşitli önlemler alacak.

Burada önemli olan en iyi uygulamaya sahip ülkelerin deneyimlerini paylaşması, toplanan vergi ve primlerin etkinliğinin incelenmesi, çalışanların korunması ve emeklilik sigortasının iyileştirilmesi gibi çeşitli eylemlerde bulunulması hedeflenmektedir (Korkmaz, 2015, s.102).

AB sosyal güvenlik politikaları, AB üyesi ülkeler arasındaki farklılıklar karşısında geliştirilmiştir. Farklılıkların başlıca nedeni sosyal güvenliğin, ülkelerin ayrı tarihleri, gelenekleri, ekonomik ve sosyal yapılarına göre biçim almasına bağlanmaktadır (Murat, 2000, s. 59). Bundan dolayı, AB’de tek ve genel geçer bir sosyal güvenlik politikalarından söz etmek olanaklı değildir (Bozkurt, 1994, s. 41). Aslında kısa sürede AB’nin sosyal güvenlik politikasında üye ülkelerde tek geçerli bir sosyal güvenlik mevzuatını düzenlemek, tek bir tüze sistemi hazırlayarak, yürürlüğe sürmek gibi bir amacı da bulunmamaktadır (Arıcı, 2004, s. 635).

Sosyal güvenlik sistemlerinin uyum ilkesi çerçevesinde ülkeler, yasalarla kimleri güvence altına alacağını, hangi koşullarda hangi yardımların sağlanacağını, yardımların nasıl hesaplanacağını ve ödenecek prim oranlarını belirlemede özgür bırakılmıştır (Yurtman ve Akgür, 2004, s. 25). Bu anlamda eşgüdüm, işçilerin üye ülkelerdeki yer değiştirmelerinde ortaya çıkacak sosyal sigorta haklarındaki kayıpların önlenmesi için üye ülkelerin eşgüdümlü hareket etmesini sağlamaktır (Polat, 2010, s. 39). Bu biçimde politikalar arasındaki çelişkiler ve aşırılıkların asgari seviyeye indirilmesi amaçlanmıştır (Arıcı, 2004, s. 636). 22 Şubat 1990 tarihli ABAD’ın Batı Almanya’da oturan ve çalışan İtalyan uyruklu bir işçinin, 16 ilâ 21 yaş arasında işsiz olan üç çocuğuyla ilgili aile yardımlarından yararlanma hakkına iye olduğu biçimindeki kararı (ÇSGB, 2000: 19) buna bir örnektir. Çelişki ve aşırılıkları asgariye çekmek için atılan adımlardan diğeri de, 2012 yılı itibariyle yürürlükte olan EESSI (Sosyal Güvenlik ile İlgili Bilgilerin Elektronik Ortamda Paylaşımı) adıyla kurulan bir ağıdır. Bu ağ sayesinde, ülkeler arasında sosyal güvenlik kurumlarının elektronik ortamda bilgi alışverişleri amaçlanmaktadır. (Polat, 2010, s. 42-43).

Diğer taraftan Avrupa 2020 Stratejisi’ne kısaca göz atmak da yarar sağlayacaktır. Avrupa 2020 Stratejisi; Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme İçin Avrupa Stratejisi adıyla Avrupa Komisyonu tarafından 3 Mart 2010 tarihinde Lizbon’da kabul edilmiştir. Amaç, günümüzün koşullarına uygun sürdürülebilir bir büyüme yöntemi geliştirmektir. Büyümeye dönük üç öncelik belirlenmiştir. Bunlar akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyümedir. Bunun AB ve ulusal düzeyde üç temel alanda uygulanması umulmuştur. Bu kapsamda öncelikli olarak istihdam, eğitim, sosyal içerme, Ar-Ge, iklim ve enerji konularında birbiriyle uyumlu beş ölçüt belirlenmiştir. Bu hedefler:

- 20 ilâ 64 yaş arası nüfusun istihdam oranının %69'dan %75'e çıkarılması,
- GSYİH'nin %3'ünün Ar-Ge'ye ayrılması, özel sektöre Ar-Ge yatırımları için koşullar sağlanması ve yeniliklerin izlenmesi için yeni göstergeler oluşturulması,
- Sera gaz salınımının 1990 yılına kıyasla en az %20, koşullar elverişli olursa %30 oranında azaltılması. Enerji tüketiminde yenilenebilir enerji payının %20'ye çıkarılması,
- Okulu erken bırakma oranının %15'ten, %10'a düşürülmesi; 30 ilâ 34 yaş arası yükseköğrenim mezunlarının nüfusa oranının %31'den, %40'a yükseltilmesi,
- 20 milyon kişinin yoksulluktan kurtarılarak, ulusal yoksulluk sınırının altında yaşayan AB yurttaşlarının oranının %25 azaltılması.

Sözü geçen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yedi girişimin yaşama geçirilmesi öngörülmektedir. Bunlar, Yenilikçilik Birliği, Hareket Durumunda Gençlik, Kaynakları Verimli Kullanma, Avrupa İçin Dijital Gündem, Yeni Beceri ve İşler İçin Gündem, Küreselleşme Çağı İçin Sanayi Politikası ve Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu (ABB, 2019).

2025 yılında AB ülkelerinde, 65 yaşın üstündeki nüfusun 21 milyonu bulacağı, buna karşılık çalışan nüfusun da 15 milyona düşeceği; 2030 yılındaysa toplam nüfusun %30'unun 60 yaşın üstüne çıkacağı öngörülmektedir. 2050 yılında dünyada, 65 yaşın üstündeki nüfusun toplam nüfus içindeki payının %7'sine ulaşacağı varsayılmaktadır (Türk Endüstri İlişkileri Derneği, 1996). Bu nedenle ülkenin demografik yapısıyla sosyal güvenlik politikası arasında sıkı bir ilişki vardır. Nüfusun yapısı ve değişimiyle ilgili istatistiksel bilgiler ülkelerin sosyal güvenlik politikalarına da yön vermektedir (Korkmaz, 2015, s. 71). Tersî durumda sosyal güvenlik sistemin risk ve prim dengesi olumsuz etkilenecek, hatta sistemin sürdürülebilir olması olanaksızlaşacaktır.

Nüfusun yaşlanması ekonomik ve sosyal olarak birçok olumsuz sonucu da doğurmaktadır. Üretim ve tüketim dengesi, gelir dağılımı, sosyal sigortalar, sağlık ve sosyal yardımlar gibi büyük ölçekli konular ve uzun süreli sorunlar sistemin sürdürülebilir olmasını olumsuz etkileyecektir. Özellikle sağlık harcamalarındaki

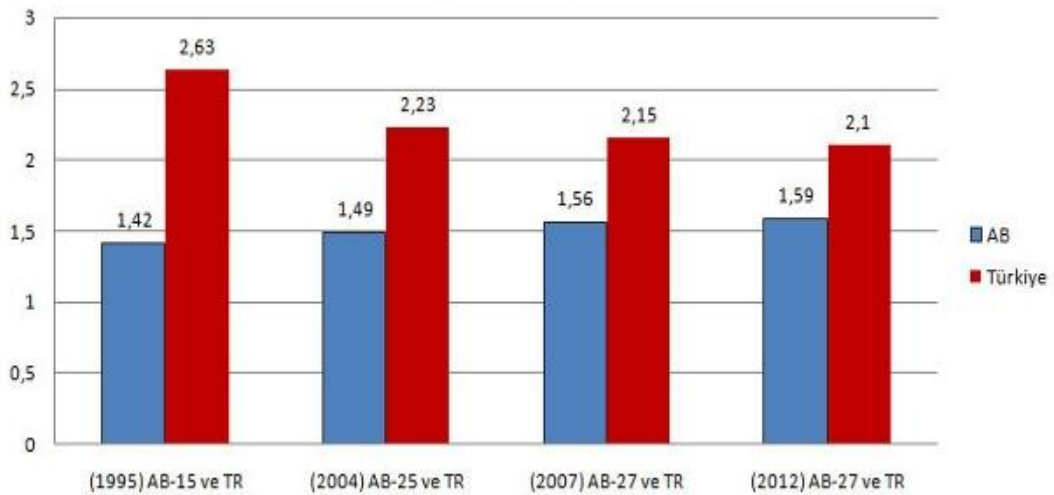


artış, büyüme ve işgücündeki düşüş ve yaşlanan nüfusun devletlerin sırtına yüklediği ağır sorumluluklardır.

AB ülkelerinde yaşlanma konusundaki ana etken ortalama ömür süresinin uzamasıdır. Tıptaki gelişmeler, teknolojik gelişmeler, iyi beslenme ve makineli üretim ve işçileri koruyan iş yasalarının varlığı AB ülkelerinde ortalama ömür süresine olumlu katkı sağlamaktadır. AB üyesi ülkelerde ortalama yaşam beklentisi, 2010 yılı için erkeklerde 76,7 yaş iken, kadınlarda 82,5 yaş olarak saptanmıştır. Bu durumun 2060'da erkeklerde 84,6 yaşa, kadınlarinsa 89,1 yaşa yükselmesi öngörülmektedir (EU, 2013).

Avrupa Komisyonu'nun kamu harcamalarında yaşlanmanın etkisi üzerine 2012 yılında yaptığı araştırmada, demografik dönüşüm sonucunda 2050 yılına gelindiğinde işgücü arzında önemli bir azalma olacağı beklenmektedir. Rapor, İtalya'da %30 ve Almanya'da %17 oranında işgücünde azalma ortaya çıkacağına işaret etmektedir. Bu da istihdam açığının kapatılması için göç sayısında artış olabileceğine ya da olması gerektiğini göstermektedir. Bir örnek vermek gerekirse, AB'nin ekonomik devinim sağlayan birinci ülkesi olan Almanya'daki göçmen sayısı 2007 yılında 15,1 milyona çıkmıştır. Bu durum toplam nüfusun %18,4'ünü bulmaktadır. Göçmen nüfusun Almanya'nın endüstriyel gelişmesinde önemli katkısı olmaktadır. Göçmen nüfus ülke kalkınmasında etkili olmakla birlikte, bütünleşme ve uyum ile ilgili sorunları da birlikte taşımaktadır. Almanya'da dil, eğitim ve sosyal alanlarda yetersiz kalan göçmenlerin ülkeye olan maliyeti yaklaşık € 16 milyardır (Korkusuz, 2015, s. 73).

Çizelge 10. AB ve Türkiye Doğurganlık Oranları



Kaynak: European Commission, Total Fertility Rate, 1960-2012.

Çizelgeye baktığımızda AB ve Türkiye'nin doğurganlık oranları karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Genel olarak, Türkiye'de doğurganlık oranlarının düşme eğiliminde olduğu görülse de, hâlâ Avrupa'nın çok üzerinde olduğu görülmektedir. 1995 ilâ 2012 yılına kadar olan dönemde, AB'de doğum oranlarının artışında yeni üye katılımının da etkili olduğu anlaşılmaktadır.

AB'de toplam doğurganlık oranı 2010'da 1.59 iken, bunu 2030'da 1.64'e ve 2060'ta 1.71'e çıkarmayı istemektedir. AB'de en düşük doğum oranına iye üç ülke %1.30 ile Letonya, Portekiz ve Macaristan'dır. En yüksek üç ülkesi ise %2'ye yakın oranlarla İrlanda, Fransa ve İngiltere'dir (Korkusuz, 2015, s. 74). Durum böyleyken sosyal güvenlik sisteminin en büyük çıkmazı, yaşlanan nüfusla birlikte artan sağlık harcamalarının nasıl karşılanacağı sorunudur. Böyle olunca yaşlanan AB'de gelecekteki en büyük sorunların başında, sosyal güvenlik finansman açığı olacağı görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerde demografik etkenlerin sağlık giderlerini, 2000 ilâ 2050 yılları arasında GSYİH'nin %2 ilâ 3'ü oranında artıracığı öngörülmektedir. 1960'larda başlayan sağlık giderlerindeki artış eğilimini gelecekte de etkili olacaktır. Dünyada sağlık giderleri, yıllık 1960'tan beri ortalama %2,5 artmaktadır. Bu da GSYİH'den daha fazla artmış olduğunu göstermektedir. (Avrupa Komisyonu Raporu, 2001).

### **2.3. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI VE SİGORTA KOLLARI**

#### **2.3.1. Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Uygulamaları**

AB Sosyal Güvenlik Sistemi'nde önemli bir yere sahip olan tüzüklerin başında, 883/2004 sayılı Tüzük ile 987/2009 sayılı "Uygulama Tüzüğü" gelir. Eşgüdüm kurallarının güncellenmesi konusunda yenilikleri beraberinde getiren bu tüzükler, 1408/71 ve 574/72 sayılı tüzüklerin yerine uygulamaya konulmuştur. 883/2004 sayılı Tüzüğün 1 inci maddesinde yer alan sigortalı kavramı, mevzuatta geçen sigorta kolları ile ilgili olarak tüzük hükümlerine göre, yardımlardan yararlanma hakkını kazanmada yetkili üye ülke mevzuatında öngörülen koşulları taşıyan kimseyi belirtmektedir. Tüzük, bu madde ile sigortalı kavramının kim olduğu sorusuna doğrudan yanıt vermemektedir. Yardımları karşılayacak olan

yetkili üye ülkenin ilgili mevzuatında yer alan koşulları taşıyan bireyler sigortalı olarak kabul edilmektedir (Erol, 2015, s. 98-99).

883/2004 sayılı Tüzük ile “Uygulama Tüzüğü” daha önceki tüzükleri hepten ortadan kaldırmadığı, tersine önceki tüzüklerin temel ve uygulamaya açık hükümlerini koruduğu, korunan bu hükümleri geliştirdiği ve güncellediği, yeni kurallarla desteklediği görülmektedir (Ekdemir, 2009, s. 289). Bu biçimde eklenen başlıca yeni düzenlemeler:

- Sosyal güvenlikle ilgili AB üyesi ülkeler arasında edinç uyumuna ilişkin eşgüdümü daha etkin duruma getirmiştir.
- ABAD’taki davaların kısa sürelerde sonuçlandırılmasının yanında, karar sonrasında ülkelerin ulusal yasalarında yapılması öngörülen değişikliklerin sigortalı yararına hemen yerine getirilmesi amaçlanmıştır.
- Davranış eşitliği konusunda esneklikleri artırmak ve iç yasalarda bulunan farklılıkları AB ana ilkelerine uygun duruma getirmek. Özellikle bir ülkede oturan ve diğer bir ülkede çalışan sınır işçileri için ayrımcılığın önlenmesine ve dolayısıyla da davranış eşitliğine ilişkin önlemleri artırması belirtilmiştir.
- Ulusal yasaların AB normları doğrultusunda iyileştirilmesine yol açan hükümlere yer verilmiştir.
- Bazı ülkelerde mevsimlik işçilere normal çalışanlara kıyasla uygulanan ayrımcı hükümler, ABAD’da verilen kararlarla giderilmiş, bu bağlamda mevsimlik işçi deyimini kaldırılmıştır.
- Bazı ülkelerde uzun süre istihdamın dışında kalan işçiler ve maluller yararına uygulanan ulusal hükümlerin bütün ülkeler için geçerli bir Avrupa normu olarak benimsenmiş ve bunlara bazı koşullarla erken emeklilik olanağı da tanınmıştır.
- Üye ülkede sosyal güvenliği doğrudan etkileyecek ölçüde ortaya çıkan olayların benzeri durumlarda, başka bir üye ülkede de ortaya çıkması durumunda bazı kayıtlarla işçiler yararına daha esnek hükümlerin uygulanmasına yer verilmiştir.
- Gelir ve aylıkların ücretle ya da başka bir sosyal güvenlik yardımıyla birleşmesine ilişkin iyileştirmeler yapılmıştır.

- İşsizlik yardımları ve ödenekleri üzerinde daha güncel hükümlere yer verilmiştir.
- 1408/71 sayılı Tüzük'te yirmi dört madde varken, 883/2004 sayılı Tüzükte ücretli işlem, ücretsiz işlem, sigortalı kimse, memur, erken emeklilik yardımı gibi bazı yeni maddelere de verilmiş ve bazıları da kaldırılmıştır.

883/2004 sayılı Tüzük, politik, tüzesel ve yönetsel geleneklerine sahip otuz iki adet Avrupa (AB-28 ile AEA ülkesi) ülkesinde sosyal güvenliğin sınır ötesi eşgüdümünü sağlamayı amaçlamaktadır. Ulusal sosyal güvenlik politikaları, sosyal risklere karşı güvence sağlayan kendi içlerinde karmaşık sistemlerdir. Dolayısıyla yüzlerce kurum ve binlerce kural, madde, fıkra ve bendi kapsayan otuz iki adet karmaşık sistemin sınır ötesi eşgüdümü de oldukça karmaşıktır. Bu durum ise bazı yönetsel sorunlara neden olmaktadır. Örneğin, farklı yönetsel kurumların görev ve sorumluluklarının nasıl tanımlanacağı, bu kurumların birbirleriyle nasıl ve hangi dilde iletişim kuracağı, yardım taleplerinin hangi kurumlara, nasıl iletileceği önemli sorunlardandır (Fitzpatrick, 2011, s. 412). AB'nin kuruluşundan beri çıkartılan tüzükler üzerinden ülkeler arasında eşgüdüm ve uyum sağlanarak, bir norm birliği amaçlanmaktadır. İşte bu tür sorunlar ve karmaşık durumların 883/2004 sayılı Tüzük ve "Uygulama Tüzüğü" ile aşılacağı umulmaktadır.

### **2.3.2. Avrupa Birliği'nde Sosyal Sigorta Kolları**

AB üyesi ülkelerdeki prim oranları ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Türkiye'de uygulanan sosyal sigorta prim oranları ise sigortalı payı, işveren payı ve devlet katkısından oluşmaktadır.

#### **2.3.2.1. Yaşlılık Sigortası**

Yaşlılık sigortası, daha çok emeklilik sigortası olarak da bilinmektedir. Buna göre yaşlılık sigortası, sigortalının yaşının ilerlemesi gibi nedenlerden dolayı fiziki gücünü kaybetmesi, eskisi gibi verimli çalışamaması, bu bağlamda gelir ve kazanç kaybına uğramasına karşı ortaya çıkan sosyal riskleri karşılama ve orantılı biçimde aylık bağlama amacını güden bir sosyal sigorta türüdür (Seyyar, 2005, s. 84). Her birey çalışma yaşamının sonunda sosyal risklere karşı belli bir güvence

sağlama amacındadır. Bu anlamda yaşlılık sigortası, sosyal sigorta kollarında ana temeli oluşturmaktadır.

AB’de yaşlılık sigortasında genel olarak iki temel emeklilik sigortası türü uygulanmaktadır. İlki, yurttaşlığa, oturma dayalı genel ya da ulusal yöntemdir. Bu yöntemde ana hedef, emeklilik yaşına doldurmuş herkes için eşit bir gelir sağlanmasıdır. İkincisi, çalışma ve mesleki statü temeline dayalı yöntemdir. Bu yöntem temelde nüfusun dinamik olanlarını kapsamaktadır. Çoğu zaman kamu ve özel sektör işçileriyle kendi adına çalışanlar için farklı emeklilik sigortası türlerini içermektedir (Hutsebaut, 1998, s. 103-104). Serbest dolaşımdan yararlanan bireylerin karşılaştıkları sorunlar sosyal güvenlik sistemlerinin ulusal sınırlarından ve üye ülkelerin sistemlerinin farklı ve uyumlaştırılmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Göçmen işçilerin bazıları genel olarak tüm yardım türleriyle ilgili, bazılarıysa uzun süreli yardımlar, özellikle de yaşlılık aylıklarına ilişkin sorunlarla karşılaşmaktadır. Ulusal sosyal güvenlik politikalarında serbest dolaşımdan yararlanan işçilerin karşılaşacakları sorunlar, başka bir üye ülkeye giderken borçlanılmış sigorta sürelerinin kaybedilmesi, kendi ülkesine dönülmesi sonucunda hakların kaybedilmesi olarak belirtilebilir (Fitzpatrick, 2011, s. 306).

Emeklilik yaşı konusunda üye ülkelerin sosyal güvenlik politikalarının birbiriyle uyumlu olmaması, eşgüdümü zorlayan bir durumdur. Emeklilik yaşı bazı üye ülkelerde 60, bazı ülkelerde 65 ve bazı ülkelerde ise 67 olarak belirlenmiştir. Farklı yaş uygulamaları sigortalı bakımından sorunlara neden olabilmektedir (Erol, 2015, s. 176).

İtalya, Yunanistan, Slovenya, Slovakya ve Çekya dışındaki tüm AB ülkelerinde emeklilik yaşı, kadın ve erkekler için 60 veya üstüdür. Türkiye’de ise zorunlu ve koşullu olarak düzenlenmeye çalışılmıştır (Başterzi, 2006, s. 28). 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 60’ncı maddesinde emeklilik yaşı kadınlar için 58, erkekler içinse 60 olarak belirlenmiştir. 2008 yılında yürürlük kazanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 28’inci maddesine göre de emeklilik yaşı 2048 yılı itibariyle kadın ve erkekler için 65 olarak saptanmıştır.

Türkiye ile AB ülkeleri arasındaki diğer bir farklılık da yaşlı nüfus oranlarıdır. Bu da bağımlılık oranlarını etkilemektedir. Gerçekten yaşlı bağımlılık oranı Slovakya, Polonya ve İrlanda gibi ülkelerde %20’lerin altında iken, AB ülkelerinde bu oran %25’leri bulmaktadır. Genel olarak %20 ilâ 30 bandında

seyreden ve sürekli artma eğiliminde olan bu bağımlılık durumu AB'nin tersine Türkiye'de 2011 yılında %10,8'dir (Taşçı, 2013, s. 75).

### **2.3.2.2. Malullük Sigortası**

AB'de, A ve B olmak üzere iki farklı maluliyet sigortalılığı bulunmaktadır. A sigortalılığı, hastalık sigortalılığına benzemektedir. Bu sistemde yardım tutarı sigorta süresine bağlı değildir. Hak kazanılmasında belirleyici koşul, kişinin malullüğü ortaya çıktığında sigortalı olmasıdır. B sigortalılığı ise, yaşlılık sigortalılığına benzemektedir. Hak kazanılmasında bireyin sigortalı kalma süresi, yardım tutarını da aynı biçimde etkilemektedir (Fitzpatrick, 2011, s. 336).

Malullük, doğrudan meslekte kazanma gücüyle ilgili olup, çalışanın meslekte kazanma gücünün kısmen veya belli bir oranda ya da tamamen kaybetmesidir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 25 inci maddesi malullük kavramını düzenlemektedir. 4.1/ a ve b bendi kapsamındaki sigortalılar için meslek hastalığı ve iş kazası sonucu meslekte kazanma gücünün en az %60'ını, 4.1/c bendi kapsamındaki sigortalılar için ise çalışma gücünün en az %60'ını veya görevini yapamayacak biçimde meslekte kazanma gücünü kaybetmesi olarak tanımlanmıştır (5510 s K, 2006, m. 25). Neredeyse bütün AB ülkelerinde primler esas olup, bunun yanında bütçe, katkı veya destekleme biçiminde devlet desteği göze çarpar. Diğer taraftan vergi çeşitleriyle malullük sigortası maddi açıdan işlerlik kazandırılmaya çalışılmaktadır (Ekdemir, 2005, s. 721). Bu bakımdan Türkiye'de de sosyal güvenlik gelirleri esas olarak primlerden oluşmakta, ancak belli oranda hazine yardımlarıyla da desteklenmektedir.

Malullük sigortasında yapılan toplam harcamalardaki genel eğilimin 2005 ilâ 2010 yılları arasında dalgalı bir çizgi izlediği, AB'de, harcama miktarının GSYİH içindeki oranın 2010 yılı için %2,2 olarak kaydedildiği görülmektedir. 2010 yılında en yüksek harcama oranına iye olan ülkeler arasında %4,8 ile Danimarka ve %4,2 ile İsveç öne çıkarken, en düşükler arasında da %0,7 ile Güney Kıbrıs Kesimi ve %0,8 ile Malta gelmektedir. Türkiye, AB ülkeleri arasında sonuncu olup, 2008 yılındaki harcama oranı ise %0,1'dir (Taşçı, 2013, s. 85). Yaşlılık aylığının hesaplanmasında söylenecek son konu ise eşgüdüm içinde yer alan ve sigortalının prim ödeyerek, aylık alma hakkına iye olduğu her üye

ülkenin bağımsız aylık ile orantılı aylığını kıyaslanmasıdır. Bu kıyaslama sonucunda sigortalı her üye ülkenin yetkili kurumundan, hesaplanan tutarların en yüksek olanını alma hakkına iyerdir (883/2004, Tüzük, m. 52/ 3).

### **2.3.2.3. Ölüm Sigortası**

Ölüm sigortası, sigortalının ölümünden sonra hak iyelerinin de sosyal güvenlik haklarından yararlanmalarını sağlayan bir sigorta türüdür. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 32'nci maddesinde ölüm sonrasında aylık bağlanması, ölüm toptan ödemesinin yapılması, kız çocuklarına evlilik yardımı yapılması ve cenaze ödeneği verilmesini sağlayan haklar ölüm sigortalılığından sayılmaktadır.

AB'de ölüm sigortalılığıyla ilgili mevzuat 1408/ 71 sayılı Tüzük'ün 64 ilâ 66'ncı maddeleri ve 574/ 72 sayılı Tüzük'ün 77 ilâ 78'inci maddeleri ile 27 Kasım 1973 günlü ve 130/ 73 sayılı ABAD Kararı kapsamında değerlendirilmektedir (ÇSGB, 2000, s. 102). Malullük ve yaşlılık aylıklarından sağlanan hakların aynısı sağ kalan eşe ve diğer hak iyelerine verilen ölüm aylıkları için de geçerlidir. Ölüm ödeneği ise, sigortalının ölümü durumunda hak iyelerine bir kereye özgü ödenen her çeşit tutar olarak tanımlanmaktadır (883/2004 s Tüzük). 2010 yılı içinde İtalya'da bu oran %2,6 ile en üst seviyede iken, Danimarka %0,008 ile en alt seviyede bulunmaktaydı. Bunun dışında aynı yıl için Almanya %2'nin üstünde, Estonya, Çekya ve Finlandiya gibi ülkelerde bu oran %0'a yakın bir seviyededir. 2001 ilâ 2010 yılları arasında ölüm aylıklarının GSYİH içindeki oranları bazı AB ülkeleri içinde artış, bazılarında azalış ve bazılarında ise aynı seviyede seyretmektedir. Türkiye ise AB ülkelerine göre orta seviyede olup, 2007 için bu oran %1,2'dir (Taşçı, 2013, s. 85).

### **2.3.2.4. İşsizlik Sigortası**

İşsizlik sigortası, işçilerin işsizlik durumunda uğrayacakları gelir kayıplarını karşılamak için oluşturulan bir sigorta türüdür. Türkiye'de işsizlik sigortası, 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile oluşturulmuş ve bu yasanın uygulanmasına da 2002 yılında geçilmiştir.

AB'de işsizlik sigortasının finansmanında primler çoğunlukla tercih edilen bir yoldur. Ancak bunun yanında vergilerden sağlanan katılım ve hazine yardımı

da önemli bir yer tutar. Fransa'da dayanışma yöntemi veya devlet katkısı, Lüksemburg'da özel vergi sistemi, Estonya'da genel vergilerle işleyen bir finansal destek politikası uygulanmaktadır. Almanya'da ise işsizlik sigortası tamamen vergilerle finanse edilmektedir. Birleşik Krallık'ta gelire bağlı işsizlik ödeneği vergilerle, prime bağlı işsizlik ödeneği ise primlerle finanse edilmektedir. Finlandiya'da temel yardımlar adı altında vergilerle ve ücrete dayalı yardımlar ile işsizlik fonuna bağlı olmayan hizmetler primlerle finanse edilmektedir. Belçika'da finansman, toplu primden ayrılan pay, devletin toplu desteği ve gereksinime göre seçenekli finansman olmak üzere üçlü bir yapı arz etmektedir (Ekdemir, 2005, s. 397-398, 722-723). Türkiye'de ise işsizlik sigortası primleri, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre işçi, işveren ve devlet katkısından oluşmaktadır. Diğer taraftan primlerin toplanması SGK, uygulanması ise Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

AB'de işsizlik sigortası içinde yapılan harcamaların GSYİH'deki oranı 2007 ilâ 2008 yıllarında %1,3 iken, bu oran 2009 yılında %1,7'ye yükselmiştir. Polonya dışında 2008 ilâ 2009 arasındaki harcama oranlarındaki bu yükseliş tüm AB ülkelerinde görülmektedir. Ayrıca 2009 yılında en yüksek oran %3,8 ile Belçika ve %3,7 ile İspanya'ya aittir. En düşük oran ise %0,4 ile Romanya ve Polonya arasında paylaşılmaktadır. Türkiye, AB ülkeleri arasında sonuncu olup, 2002'den sonra bir yükselme seyri izlense de, 2008 yılından beri harcama oranı %0,4 olarak saptanmıştır (Taşçı, 2013, s. 87). Bunda işsizlik sigortasından hak kazanmadaki kıstasların zorluğu dikkat çekmektedir. Bilindiği üzere en temel biçimiyle Türkiye'de işsizlik sigortasından yararlanmak için işçinin kendi kusuru ve isteği dışında işten ayrılması gerekmektedir. Ek olarak iş sözleşmesine bağlı biçimde (son 120 gün prim ödenmesi koşulu 17.01.2019 günlü ve 7161 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır) çalışması ve son üç yıl içinde 600 gün işsizlik priminin ödenmesi koşulu bulunmaktadır.

Yardımların taşınması konusu, AB Sosyal Güvenlik Hukuku'nda yer alan ana konulardandır. Bu kuralın bir sonucu olarak, işsiz kalan işçi, başka bir üye ülkede yaşasa bile yetkili kurum veya kuruluş işsizlik ödeneğini ödemek zorundadır (Erol, 2015, s. 193).



### **2.3.2.5. Hastalık ve Analık Sigortası**

Sosyal sigorta kollarından diğeri de hastalık ve analık sigortası türüdür. Sigortalı ve hak iyelerinin hastalanması durumunda sağlık yardımları sunulmasına dayanan bir sosyal sigorta türü olan hastalık sigortası, (Seyyar, 2005, s. 107) analık sigortasıyla birlikte ele alınmaktadır. Çünkü analık durumu da, hastalıkta olduğu gibi geçici bir gelir kaybına neden olmaktadır.

AB'de hastalık ve analık sigortası ileri bir aşamayı belirtmektedir. AB üyesi ülkelerde, özellikle sağlık harcamalarına ayrılan payın yüksek olması bunu göstermektedir (Taşçı, 2013, s. 89). Gerçekten de sosyal güvenlik yardımları içinde en pahalı olanı sağlık giderleridir.

Macaristan, Güney Kıbrıs Kesimi ve Bulgaristan gibi bazı ülkeler dışında, tüm AB üyesi ülkelerde sağlık harcamalarının GSYİH içinde oranının 2003'ten 2009'a kadar artış seyrindedir. Özellikle 2009 yılında %11,9 ile Hollanda, %11,8 ile Fransa, %11,6 ile Almanya, %11,5 ile Danimarka, %11 ile Avusturya ve %10 ile İsveç gibi ülkelerde yüksek bir seyir izlediği saptanmıştır. Türkiye'de ise sağlık harcamalarının GSYİH içindeki oranı da bir artış seyrinde olup, 2000 yılında %4,9 iken, 2009'da %6,7'ye çıkmıştır (Taşçı, 2013, s. 90-91).

### **2.3.2.6. İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası**

Birçok yasada meslek hastalığı ve iş kazası kavramı geçse de, iş kazasının unsurları ve tanımı tam olarak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda yapılmıştır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 13 üncü ve 14 üncü maddeleri iş kazasını ve meslek hastalığını, mesleki risk sigorta türü kapsamında kısa süreli sigorta kolları içinde saymıştır.

Başlangıçta işverene, oluşacak olumsuzluklar için ödence ödemesini zorunlu tutan düzenlemeler daha sonra yerini sosyal sigorta özelliği kazanan meslek hastalığı ve iş kazası sigortalılığına bırakmıştır. En yaygın biçimde sosyal sigorta kapsamına alınan meslek hastalığı ve iş kazası, risk ve tehlike bakımından en fazla genişletilmiş bir sigorta türü olarak görülmektedir (Yazgan, 1977, s. 75).

AB'de meslek hastalığı ve iş kazasının finansmanı daha çok primler yoluyla sağlanmaktadır. Bazı ülkelerde primlerin yanında hazine yardımı, devlet bütçesinden pay veya destek biçiminde de bir katkı yapılmaktadır. Bunun yanında

Birleşik Krallık'ta vergilerle, Finlandiya, Estonya ve İspanya'da işverenlerce, Portekiz'de sigorta primleriyle karşılanmaktadır (Ekdemir, 2005, s. 396).

Türkiye, AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında ölümlü iş kazalarında en öndedir. AB için ortalama ölümlü iş kazası oranı çalışan yüz bin kişi için 2,1 iken, Türkiye'de bu oran 14,3'tür. Türkiye'nin oranı ortalama 7 kat fazladır. Ölümlü iş kazası oranının en düşük olduğu ülke çalışan yüz bin kişi başına 0,9 ile Hollanda, bunu 1,2 ile Almanya ve İsveç izlemektedir. Hollanda ile Türkiye arasındaki fark ise 16 katıdır. AB üyesi ülkeler içinde ise en yüksek oran çalışan yüz bin kişi başına 4,7 ile Güney Kıbrıs Kesimi'dir (EU, 2013, s. 95, SGK, 2010).

### **2.3.2.7. Aile Ödeneği Sigortası**

Bir sosyal güvenlik politikası uygulayan 172 ülkeden 102'sinde bulunan ve işsizlik sigortası kolundan sonra sigorta türleri içinde en az olanı, aile ödeneği sigortasıdır. Diğer sigorta türlerinde çalışma sonucu elde edilen gelirin bazı durumlarda geçici ya da sürekli biçimde kesintiye uğraması sonucu gelir kayıplarının karşılaması söz konusu (Alper ve Arabacı, 2010, s. 48) iken, aile ödeneği ise karşılıksız olarak ailenin durumuna ve aile üyelerinin sayılarına göre yapılan nakdî yardımları kapsamaktadır.

Aile yardımı, özel doğum ve evlat edinme ödeneklerinin dışında, yasa kapsamında yer alan ve aile giderlerini karşılamak üzere sağlanan bütün aynı ya da nakdi yardımları kapsarken, aile ödeneği yalnızca aile üyelerinin sayısına ve yaşına bakılarak verilen süreli nakdî yardımları içermektedir. Aile yardımları, AB üyesi ülkeler arasında farklılık göstermesinden dolayı eşgüdüm kuralları çerçevesinde aile yardımı kapsamına giren ya da girmeyen ödemelerin açıklığa kavuşturulması için sıkça ABAD'a başvurduğu görülmektedir (Erol, 2015, s. 185). Bu kapsamda yüksek kiralı bir konutta oturan çok çocuklu ailelere çocuk parasıyla birlikte kira yardımı da yapılmaktadır. Ek olarak yeni doğan her bebeğe doğum yardımı ya da 2 ilâ 3 yıl süreyle çocuk bakım parası ödenmektedir (Seyyar, 2011, s. 324). Türkiye'de sosyal sigorta kolları içinde bir aile ödeneğinden söz edilemez, ancak konu sosyal güvenlik politikası açısından ele alındığında sosyal yardım ve hizmetler çerçevesinde dolaylı da olsa, bir aile yardımından söz edilebilir. Bu anlamda yeni doğan bebek parası, çalışan eş çocuk

yardımları ile yoksun durumda olanlara sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarından sağlanan yardımları sayabiliriz.

## **2.4. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ**

### **2.4.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Özellikleri**

1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin ana ilkeler belirlenmiştir. Ancak 1945 yılına kadar sistemli bir sosyal güvenlik politikası oluşturulamamıştır. Bu bağlamda sosyal sigortalara ilgili ilk yasa 27 Haziran 1945 günlü ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu olmuştur. Bu yasaya koşut olarak, 16 Temmuz 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. 2 Haziran 1949 tarihinde 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu ve 1957 yılında Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kabul edilmiştir (SSK, 2000). 1949'da çıkarılan 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile daha önce özel kanunla kurulmuş kimi sandıklara bağlı kamu çalışanları, Emekli Sandığı adı altında birleştirilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı ile birlikte, emek yoğun çalışmanın hız kazanmaya başlaması, gelişen endüstri ile işgücü gereksiniminin artması, kentleşmenin hız kazanması, savaş yıllarında oluşan yıkımı onarma düşüncesi ve uluslararası alandaki politik ve sosyal gelişmelerle birlikte güncel arayışlar başlamıştır. Bu anlamda, Beveridge Raporu'nun önemini belirtmek gerekmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren babacan uygulamalara eşlik eden sermaye birikimi ve endüstrileşme stratejisi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra uluslararası gelişmelerin özendirilmesiyle kurulan çağdaş sosyal güvenlik kurumlarının gelişim sürecinde de etkisini sürdürmüştür (Yaşar, 2017, s. 228- 229).

Sosyal güvenlik alanında primli yöntem açısından önemli bir gelişme, 1964'te kabul edilip, 1965'te yürürlük kazanan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu yasayla dağınık durumdaki mevzuatlar bir bütün durumuna getirilmiştir. Bu gelişmeyi 1971 yılında kabul edilen esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik ve kısa adı 1479 sayılı Bağ Kur Kanunu olan yasa izlemiştir. Aynı dönem içinde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1952 yılı ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi, 29 Temmuz 1971 günlü ve 1451 sayılı Kanun ile onaylanmış ve Bakanlar Kurulu'nun 1 Nisan

1974 günlü ve 7/7964 sayılı Kararnamesi ile yürürlük kazanmıştır. Bu önemli sözleşme, sosyal güvenlik kavramının çağdaş tanımında da belirleyici bir role sahip olmuştur. Sözleşmede, 9 sosyal risk sayılmıştır. Bu riskler hastalık ve analık, sakatlık ve yaşlılık, işsizlik, meslek hastalığı ve iş kazası, ölüm ve aile yardımlarıdır. 10 Temmuz 1976 günlü ve 2022 sayılı Kanun ile geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması olarak bilinen, 65 yaş aylığının başlatılması, iyi bir sosyal güvenlik örneğini oluşturmuştur. Bu yasayla, 65 yaşını doldurmuş yoksun, güçsüz ve kimsesiz Türk yurttaşlarına karşılıksız aylık bağlanmıştır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 70).

Sosyal güvenlik, öz biçimiyle gelecekte emin olmak demektir. Sosyal güvenlik politikası da, sosyal risklere karşı asgari gereksinimlerin karşılanmasını öngören bir sistemdir. Uygulanan sosyal güvenlik politikasıyla ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu bakımdan Türkiye’de sosyal güvenlik politikası denildiğinde akla ilk sağlık yardımları ve emeklilik gelmektedir. Oysa sosyal güvenlik doğum, hastalık ve iş göremezlik, meslek hastalığı ve iş kazası, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkabilecek sosyoekonomik risk ve tehlikelere karşı bir devlet güvencesi sunmaktadır.

Anayasa’nın 60’ıncı maddesine göre, herkes sosyal güvenlik hakkına iyedir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak önlemleri alır ve örgütü kurar. Bu hükümden yola çıkarak, devlet sosyal güvenlik sistemini oluşturmuş ve bu alandaki gerekli önlemleri almayı hedeflenmiştir. Bu nedenle Türkiye’de değişik zamanlarda sosyal yardımlaşma ve dayanışmayla ilgili çalışmalar az da olsa süregelmiştir. Özellikle 1950’li yıllardan sonra sosyal güvenlik kurumları oluşturularak, sosyal devletin görevi sayılan sosyal güvenlik, dizgeli bir duruma dönüştürülmüştür. Bu zamanda dünyadaki gönenç devleti uygulamaları da göz önüne alınarak sosyal yardım faaliyetlerine öncelik verilmiştir (Ergüder, 2006, s. 479).

Türkiye’deki sosyal güvenlik politikası belli başlıklar altında toplanabilir (Yılmaz, 2006, s. 78). Bunlar:

1. Uluslararası sosyal güvenlik sözleşmelerinde sayılan dokuz risk ve tehlikeden aile yardımları dışında, diğer sekiz risk ve tehlike, güvence altına alınmıştır. Aile yardımlarını karşılamak için toplu iş sözleşmeleriyle işçilere eş ve

çocuk yardımı yapılmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de aile yardımları da kısmen ve dolaylı olarak da olsa kapsam içine alınmıştır.

2. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun amaçlarından birini taşıyan norm ve biçim birliği, var olan kamu görevlilerinin kapsama alınmasında ortaya çıkan yasal güçlükler ve kazanılmış hakların korunması için yapılan geçici düzenlemelerin ağırlık kazanması gibi nedenlerle tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Norm ve biçim birliği hangi statüde olursa olsun zorunlu istisnalar dışında olmak üzere, ancak 01.10.2008, kamu görevlileri için 15.10.2008 tarihinden sonra söz konusu olabilmıştır.

3. Sistemin yapısında tek çatı politikası geçerli olup, ana kurum SGK’dır. Bu yüzden hâlâ, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun geçici 20’nci maddesine göre işlem gören on yedi adet vakıf sandığına bağlı sigortalı, emekli ve aile bireyleri Cumhurbaşkanlığı’nca (hükümetin) uygun görüleceği bir tarihten sonra 5510 sayılı Kanun kapsamına alınacaktır. İşsizlik sigortası yardımlarının uygulaması ise Çalışma ve İş Kurumu tarafından yürütülmektedir. Şimdi sosyal güvenlikten sağlanan yardımlar, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın görev, yetki ve eşgüdümü altında yürütülmektedir.

4. Sosyal sigortalar kapsamında bulunan aktif (çalışan) ve pasif (emekli) sigortalılarla bunların bağımlılarının (aile üyeleri) toplam nüfusa oranı %85,23 iken, sosyal sigorta kapsamı dışında kalanların toplam nüfusa oranı ise %14,77’dir. Ülke nüfusunun tamamına yakın bir kısmı ise genel sağlık sigortası kapsamına alınabilmiştir. Sosyal yardımlardan yararlanan kişi sayısı ise 1,4 milyona yakındır.

5. Bütün çağdaş sistemlerde olduğu gibi, Türkiye’de de sosyal güvenlik politikası ağırlıklı olarak primli yönetime dayanmaktadır. Ancak primli yöntem işçiler, bağımsız çalışanlar ve memurlar olmak üzere sosyal meslek kesimlerini içine almaktadır. Primli yöntem dışında kalanların bir kısmı, ilgili yasalarda belirtilen koşullarla sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanmaktadır. 2018 yılı başından itibaren sigortalılar, ek ya da tamamlayıcı (özel) sosyal sigorta yöntemlerinde yönlendirmekte ve bu konuda zorunlu özendirme politikası güdülmektedir.

### Çizelge 11. Sosyal Güvenliğin Kapsamı

Türkiye Nüfusu 80.810.525 Sosyal Güvenlik Kapsamı	68.869.631
Sosyal Güvenlik Kapsamı Dışındakiler	11.940.894
Sigortalı nüfusun Türkiye nüfusuna oranı (%)	85,23
Kapsam dışı nüfus oranı (%)	14,77
Sosyal yardım alan nüfusun Türkiye nüfusuna oranı (%)	1,13

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017.

Çizelgede görüldüğü üzere halâ sosyal güvenlik sistemi nüfusun tamamı açısından istenilen seviyeye ulaşmamıştır. 2017 yılı itibariyle Türkiye nüfusunun ancak 68.869.631 kişisi sosyal güvenlik kapsamı içindedir. Bu durum oranlanırsa nüfusun %85,23'ü sosyal güvenlik şemsiyesi altındadır. Ancak nüfusun %14,77'i kapsam dışında kalmıştır. AB ile bütünleşme yolunda eşgüdüm sağlanması ve kapasite geliştirilmesi çalışmalarına rağmen nüfusun önemli bir kısmı dışarıda kalmıştır. Oysa herkesin sosyal güvenceye kavuşturulması istemi, sosyal güvenlik düzeltiminin amaçlarından idi.

1980 ilâ 2000 yılları arasında Türkiye'nin küresel ekonomiye uyum sağlama süreci sancılı geçmiş ve bu durumun toplumsal yansımaları da toplumda derin izler bırakmıştır. Yüksek enflasyonun beraberinde sürüklediği gelir adaletsizliği, özellikle ekonomik bunalımlar 1990'lı yıllara damgasını vurmuştur. Ancak ekonomideki asıl kırılma, 2001 Finansal Bunalımı ile yaşanmış ve bu tarihten sonra Türkiye'de hem siyasal ve hem de toplumsal anlamda büyük bir dönüşüm yaşanmıştır.

1980'lerden sonra sosyal güvenlik anlamında, Türkiye'de atılan adımlar arasında 1983 yılında çıkarılan 2925 sayılı Tarım İşçileri Sigorta Kanunu ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu sayılabilir. Sonrasında 1986 yılında çıkarılan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, 1992 yılında çıkarılan 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Yurttaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilmesi Hakkında Kanun ve son olarak 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nu gelmektedir (Çayıroğlu, 2018b, s. 126-127).

2000’li yıllara gelinceye kadar Türkiye’de sosyal güvenlik politikasında finansal dengeler göz ardı edilerek, alınan kararlar sistemin kötüye gitmesine neden olmuştur. Bu durum sigorta ve sağlık hizmetlerinin sunulmasında ciddi anlamda sıkıntılara yol açmıştır. Sosyal güvenlik sisteminde zaman içinde oluşan mali ve yapısal sorunlar bu alanda düzeltimi kaçınılmaz kılmıştır (Karpuz, 2013: 22). Var olan sosyal güvenlik sisteminde nüfusun yaşlanması başta olmak üzere, kayıt dışı istihdam ve aylık bağlama oranının yüksek olması, aktif ve pasif dengesinin bozulması sistemin sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmuştur. Prim toplama oranlarının düşük olması, yaş ve prim ödeme gün sayısına bağlı erken emeklilik gibi gider artırıcı harcamalar gerekçe gösterilerek, 2002 yılında sosyal güvenlikte düzeltim çalışmaları başlamıştır (Yılmaz, 2016, s. 77). Ancak bu anlamda sosyal güvenlik yeniliklerinin, 2002 yılındaki düzeltim çalışmalarından önce, 1999 yılında başladığı, hatta 4447 sayılı İşsizlik Kanun ile çok önemli adımların atıldığı görülmektedir.

#### **2.4.2. Düzeltim (2006) Öncesi Türk Sosyal Güvenlik Kurumları**

2006 yılına kadar Türkiye’de, sosyal güvenlik politikası içinde ana kurumlar olarak Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ Kur Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü bulunmaktaydı.

20 Mayıs 2006 günlü ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlük kazanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile yukarıda sayılan kurumlar Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmiştir (Karpuz, 2013: 15). Aslında eşgüdümü sağlayacak üst çatı dönemi, 2000 yılında çıkarılan 619 sayılı KHK ile Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kurulmasıyla başlamıştır. Ancak Anayasa, yetki yasasını kastederek, yaptığı KHK iptalinden sonra ortaya çıkan yasal boşluk, 2003 yılında çıkarılan 4956 sayılı Kanun ile yasal zemine oturmuştur. Son olarak, 2006 yılında 5502 sayılı Kanun ile yapılan düzeltim ile de üst çatı döneminden tek çatı dönemine geçilmiştir.

##### **2.4.2.1. Sosyal Sigortalar Kurumu**

İşçilerin sosyal güvenlik kapsamına alınması ilk kez 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu ile öngörülmüş, ancak İşçi Sigortaları Kurumu, 16 Temmuz 1945 günlü ve 4792 sayılı Kanun ile kurulmuştur. 1946 yılında çıkarılan 1772

sayılı Kanun ile İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Kanunu ile iş kazaları ve analık sigortaları da uygulanmaya başlanmıştır. Sırasıyla 1950 yılında İhtiyarlık Sigortası, 1951 yılında Hastalık ve Analık Sigortası uygulanmasına geçilmiştir. 1957 yılında Malullük Yaşlılık ve Ölüm Sigortası oluşturulmuş ve 1 Mart 1965 tarihinde çıkarılan Sosyal Sigortalar Kanunu ile SSK kurulmuştur (Egeli, 2009, s. 85). Son düzenlemeyle sigorta kollarındaki dağınıklık giderilerek, sigorta kolları tek yapıda toplanmıştır.

24 Mayıs 1982 günlü ve 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bağlı Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkındaki Kanun ile farklı sigorta kollarının birleştirilmesinin önü açılmıştır. 8 Eylül 1999 günlü ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile sosyal sigorta yasalarında değişiklik yapılarak, emeklilik yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak belirlenmiştir. Böylece sosyal güvenlik kurumlarının risk ve prim dengesini korumak ve sürdürülebilir bir sistem kurulması amaçlanmıştır.

29 Temmuz 2003 günlü ve 4958 sayılı Kanun ile SSK yeninden yapılandırıldı. Bununla SSK'nin kuruluşunu düzenleyen yasanın 7'nci maddesi dışındaki maddeleri, yürürlükten kaldırılarak, genel müdürlük yerine kurum başkanlığına geçildi. SSK, sigorta işleri ve sağlık işleri diye iki genel müdürlüğe ayrıldı. Bu yasaya göre SSK, kamu tüzel kişiliğine iye, yönetsel ve mali yönden özerk, özel tüze hükümlerine bağlı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın (ÇSGB) ilgili kuruluşu durumuna dönüştürüldü (Güzel ve Okur, 2004, s. 420). Bu durumyla SSK, 2006 yılına kadar varlığını korudu, ancak 5502 sayılı Kanun ile yerini Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) bıraktı. Ki, SGK'nin omurgasını da hiç kuşkusuz SSK oluşturmuştur.

4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 19 uncu maddesine göre SSK'nin gelirleri, ana ve diğer gelirler diye ikiye ayrılmıştır. Ana gelirlerini primler, menkul kıymet gelirleri, kurumun malı ya da ortağı bulunduğu işletmelerden elde edilen gelirler ve genel bütçeden yapılan aktarmalardan oluşmaktadır. Diğer gelirleri ise idari para cezaları, bağış, vasiyet ve benzerlerinden oluşmaktadır.

İş sözleşmesine bağlı ya da bağımlı çalışanların sosyal güvencesini sağlayan SSK, 2006 yılında SGK'ye devredilerek, bağlı çalışanlar, 5510 sayılı Kanun'unda 4.1/a sigorta kolunda temsil edilmektedir.



#### **2.4.2.2. Emekli Sandığı**

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin sosyal güvencesini sağlayan bir kurum olarak, ilk defa 1866'da Askeri Personel Sandığı olarak kurulmuştur. İlk durumuyla subay, dul ve yetimlerini kapsayacak şekilde faaliyete başlamıştır. Zaman içinde, 1944 yılına kadar farklı adlarla memurlar ve diğer kamu görevlileri için sandıklar kurulmuştur. Dağınık biçimde bulunan bu sandıklar, 8 Mayıs 1949 günlü ve 5464 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile tek yapı altında birleştirilmiştir (Arıcı ve Alper, 2015, s. 147). 5334 sayılı Emekli Sandığı Kanunu tüm devlet memurları, il özel idareleri ve belediye personeli ile diğer kamu görevlilerinin sosyal güvenliğini sağlayan bir sosyal güvenlik sistemini kurmuştur.

Emekli Sandığı sigortalıları, iştirakçi olarak anılmaktadır (Egeli, 2009, s. 85). Kurumun gelirleri:

- İştirakçi keseneği: İştirakçi ve kurum prim ve fonları kesintisi.
- Aylık keseneği: İştirakçilerin aylığının %16'sı üzerinden yapılan kesinti.
- Giriş keseneği: Göreve ilk başlarken bir kez aylığın %25'i üzerinden yapılan kesinti.
- Artış keseneği: Aylığın yükselmesi sonucu yapılan kesinti.
- Aktif ve eylemli çalışma keseneği: Aktif ve eylemli çalışma sürelerine ait yapılan %10 kesinti.

Emekli Sandığı'nın giderleri emekli, dul, gazi ve yetim aylıkları, ölüm ve emekli ikramiyeleri ve diğer giderlerden oluşmaktadır. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin sosyal güvencesini sağlayan Emekli Sandığı, 2006 yılında SGK'ye devredilerek, memur ve kamu görevlileri, 5510 sayılı Kanun'unda 4.1/c sigorta kolunda temsil edilmektedir.

#### **2.4.2.3. Esnaf ve Sanatkârlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu**

Kendi ad ve hesabına çalışanlar ile diğer bağımsız çalışan esnaf ve sanatkârlar ile diğer bağımsız çalışanlara malullük, yaşlılık, ölüm ve hastalık sigortası sağlanmasıdır. 2 Eylül 1971 günlü ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile kurulan, kısa adıyla Bağ Kur olan sosyal güvenlik kurumu, 1 Ekim 1972 tarihinde faaliyetine

başlamıştır. 10 Ekim 1977 tarihinde yürürlük kazanan 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu ile köy ve mahalle muhtarları, 1 Ocak 1984 tarihinde yürürlük kazanan 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Bağımsız Çalışanlar Kanunu ile tarımla uğraşanlar sisteme alınmıştır. 2000 yılında çıkarılan 619 sayılı KHK'nin, Anayasa tarafından iptal edilmesinden sonra, 24 Temmuz 2003 günlü ve 4956 sayılı (Bağ Kur Değişikliği Hakkında) Kanun ile kurum, özel hükümlere bağlı, tüzel kişiliğe iye, ÇSGB'nin ilgili kuruluşuna dönüştürülmüştür (Güzel ve Okur, 2004, s. 477-481). Kendi ad ve hesabına çalışanlar ile diğer bağımsız çalışanların sosyal güvencesini sağlayan Bağ Kur, 2006 yılında SGK'ye devredilerek, kendi hesabına çalışanlar, 5510 sayılı Kanun'unda 4.1/b sigorta kolunda temsil edilmektedir.

#### **2.4.2.4. Diğer Sosyal Güvenlik Kuruluşları**

Diğer sosyal güvenlik kuruluşları içinde Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), Memur Yardımlaşma Kurumu (MEYAK), Amele Birliği, Türkiye İş Kurumu (İş-Kur), Kefalet Sandığı ve özel sandıklar sayılmaktadır (Karadoğan, 2015, s. 76). Bu kurumların bir kısmı kapatılmış, bir kısmı da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile SGK'ye devrolmayı beklemektedir.

### **2.5. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK DÜZELTİMİ**

Türkiye sosyal güvenlik politikasının var olan sorunlar karşısında orta ve uzun sürede sürdürülebilir olmaktan uzak olması, sistemin yeniden yapılandırılması yönünde arayışları beraberinde taşımıştır. Özellikle finansal açıdan sistemin sürdürülebilir olmasının zora girmesi, sosyal güvenlik açıklarının 1990'lı yılların ortalarından başlayarak, duyumsanabilir ölçüde artması, kamu finansman dengesini bozmuş ve dengeler üzerinde olumsuz etkilere neden olmuştur (Egeli ve Özen, 2009, s. 142). Sosyal güvenlik kurumlarının risk ve prim dengesi, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra bozulmaya başlamıştır. 1990 öncesinde nakit fazlası veren bu kurumlar, aktif ve pasif dengesindeki bozulmaların etkisiyle sürekli olarak hazine desteğiyle ayakta durabilmiştir (Yılmaz, 2014, s. 28).

Türkiye'de sosyal güvenlik alanında düzeltim yapılmasına yönelik çalışmalar ve tartışmalar 1990'lı yıllarda belirgin duruma gelmiştir. Bunun

sonucunda iktidarların yanında, sivil toplum örgütleri ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşları tarafından da sisteme yönelik eleştiriler ve öneriler sunulmuştur. Zamanında ÇSGB'nin yaptığı çalışmalar sonucunda hazırlanan Sosyal Güvenlik Düzeltimi Sorular ve Çözüm Önerileri başlıklı raporda, sosyal güvenlik politikasındaki değişimin ana gerekçeleri ortaya konulmuştur. Bu raporda, nüfusun yaşlanması ve var olan sistemin nüfusu koruyamaması, yoksulluğa çözüm bulunamaması ve sistemin finansman açıkları, düzeltim gerekçelerine temel oluşturmuştur (Erdoğan, 2009, s. 215).

Sosyal güvenlik politikasının uzun sürede sürdürülebilir olmaktan uzak olması nedeniyle 1996 yılında, Hazine Müsteşarlığı eşgüdümünde ILO tarafından sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılmasına yönelik Sosyal Güvenlik Reform Raporu hazırlanmıştır. Rapora göre, Türkiye'de var olan sosyal güvenlik politikasında herhangi bir düzenleme yapılmadığı takdirde, sistemin uzun süre finansal yönden sürdürülebilir olamayacağı vurgulanmıştır. Bu bağlamda, gerekli önlemler alınmazsa yalnızca emeklilik sigortasındaki açığın 2050 yılında ulusal gelirin %14'üne ulaşacağı belirtilmiştir (Alpaslan, 2008, s. 23).

Bütün bu sorunlara ek olarak, önlem alınmadığı durumda nüfusun hızla yaşlanması sonucunda artacak olan yaşlı nüfusla birlikte finansal bunalım daha da çok derinleşecektir. Bu nedenle sistemin yalnızca içinde bulunduğu sorunları çözmeyi amaçlayan bir düzeltim yeterli olmayacaktır. Özellikle emeklilikte 40 ilâ 50 yıllık bir finansal ve demografik dengenin sağlanması, henüz genç bir nüfusa sahipken emeklilik amacıyla kaynak birikiminin gerçekleşmesi ve bu kaynakların üretken alanlarda kullanılarak, yaşlılık riskine karşı hazırlıklı olunması artık bir zorunluluk olmuştur. Bütün bu nedenlerle uluslararası kurallara, eşitlik ve adalet ilkesine uygun, demografik dengeye dayanan, çağdaş bir sosyal güvenlik politikası ortaya koymak için çok aşamalı ve köklü bir düzeltim süreci kaçınılmaz duruma gelmiştir (ÇSGB, 2008). Bu nedenle 1994 yılında başlayan hazırlık çalışmaları ancak 1999 yılında uygulanmaya geçilmiştir. 4447 sayılı İşsizlik Kanunu ile birlikte yapılan düzeltim hem emeklilik, hem sosyal yardımlar, hem de sağlık sigortası açısından hızlı adımların atılmasını gerektirmiştir. Ancak tüm çabalara karşılık düzeltimin etkisi sınırlı kalmıştır. Bu da Emekli Sandığı'nın düzeltim faaliyetlerinin dışında bırakılmasına bağlanmıştır. Söz konusu düzeltimle diğer iki sosyal güvenlik kuruluşundan çok daha fazla finansman açığı gösteren Emekli Sandığı'nda sınırlı düzenlemeler yapılmış, ancak emeklilik yaşı diğer

sosyal güvenlik sigortalarıyla uyumlu duruma getirilebilmiştir. Bunun dışında kamu görevlileriyle ilgili bir değişiklik olmamıştır (Alpaslan, 2008, s. 25).

## **2.5.1. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Sorunlar**

### **2.5.1.1. Yapısal Sorunlar**

Türkiye'nin 1990'ların başından beri bozulan makroekonomik dengeleri ve çözülen kamu maliyesinin uzantısı olarak sosyal güvenlik sisteminin sürdürülemez ölçülerde bir yönetsel ve finansal bunalım içinde bulunduğu bilinmektedir. Bundan dolayı 1990'lı yıllarda sosyal güvenlik sisteminin nakit açığının ulusal gelirin %2,5'ine ulaştığı görülmüştür. Bu açığın 2050 yılına kadar %10,1'e ulaşacağı varsayılmaktadır. Ancak IMF'nin istemiyle gündeme gelen, sosyal güvenlik politikasında yapısal düzeltim tartışmaları, sorunu daha çok, emeklilik yaşı üzerinde odaklanılmış olması ve ekonominin yapısal özellikli sorunlarından ayrılmış gibi gösterilmiştir. Türk sosyal güvenlik politikasının sorunları, gelişmiş Avrupa ülkelerinin genellikle yaşlanan nüfusuna dayalı sosyal sorunlarından ayrılmakta ve bunalımın, ekonominin yapısal nitelikli bir dizi sorununun bir yansıması olduğunu, basit bir denge hesabından oluşmadığını göstermektedir (Yeldan ve Köse, 1999, s. 87). Oysa Türkiye'de ortaya çıkan sosyal güvenlik sistemindeki bunalım da büyük ölçüde ekonomik ve sosyal güvenlik sorunlarının bir yansımasıdır. Kısaca bu durum sistemin kendi iç dinamiklerinden kaynaklı bir sorun olduğu kadar, ayrıca ekonomik kaynaklı da bir sorundur.

### **2.5.1.2. Finansal Sorunlar**

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin finansman sorunlarının ortaya çıkardığı unsurları, gider artırıcı ve gelir azaltıcı olarak sınıflandırmak olanaklıdır. Gelir azaltıcı unsurların başında kayıt dışı istihdam oranının yüksekliği, prim oranlarının düşük olması, prime esas kazançların düşük gösterilmesi, affa dayalı gecikme zammından bağışık tutulması ve ödeme kolaylığıdır. Gider artırıcı unsurlar ise prim alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, erken emeklilik uygulamaları, borçlanma yasaları ve uzayan yaşam süreleri nedeniyle artan aylık ödemelerdir (Teksöz, 2003, s. 20). Sistemin sürdürülebilir duruma gelmesi için

artan giderlere karşılık gelir artışlarının da sağlanması gerekmektedir. Yoksa sistem finansal açıdan işleyemez duruma gelebilmektedir.

### **2.5.1.3. Yasal Sorunlar**

Sosyal güvenlikle ilgili mevzuatın son derece dağınık ve karmaşık olduğu ortadadır. Sosyal güvenlik mevzuatı, diğer mevzuatlardan farklı olarak ileriye ya da geriye dönük yükümlülükler getirmesi ve haklar doğurması bakımından sıklıkla değişikliğe uğramaktadır. Sık yaşanan mevzuat değişikliği sistemden yararlananlar açısından sorun yaratmakla birlikte teknik olarak izlenmesinde de zorluklar çıkarmaktadır. Ek maddeler ve yapılan değişiklikler, sürekli bir karışıklığa neden olmaktadır. Bunlara ek olarak mevzuattaki değişikliklerin sıklaşması, yeniden değişiklik olma olasılığı, sigortalıları ve hak sahiplerinin sisteme olan güvenlerini de sarsmaktadır (Oral, 2002, s. 256). Bu durum yararlanıcılar kadar, kurum personeli açısından da zorluklar doğurmakta ve uzmanlaşmanın önünde engel oluşturmaktadır. Öyle ki mevzuat değişikliği abartılarak, doğrudan özlük haklarına giren konular bile, genel yazı ve görüşlerle düzenlenebilmektedir. Bu biçimde sorunlara kısa süreli çözümler üretilmek istenilirken, ortaya yeni sorunlar türeyebilmektedir.

### **2.5.2. 1999 Yılı Sosyal Güvenlik Düzeltimi**

Sosyal güvenlik düzeltimi uzun bir hazırlık sürecinden sonra iki aşamalı olarak planlanmıştır. 8 Eylül 1999 günlü ve 4447 sayılı İşsizlik Kanunu ile sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı hakkında düzenlemeler yapmadan sorunu çözmek üzere, başta sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerini artırıp, giderlerini azaltarak, mali durumu düzeltmeye yönelik bir dizi değişiklikler yapılması öngörülmüştür (TÜSİAD, 2004). Bu düzeltimle sosyal güvenlik sisteminde işsizlik sigortasının yaşama geçirilmesi olduğu kadar, emeklilik yaşının da aşamalı olarak artırılması amaçlanmıştır. Bu durum sistemin sürdürülebilirliği açısından büyük önem taşımaktadır.

#### **2.5.2.1. Kurumsal Düzeltimler**

1999 Düzeltimi ile ilk aşamada emeklilik istemine ilişkin değişken yenilikler yer almıştır. Daha çok gelirleri artıran ve giderleri azaltan

düzenlemelere yer verilmiştir. Bu çerçevede Emekli Sandığı dışındaki SSK ve Bağ Kur'un aylık bağlama oranı, aylık hesaplama yöntemi gibi değişkenlerde değişiklikler yapılmıştır (Yılmaz, 2014, s. 89). Bu kapsamda emeklilik yaşı aşamalı olacak biçimde kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşa; prim gün sayısı da 7000 güne yükseltilmiştir. Emekli Sandığı iştirakçisi ve Bağ Kur sigortalısı için çalışma süresi 25 yıla sabitlenmiştir.

616 sayılı KHK ile SSK Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı'na ve 617 sayılı KHK ile İş ve İşçi Bulma Kurumu, Türkiye İş Kurumu'na dönüştürülmüştür. 24 Temmuz 2000 günlü ve 619 sayılı KHK ile SSK, Bağ Kur ve İş-Kur arasında eşgüdümün sağlanması için Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Ancak 2003 yılında Anayasa tarafından, yetki yasasının iptal edilmesi üzerine ortaya çıkan yasal boşluk, aynı yıl içinde çıkarılan 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 4956 sayılı Bağ Kur Kanunu, 4958 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile giderilmiştir (Yılmaz, 2014, s. 93-94). Fiili olmasa bile, resmi olarak tek çatı dönemi, 2000 yılında çıkarılan 619 sayılı KHK ile sağlanmış, ancak Anayasa'nın iptal kararına karşı, 2003 yılında 4958 sayılı Kanun ile yeniden kurulmuştur.

#### **2.5.2.2. İşsizlik Sigortası**

1999 Düzeltimi kapsamında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile Türkiye'de işsizlik sigortası çalışma yaşamına girmiştir. İşsizlik sigortası kesintisi zorunlu olup, 4.1/a kapsamındaki işçiler ve yabancı işçilerden kusur ve kastı olmaksızın işinden ayrılmak zorunda olanları içine almaktadır (Yılmaz, 2014, s. 89). İşsizlik sigortası yardımından yararlanmadaki koşulların zorluğundan dolayı, fonda yüklü miktarda prim birikmektedir. Ancak bu primlerin, özellikle 2008'den sonra İş-Kur kapsamında yer alan çıraklık, kursiyer ve toplum yararına çalışma gibi faaliyetler altında harcanması sosyal yarar açısından savunulurken, primlerin amacından saptırılarak, siyasal araç durumuna dönüştürülmesi de eleştirilmektedir. Bu bakımdan bu fonun kısa süreli çözümler yerine, işsiz kalan işçiler için bir güvence olacak biçimde kullanılması dillendirilmektedir.

### **2.5.2.3. Bireysel Emeklilik Sistemi**

Bireysel Emeklilik Sistemi (BES), sosyal güvenlik sistemine bir seçenek olmaktan çok onu tamamlayıcı, noksanlıklarını giderici özel bir sigorta yöntemi olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de ilk defa 28 Mart 2001 günlü ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile düzenlenmiştir. BES, devletin denetimi ve gözetimi altında, başka deyişle sistemin işleyişi Sermaye Piyasası Kurulu’nun kontrolünde, fonların saklanması Takasbank’ın tasarrufunda olan bir sistemdir (4632 s K, 2001).

BES, kendi ad ve hesabına gerçek kişinin yasalara uygun olarak kurulmuş şirketlerle bir sözleşme karşılığında tasarrufta bulunmaya yönelik ödediği ve devletin de bir katkıda bulunduğu birikim sistemidir. Bu açıdan BES, sigortalının gönenç seviyesinin yükseltilmesi, kaynak aktarımıyla iş ve istihdam olanaklarının artırılması, sosyal güvenlik yükünün azaltılması, uzun süreli fonların oluşturulması amacındadır (Çayiroğlu, 2018c, s. 522). Genel özellikleri:

- Gönüllü katılıma dayanır,
- Sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısıdır,
- Bireysel katkı ve emeklilik yatırım fonuna dayanır,
- Vergi yararı sunar.

### **2.5.3. 2006 Yılı Sosyal Güvenlik Düzeltimi**

SGK, genel sağlık sigortası ile sosyal sigortalar kapsamında bireyleri, sosyal risk ve tehlikelere karşı güvence altında tutacak, sosyal sigortacılık koşullarına dayalı, etkin, adil, mali açıdan sürdürülebilir ve kolay erişilebilir, çağdaş ölçülerde bir sosyal güvenlik politikasının oluşturulması amacıyla ortaya çıkarılmıştır. Kurum, ulusal kalkınma politika ve stratejileriyle yıllık uygulama programlarını göz önünde bulundurarak, sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesi konusunda etkinlikte bulunmak, hizmet verdiği gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, yükümlülerinin yerine getirilmesi ve haklarının kullanılmasını kolaylaştırmakla görevlidir. Sosyal güvenlikle ilgili konularda uluslararası gelişmeleri izlemek, uluslararası kuruluşlar ve AB ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle gerçekleştirilecek sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli işlemleri, usulüne

uygun yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak diğer görevleri arasındadır (SGK, 2010, s. 20).

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 20 Mayıs 2006 tarihinde yasalaşarak yürürlük kazandı. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ise 16 Haziran 2006 tarihinde yasalaşmasına rağmen Anay'ın 15 Aralık 2006 tarihinde, özellikle devlet memurları ile ilgili maddenin uygulanmasını iptal etmesi üzerine yürürlük tarihi önce 1 Temmuz 2007 tarihine, sonra 2008 yılı içinde yürürlük kazanmak üzere ertelendi. 08 Mayıs 2018 tarihinde Anay'ın yayımladığı iptal gerekçeleri göz önüne alınarak, hazırlanan 5754 sayılı Kanun'un Resmi Gazetede yayımlanmasıyla 1 Mayıs 2008 ve bütün olarak, 01 Ekim 2008 tarihinde yürürlük kazandı (SGK, 2018). 20 Mayıs 2006 tarihinde resmi olarak başlayan sosyal güvenlik düzeltimi, 1 Ekim 2008 tarihinde büyük ölçüde tamamlanmış oldu.

### **2.5.3.1. Tek Çatı Dönemi ve Yenilikler**

Farklı sosyal güvenlik kurumlarını düzenleyen yasaların 16 Mayıs 2006 tarihinde yerini, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'na bırakmasıyla Türkiye, sosyal güvenlik sisteminde tek çatı dönemine geçmiş oldu. 1990'lı yılların ortalarında gündemi oluşturan ve 1999 Düzeltimi ile oluşturulan üst yapı çalışmaları, 2006 yılında son noktaya ulaşmıştır. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin sigortalılığını düzenleyen Emekli Sandığı, işçilerin ve diğer bağımlı çalışanların sigortalılığını düzenleyen SSK, kendi ad ve hesabına çalışan ve diğer bağımsız çalışanların sigortalılığını düzenleyen Bağ Kur kaldırılarak, Sosyal Güvenlik Kurumu kuruldu.

Yasanın amacı SGK'nin kuruluş, örgüt, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir. Bu yasayla kuruma görev ve yetki veren diğer yasaların hükümlerini uygulamak üzere kamu tüzel kişiliğine iye, yönetsel ve mali açıdan özerk, bu yasa da bulunmayan durumlarda özel tüze hükümlerine bağlı SGK kurulmuştur (5502 s K, 2006). Sosyal güvenlik düzeltiminin ana amacı adil, kolay ulaşılabilir, yoksunluğa ve yoksunluğa karşı etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmaktır. Bunun için sosyal güvenlik düzeltimi dört temel unsuru hedef almıştır. Bunlar kurumsal yapılanma,



tek bir emeklilik sigortası sistemi kurmak, genel sağlık sigortası sistemi kurmak ve primsiz ödemeler sistemini kurmak (SGK, 2009, s. 51).

Türkiye’de 1876 yılından beri uygulana gelen Parlamenter Sistem, 24 Haziran 2018 tarihinde yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet (Başkanlık) Sistemi’ne bıraktı. Bu da yönetsel ve tüzesel anlamda birçok değişikliği beraberinde getirdi. Bu değişiklikten etkilenen kurumlardan biri de SGK’dır. ÇSGB kaldırılıp, yerine Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı oluşturuldu. SGK de, 2 Temmuz 2018 günlü ve 703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 5502 sayılı Kanun’unda yapılan değişiklik ile özerkliği askıya alınarak, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na bağlandı.

### **2.5.3.2. Sigortalılıkla İlgili Yenilikler**

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun amacı 1’inci maddede şu biçimde tanımlanmıştır. Sosyal sigortalılarla genel sağlık sigortası bakımından bireyleri güvence altına almak, bu sigortadan yararlanan bireyleri ve sağlanan hakları, bu haklardan yararlanma koşulları ile finansman ve karşılanma yöntemlerini belirlemek, sosyal sigortalıların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemesi umulmuştur. Yasa, sosyal sigortalılar ile genel sağlık sigortasından yararlanan işverenleri, bireyleri, sağlık hizmeti sunucularını, bu yasanın uygulanması bakımından gerçek kişiler ile her türlü kamu ve özel tüzel kişilerini ve tüzel kişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları kapsamaktadır. Yasanın uygulanması bakımından kısa ve uzun süreli sigorta kollarından yararlanan bireyler, başka deyişle yasaya göre sigortalı sayılanlar 4’üncü maddenin üçüncü bendinde sayılmıştır (5510 s K, 2006). Buna göre:

#### **2.5.3.2.1. Uzun Süreli Sigorta Kolları**

Malullük, yaşlılık, ölüm sigortası kollarını kapsamaktadır. Uzun süreli sigorta kollarından sağlanan yardımlar da malullük aylığı, yaşlılık aylığı, ölüm aylığı, yaşlılık toptan ödemesi ve ihya, ölüm toptan ödemesi, evlenme ödeneği ve cenaze ödeneğinden oluşmaktadır.

**4.1/a (SSK) Sigortalısı:** İş sözleşmesiyle bir ya da birden çok işveren tarafından çalıştırılanlardan ve ayrıca:

- Ek/5 Sigortalısı: Tarım ya da orman işlerinde iş sözleşmesiyle süreksiz (az süren) çalışanlar,
- Ek/6 Sigortalısı: Taksi, dolmuş ve benzeri kent içi toplu taşıma araçlarında çalışanların kısmî iş sözleşmesiyle bir ayda 10 günden az çalışanlar,
- Ek/9 Sigortalısı: Ev ve konut kapıcılığı hizmetlerinde çalışanlar,

4.1/a sigortalısı sayılmıştır.

**4.1/b (Bağ Kur) Sigortalısı:** Köy ve mahalle muhtarları, iş sözleşmesine bağlı olmaksızın kendi ad ve hesabına çalışan ve diğer bağımsız çalışanlardan:

- Ticarî kazanç ya da serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi yükümlüsü olanlar,
- Gelir vergisinden bağımsız olup, esnaf ve sanatkâr sicili ile birlikte yasayla kurulan meslek odalarına usulüne uygun kayıt yaptıranlar,
- Anonim şirketlerin kurucu ortakları ya da yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları,
- Tarımsal faaliyeti olanlar,

4.1/b sigortalısı sayılmıştır.

**4.1/ c (ES) Sigortalısı:** Kamu idarelerinde memur ve diğer kamu görevlisi olarak çalışanlardan:

- İşçi olarak ve diğer bağımlı çalışmayanlardan, kadro ve pozisyonlarda sürekli olarak çalışıp, ilgili kanunlarında işçi ve diğer bağımlı çalışanlar kapsamına girmeyenler,
- İşçi ve diğer bağımlı çalışanlar ile bağımsız çalışanlar dışında sözleşmeli olarak çalışıp ilgili kanunlarında işçi ve diğer bağımlı çalışanlar gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86'ncı maddesi uyarınca açıktan vekil atananlar,

4.1/ c sigortalısı sayılırlar.

### 2.5.3.2.2. Kısa Süreli Sigorta Kolları

4.1/a ve 4.1/b sigortalıları için meslek hastalığı ve iş kazası, hastalık ve analık durumlarında yapılan yardımları kapsamaktadır.

Kısa süreli sigorta kolları açısından uygulanacak sosyal sigorta yardımları şunlardır:

- İş sözleşmesine bağlı olarak çalışmamakla birlikte, ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyesinde kurulan tesis, atölye ve benzeri yerlerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular hakkında, meslek hastalığı ve iş kazası ile analık sigortası uygulanır. Bunlar 4.1/a uyarınca sigortalı sayılırlar.
- İş sözleşmesine bağlı olarak çalışmamakla birlikte 5 Haziran 1986 günlü ve 3308 sayılı Meslekî Eğitim Kanunu'nda geçen aday çırak, çırak ve işletmelerde meslekî eğitim gören öğrenciler hakkında meslek hastalığı ve iş kazası ile hastalık sigortası uygulanır. Meslek liselerinde okumaktayken ya da yükseköğrenimlerinde zorunlu staja bağlı tutulan öğrenciler hakkında meslek hastalığı ve iş kazası sigortası uygulanır. Bunlar 4.1/a uyarınca sigortalı sayılırlar.
- Savaş malûlleriyle 12 Nisan 1991 günlü ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, 3 Kasım 1980 günlü ve 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca aylıkları hesaplanarak ödenenler hakkında kısa süreli sigortalı kolları uygulanır. Ya da asayiş ve güvenliğin sağlanmasıyla ilgili yasalar uyarınca görev malullüğü aylığı bağlanmış olanlardan, 5510 sayılı Kanun'a bağlı biçimde sigortalı çalışanlar hakkında aylıkları kesilmeden kısa süreli sigorta kolları uygulanır. Ancak bu sigortalılar hakkında, uzun süreli sigorta kollarına bağlı olmayı istemeleri durumunda, bu isteklerini Kuruma bildirdikleri tarihi izleyen aybaşından itibaren, uzun süreli sigorta kolları uygulanır.
- Sosyal güvenlik destek primine bağlı olanlar hakkında, yalnızca meslek hastalığı ve iş kazası sigortası uygulanır.
- Türkiye Çalışma ve İş Kurumu tarafından düzenlenen meslek edindirme, değiştirme ve geliştirme eğitimine katılan kursiyerler,

4.1/a uyarınca sigortalı sayılırlar. Bunlar hakkında meslek hastalığı ve iş kazası sigortası uygulanır.

- 25 Temmuz 1999 günlü ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu uyarınca işsizlik ödeneğinden yararlandırılan bireylere, işsizlik ödeneğinin hak edildiği süre içinde, 4.1/a uyarınca sigortalı sayılarak uzun süreli sigorta kolları uygulanır.

### **2.5.3.2.3. Genel Sağlık Sigortası Kolları**

1 Ocak 2012 tarihinden beri zorunlu olan genel sağlık sigortasının ana koşulu yerleşim yeri Türkiye olan Türk yurttaşlarını kapsamaktadır. Ancak istisnai olarak yabancı ülke uyruğunda olanlar da sisteme dâhil edilebilir (Çayıroğlu, 2017b, s. 7). Bu durumda:

- Aktif olarak 4.1/a, 4.1/b ve 4.1/c sigortalısı olanlar,
- Gelir testi yaptırıp da aile içinde kişi başına düşen gelir aylık asgari tutarın 1/3'ünden az olanlar ile GSS koşulu aranmaksızın veya bakılmakla yükümlü olmayanlardan 18 yaşını doldurmamış olanlar,
- Uluslararası koruma başvurusu veya statüsüne iye ya da yurtsuz olanlar,
- 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türkiye Yurttaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca aylık alanlar,
- İstiklâl Madalyası Almış Bulunanlara Vatanî Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca şeref aylığı alanlar,
- Vatanî Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca aylık alanlar,
- Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca aylık alanlar,
- Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından koruma, bakım ve yeniden kazandırma hizmetlerinden ücretsiz faydalanan kişilerle ana ve babası olmayanlardan 18 yaşını doldurmamış olanlar,
- Savaş malullüğü aylığı alanlarla Terörle Mücadele Kanunu uyarınca aylık alanlar,

- Geçici köy korucuları ile emekli olanlar,
- Dünya Olimpiyat ve Avrupa Şampiyonluğu Kazanmış Sporculara ve Bunların Ailelerine Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca aylık alanlar,
- Oturma izni almış yabancı ülke yurttaşlarından yabancı ülke mevzuatı uyarınca sigortalı olmayanlar,
- İşsizlik ödeneği ve ilgili yasaları uyarınca kısa çalışma ödeneninden yararlandırılanlar,
- Bu yasa ya da önceki sosyal güvenlik yasalarına göre gelir ya da aylık alanlar,
- Avukatlık için staj yapanlar,
- Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun uyarınca koruyucu önlem kararı verilenler,
- 2022 sayılı Kanun kapsamında 18 yaşından küçük engelli ve engelli yakını aylığı alanlar,
- Herhangi bir GSS kapsamında olmayanlar veya bakılmakla yükümlü olmayanlar,
- Türkiye’de eğitim alan yabancı uyruklu öğrencilerden ilk kayıttan itibaren üç ay içinde başvuru yapanlar,
- Er ve erbaşlar, yedek subay öğrencileri, askeri öğrenciler, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi öğrencileri, Uluslararası Askeri Eğitim İşbirliği Antlaşması’na göre Türkiye’de eğitim alan yabancı uyruklu askeri misafir personelle bakmakla yükümlü oldukları aileler,

Genel Sağlık Sigortası kapsamındadır.

2016 yılında yapılan düzenlemeye göre, liselilerde 20 yaş ve üniversitelilerde 25 yaşına kadar 2 yıl daha prim ödemediği GSS’den yararlanma olanağı tanınmıştır. Son yapılan düzenlemeyle de üç aşamalı prim yöntemi terk edilerek, 1 Nisan 2017’den beri GSS prim oranı asgari ücretin 1/3’üne sabitlenmiştir. Böylece 2017 yılında ₺53,33 olan GSS prim tutarı, 2019 yılında ₺76,75 olarak belirlenmiştir.

Çizelge 12. Türkiye’de Sosyal Sigorta Prim Oranları

Sigorta Kolu	Sigortalı payı	İşveren payı	Devlet katkısı
Uzun Süreli Sigorta Kolları	9	11	-
Kısa Süreli Sigorta Kolları	-	2	-
Genel Sağlık Sigortası	5	7,5	-
İsteğe Bağlı Sigorta	32 (20+12)	-	-
İşsizlik Sigortası	1	2	1

Kaynak: SGK, 2019.

### 2.5.3.3. Emeklilikle İlgili Yenilikler

Sosyal güvenlik sisteminde belirtilen etkenlerden emeklilik sigortalılığında getirilen düzeltimler sonucunda Türk sosyal güvenlik politikası, uluslararası yapıya daha uygun ve aynı zamanda daha akılcı bir duruma gelmiştir (5510 s K, 2006). Bu bakımdan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu:

- Sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası açısından bireyleri sosyal bakımdan güvence altına almak,
- Sigortadan yararlanacak bireyleri ve sağlanacak hakları, bunlardan yararlanma koşulları ile finansman ve karşılama yöntemlerini belirlemek,
- Sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortasının işleyiş ve ilgili usul ve esaslarını düzenlemek,

Bu yasanın getirdiği en önemli farklılardan biri emeklilik yaşının yeniden saptanması olmuştur. Yasanın yürürlük tarihi itibarıyla emeklilik yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 yaş olacak biçimde belirlenmiştir. Ancak 2008 yılından itibaren işe girenlerden başlamak üzere, 2036 yılından sonra emeklilik yaşı aşamalı olarak yükseltilerek, son durumda 2048 yılında kadın ve erkek için 65 yaş olarak saptanmıştır (Egeli ve Özen, 2009, s. 90).

Çizelge 13. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Kapsamı

Yıl Aralığı	Kadın	Erkek
2005-2035	Değişmiyor (44-58)	Değişmiyor (47-60)
1.1.2036-31.12.2037	59	61
1.1.2038-31.12.2039	60	62
1.1.2040-31.12.2041	61	63
1.1.2042-31.12.2043	62	64
1.1.2044-31.12.2045	63	65
1.1.2046-31.12.2047	64	65
1.1.2048 ve sonrası	65	65

Kaynak: 5510 s K, 2006.

Var olan aktif sigortalılar için yeni sisteme geçiş aşamalı olarak gerçekleşerek, norm birliğinin zaman içinde oturması umulmuştur. İşe yeni başlayanların tamamını kapsayan bir emeklilik sistemi öngörülmüştür. Yeni sosyal güvenlik politikası, istisnaları dışında bütün kazançların prime esas kazanç alt ve st sınırları içinde prim ödenen tüm dönemin gelirlerinin hesaplanmasını benimsemiştir. Yeni sistem, kayıt dışılığı azaltmak, prim ödenmesini özendirmek, aylık bağlanmasını prim gün sayısı ve oranına göre belirlemek, sigortalı ve işveren ilişkilerinde karşılıklı hak ve kuralları oluşturmak, demografik dengeyi koruma anlayışını ummuştur (ÇSGB, 2005).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUMU

#### 3.1. UYUM ÇERÇEVESİNDE TÜRK İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI ve SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

Türkiye ve AB arasındaki görüşme süreci 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg Uluslararası Konferans ile başlamıştır. Alınan kararlar doğrultusunda hazırlanan Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi'ne üç ana bölüm oluşturulmuştur (Caner, 2010, s. 38-40). Bunlar:

- Görüşmeleri düzenleyen genel ilkeler,
- Görüşmeleri içeriği,
- Görüşmelerin yöntemi.

Küreselleşmenin insan yaşamında bu kadar yer almadığı, bugüne göre oldukça kapalı sayılabilecek ekonomik sistemlerin hâkim olduğu yıllarda bile çeşitli nedenlerle uluslararası alanda bir işgücü hareketliliği bulunmaktaydı. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yeniden yapılanma ve kalkınmayı amaçlayan ülkeler, bunun için gerekli işgücünü kendi kaynaklarından sağlayamayınca diğer ülkelerden göç yoluyla işgücü sağlama yolunu seçmiştir. Almanya, Fransa, Avusturya, Hollanda ve Belçika gibi ülkeler gereksinim duydukları işgücünü diğer ülkelerden karşılama yolunu benimsemiştir. İşgücü ithal eden ülkeler, savaşın acılarını sarmak ve kalkınmak isterken; işgücü ihraç eden ülkelerse, hem işsizliği azaltmak, hem de döviz girdisi sağlamak için bu yolu özendirmiştir (Yaprak, 2013, s. 864). Bakıldığında AB sosyal güvenliği ve sosyal politikası yavaş ve sorunlu, temkinli ancak sosyal konuya önem ve öncelik veren yaklaşımı sürdürmektedir (Kumaş, 2010, s. 460). Bu bakımdan uzun dönemde Avrupa sosyal güvenlik politikası dünyada yönlendirici olacağı benzetilmektedir.

Serbest dolaşımın sağlanması için sosyal güvenlik anlamında gerekli önlemlerin alınması anlaşmanın 51'nci maddesinde düzenlenmiştir. İşçinin çalıştığı farklı ülkelerdeki hükümler uyarınca gerçekleşen çalışma süreleri hakkın kazanılmasında ve hesabında göz önüne alınacak ve üye ülkelerde yaşayanlara sosyal güvenlik yardımlarının ödenmesine güvence sağlayacaktır. İşçiler ya da



serbest meslek iyeleri başka üye ülkelerde otursalar ya da işyeri merkezi başka bir ülkede bulunsa bile çalıştıkları yerin mevzuatına bağlıdır (Oder, 1997, s. 285).

Türk işçilerinin Avrupa'ya işgücü olarak göç etmesi 1963 yılında AET ile yapılan Ortaklık Antlaşması'nın da öncesine dayanmaktadır. 1961'de ilk kez Batı Almanya, sonrasında Avusturya, Hollanda ve Belçika ile 1964 yılında, Fransa ile 1965 yılında, İsveç ile 1967 yılında yapılan görüşmeler sonucu ikili işgücü sevk antlaşmaları imzalanmıştır. İşgücü sevk antlaşmaları Türkiye'den bu ülkelere işgücü sevkinin bağlı olduğu koşul ve kuralları düzenlemiş, ancak tersi ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Diğer taraftan Avrupa ülkelerinde çalışacak Türk işçilerin sosyal güvenlik alanındaki hakları da ikili sosyal güvenlik antlaşmaları ile düzenlenmiştir. Bunlar sırasıyla 1961'de Birleşik Krallık, 1965'te Batı Almanya, 1968'de Hollanda ve Belçika, 1969'da Avusturya, 1972'de İsviçre, 1973'te Fransa, 1978'de Danimarka ve 1981'de İsveç ve Norveç ile ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri imzalanmıştır (Özcüre, 2002, s. 159-160).

İkili işgücü sevk sözleşmesine dayanan bu işgücü göçü, ilerleyen aşamada geçicilikten kalıcılığa dönüşmüştür. AB edincindeki işgücünün serbest dolaşımı sorunu Türkiye için bir geçiş süreci sonunda öngörülmüştür. 1 Aralık 1986 tarihinde uygulamaya geçilmesi için çalışmalar başlatılmış, ancak konuyla ilgili birçok adım atılmasına karşın, geçen sürede bu gerçekleştirilememiştir. Ankara Antlaşması ve Katma Protokol'ün hedeflerine ulaşamaması üzerine bu uzun süreçte Türkiye, AB'ye 1987 yılında tam üyelik başvurusunda bulunmuş, ancak bu başvurusu reddedilmiştir. Daha sonra Ortaklık Konseyi'nin 1995 yılında almış olduğu bir kararla AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği, 1996'dan sonra yürürlüğe girmiştir. Burada dikkat çeken nokta, Türk işçilerin serbest dolaşım haklarıyla ilgili konuların sosyal işbirliğinin ötesine geçmeyen bir öneride kalmasıdır (Özcüre, 2016a, s. 236-237).

Batı Avrupa ülkelerinin tipik özelliği, yavaş artan bir nüfus ve işgücü yapısına karşın, çok hızlı büyüyen ve gelişen bir ekonomik yapıya iye olmasıdır. Bu orantısızlık nedeniyle ekonominin gereksinim duyduğu işgücünün arz sorunu emek yoğun yatırımlar yerine, sermaye ve teknoloji yoğun yatırımlara yöneltmiştir. Buna karşılık yine de, önemli oranda işgücü gereksinimi doğmuştur. Bu durumda iki seçenek ortaya çıkmıştır. Yatırımlarını, ya sermaye aktarılması yoluyla başka ülkelere ihraç edecek ya da başka ülkelere işçi ithal edeceklerdi. Almanya'nın da içinde olduğu bazı ülkeler ikinci seçeneği kullanmış ve yabancı

işçi sağlamak için işgücü fazlası olan ülkelerle sözleşme yapmıştır (Yıldırımoglu, 2005, s. 135-136). Türklere AB kapısının açılması ve serbest dolaşım hakkının tanınması konusu AB’de Türkiye’ye karşı olan kesimlerin gerçeklikten uzak biçimde varsayımında bulunmalarına neden olmaktadır. 20 milyon Türk göçmenin AB’ye göç edebileceği ileri sürülmektedir. Bu bir serüven olsa da hazırlık olması bakımından Türkiye’ye mali yardımlarla işgücü piyasasında olumlu gelişmelerin sağlanarak ekonomik ve sosyal alandaki olumsuzlukları giderici politikalar önerilmektedir (Özcüre, 2010, s. 201). 20 milyon rakamı uçarı olsa da, 4 ilâ 5 milyon arasında Türkün Avrupa’ya göç edebileceği öngörülmektedir. Durum böyle iken AB’nin Türkiye’ye tam üyelikten sonra da uzun bir (7 ilâ 20 yıl) bir süre serbest dolaşım konusunda kısıtlamalar getireceği beklenilmektedir.

Günümüz açısından konuya bakarsak, AB ile sığınmacı akımının yavaşlatılması karşılığında yapılan Geri Kabul Antlaşması ile vize serbestliğinin tanınması sürecinin hızlandırılması konusunda uzlaşmaya varan Türkiye’nin vizesiz seyahat için toplamda 72 ölçütü yaşama geçirmesi hedeflenmiştir. Türkiye, günümüze kadar bunların 65’ini gerçekleştirmiş ve geriye 7 ölçüt kalmıştır. AB, Türkiye’nin yükümlülüklerini yerine getirmesi durumunda vizesiz Schengen için onay vereceğini belirtmiştir. Ancak Temmuz, 2019’da Türkiye, Suriyeli sığınmacıların AB ülkelerinden geri kabulüne dönük anlaşmayı askıya almıştır. Buna gerekçe olarak da Doğu Akdeniz’de doğal gaz ve petrol aramaya başlayan Türkiye’ye AB’nin bazı yaptırımlar uygulama kararı olmuştur (Özcüre, 2016a, s. 269).

### **3.1.1. Türk İş Gücünün Avrupa Birliği’nde Serbest Dolaşım Hakkı**

#### **3.1.1.1. Birincil Mevzuat Açısından Serbest Dolaşım Hakkı**

Sınırların olmadığı bir AB’nin oluşturulmasında işgücünü temsil eden işçilerin, AB içinde serbest dolaşımının kurulması ilk amaçlardandır. Bu bağlamda AB’nin oluşumundan beri kurucu anlaşmalarda ve sözleşmelerde kendisine yer bulan işçilerin serbest dolaşım konusu gerek divan içtihatları, gerekse ikincil mevzuat düzenlemeleriyle desteklenmiş, dolaşımın özendirilmesi ve başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesi için yurttaşlığa dayalı ayrımcılığın kaldırılmasına çalışılmıştır. Gerek ekonomik, gerekse politik bütünleşmenin ön koşullarından biri olarak görülen işçilerin serbest dolaşımı bugün bile ilk günkü

önemini korumaktadır. İşçilerin serbest dolaşımıyla ilgili üye ülkeler arasında bir uyuşmazlık söz konusu değilken, işçilerin serbest dolaşımıyla ilgili düzenlemelerin içeriğinde bir değişiklik öngörülmeyip, yalnızca madde sayıları değiştirilmekle yetinilmiştir. Yeni adıyla ABİHA'nın 4'üncü başlığının birinci bölüm 45 ilâ 48'inci maddeleri arasında işçilerin serbest dolaşım konusu korunmuştur (Bilgin, 2010a, s. 93-94).

AET'i kuran Roma Antlaşması, serbest dolaşan işçilerin sosyal güvenliğini sağlamak için birlik genelinde gerekli önlemlerin alınmasını öngörmüştür. Roma Antlaşması'nın 51 inci maddesine göre Avrupa Konseyi, komisyonun önerisi üzerine oybirliğiyle sosyal güvenlik konusunda işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için gereken önlemleri almak, özellikle de göçmen işçilere ve bakmakla yükümlü olunan kişilere yardım için bir sistem kurmakla görevlendirilmiştir (Bedük ve Mete, 2006, s. 28). İşçilerin serbest dolaşımı, AB'nin dört ana özgürlüğü sayılan hizmetlerin serbest dolaşımı, malların serbest dolaşımı, sermayenin serbest dolaşımı ve kişilerin serbest dolaşım konusu, ekonomik birlik hedefinin de vazgeçilmezleri arasındadır. Bu hedefin önemi, Amsterdam Antlaşması'nın 14'üncü maddesi ve Lizbon Antlaşması'nın 26'ncı maddesinde, iç pazar içinde malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımının güvence altına alındığı, iç sınırları olmayan bir alanın hükme bağlanmasıdır (Bilgin, 2010b, s. 2).

İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin ilk düzenleme, 1957'de Roma'da imzalanan AET Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Antlaşmanın 48 ilâ 51'inci maddeleri arasında bu belirlenmiştir (Çağatay, 2008, s. 5).

7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile AB yurttaşlığı kavramı, kurucu anlaşmaya bağlanmıştır. AB yurttaşları, bu anlaşmada ve uygulanmada öngörülen düzenlemelerle, sınırlamalar ve koşullar saklı kalmak üzere üye ülkelerde serbestçe dolaşmak ve yerleşmek hakkına iyledir. Böylece işçiler ve serbest çalışanlar dışında, ekonomik bir etkinliği bulunmayan bireyler de serbest dolaşımdan yararlanmaya başlamıştır. 1 Aralık 2009'da yürürlük kazanan Lizbon Antlaşması ile her AB yurttaşı anlaşmalarda öngörülen koşullar ve bunların uygulanmasında öngörülen önlemler uyarınca üye ülkelerde serbestçe dolaşmak ve yerleşmek hakkına iyledir. AB yurttaşlığı ilkesi vurgusu üzerinden serbest dolaşımın tüzesel çerçevesi böylece tamamlanmıştır. ABİHA'nın 45 ve 48'inci maddelerinde belirtildiği üzere ekonomik bir üretim etkeni olarak görülen

işçi ve aile üyelerine etkin olarak çalışmaya son verdikten sonra ya da emeklilik durumunda bu üye ülkede kalma hakkı tanınarak işçi statüsü yerine kişi ögesini öne çıkaran bir sistem geliştirilmiştir<sup>6</sup>. ABİHA'nın 46'ncı maddesi birlik içindeki işçilerin serbest dolaşımı sağlayacak tüzük ve yönergelerin çıkartılması için konseye yetki vermiştir (Özcüre, 2016a, s. 145).

---

<sup>6</sup> Avrupa Birliği Antlaşması ve ABİHA

Başlık IV. Kişilerin, Hizmetlerin ve Sermayenin Serbest Dolaşımı. Bölüm 1: İşçiler

Madde 45:

1. Birlik içinde işçilerin serbest dolaşması sağlanır.
2. İşçilerin serbest dolaşması üye ülkelerin işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları açısından uyrukluktan kaynaklanan nedenle yapılan her türlü ayrımcılığın kaldırılması gerekir.
3. İşçilerin serbest dolaşması kamusal düzen, kamusal güvenlik ve halk sağlığı gerekçesiyle getirilen sınırlamalar saklı kalmak koşuluyla aşağıdaki hakları içerir:
  - a. yapılmış iş önerilerini kabul etme,
  - b. bu amaçla üye ülke topraklarında serbestçe dolaşma,
  - c. bir ülkede, o ülke uyruklarının istihdamını düzenleyen yasa, ikincil mevzuat ve yönetsel kurallara uygun olarak çalışmak amacıyla yerleşme,
  - d. komisyon tarafından hazırlanacak olan uygulama tüzüklerindeki koşullara uygun biçimde, bir üye ülkede istihdam edildikten sonra üye ülke topraklarında kalma,
4. Bu madde hükümleri kamuda uygulanan istihdamı kapsamaz.

Madde 46:

Avrupa Parlamentosu ve konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra 45'inci maddede belirtilen işçilerin serbest dolaşmasını gerçekleştirmek için özellikle aşağıdakiler aracılığıyla gerekli önlemleri içeren tüzükler veya yönergeler çıkarır.

- a. ulusal iş bulma kurumları arasında sıkı işbirliğini kurarak,
- b. üye ülkelerin ulusal tüzemesinden veya üye ülkeler arasında daha önce yapılmış antlaşmalardan kaynaklanan ve yürürlükte kalmaları işçilerin dolaşmasının serbestleştirilmesine engel oluşturacak yönetsel usul ve uygulamaları ve açık işlere alınma açısından tanımlanması zorunlu süreleri kaldırarak,
- c. üye ülkelerin ulusal tüzemesinden veya üye ülkeler arasında daha önce yapılmış antlaşmalarda öngörülen ve serbestçe iş seçme hakkıyla ilgili olarak, üye ülkenin diğer üye ülke işçilerine uygulandığında farklı koşullar getiren tanımlanması zorunlu tüm süreleri ve diğer kısıtlamaları kaldırarak,
- d. iş önerileri ile iş başvurularını buluşturmak ve çeşitli bölge ve sanayi kollarındaki istihdam düzeyi ve yaşam standardına yönelik önemli tehditlerden kaçınacak biçimde çalışma piyasasındaki arz ve talep arasındaki dengenin sağlanmasını kolaylaştırmak için uygun bir düzenek kurarak.

Madde 47:

Üye ülkeler ortak bir program kapsamında genç işçilerin değişimini özendirirler.

Madde 48:

Avrupa Parlamentosu ve konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek işçilerin serbest dolaşmasını sağlamak için sosyal güvenlik alanında gerekli önlemleri alır, bu doğrultuda bağımlı ve bağımsız çalışan göçmenler ile bunların bakmakla yükümlü olduğu aile bireyleri için, özellikle;

- a. yardıma hak kazanılması, bu hakkın korunması ve yardım miktarının hesaplanması amacıyla çeşitli devletlerin tüzelerine göre göz önüne alınan bütün sürelerin birleştirilmesi,
- b. üye ülkelerin topraklarında yerleşenlere yardımların ödenmesini sağlayan bir ağı kurulması,

Bir konsey üyesi, birinci alt paragrafta gösterilen bir taslak yasama tasarrufunun kendi ulusal sosyal güvenlik sisteminin, özellikle kapsamı, maliyeti veya mali yapısı olmak üzere önemli yönlerini veya bu sistemin mali dengesini etkileyebileceğini belirtirse sorunun AB Zirvesi'ne götürülmesi istenir. Bu durumda olağan yasama usulü askıya alınır. AB Zirvesi sorunu tartıştıktan sonra askıya alınma tarihinden itibaren 4 ay içinde;

- a. taslağı konseye iade eder; bu durumda olağan yasama usulünün askıya alınması da biter, veya
- b. harekete geçmez veya komisyondan yeni öneri sunmasını ister; böylece ilk önerilen tasarruf kabul edilmemiş olur (AB Sekreterliği, 2011: 16-18).

### 3.1.1.2. İkincil Mevzuat Açısından Serbest Dolaşım Hakkı

İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin birincil tüze kaynağında yapılan düzenlemelerle genel bir çerçeve çizilmiş, konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler ise tüzük ve yönergelerle tamamlanmıştır. Bu amaçla ilk olarak, 5 Ekim 1968 günlü ve 1612/68 sayılı “Topluluk İçinde İşçilerin Serbest Dolaşımı Hakkında Konsey Tüzüğü” çıkarılmıştır. 2004 yılına kadar geçen sürede, yalnızca işçinin kendisi değil, aile üyeleri, öğrenciler, emeklilerin de sosyal güvenlik ve yerleşme haklarını düzenleyen çok sayıda tüzük ve yönerge yayımlanmıştır. 2004 yılında Doğu Avrupa ülkelerinin, AB üyesi olmasıyla 29 Nisan 2004 günlü ve 2004/38 sayılı “AB Yurttaşları ve Aile Üyelerinin Üye Ülkelerde Serbest Dolaşımı ve Oturma Hakkına İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi” ile serbest dolaşımı düzenleyen birçok yönerge yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yönerge serbest dolaşım ile ilgili tek bir mevzuatın oluşturulması ve söz konusu hakların güncellenmesi hedeflenmiştir. Bu yönergenin 38’inci maddesine belirtilen yönergeler, 30 Nisan 2006 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır (Demiray, 2014, s. 11-12). Kaldırılan yönergeler:

1. Üçüncü ülkelerden gelenlerin oturma ve dolaşım haklarının kamu güvenliği, genel sağlık ve kamu düzeni kapsamında eşgüdümü düzenleyen 64/221/AT sayılı Yönerge;
2. Göçmen işçilerin üye ülkeye girme ve oturma hakkını düzenleyen 68/360 sayılı Konsey Yönergesi;
3. Üçüncü ülkelerden gelenlerin oturma ve dolaşım haklarının kamu güvenliği, sağlığı ve düzeni kapsamında eşgüdümünü düzenleyen genişletilmiş 72/194/AT sayılı Yönerge;
4. AB içinde iş kurma ve hizmet sunmayla ilgili oturma ve serbest dolaşım hakkı önündeki engellerin kaldırılmasını düzenleyen 73/148/AT sayılı Yönerge;
5. Kendi adına çalışanların işini terk etmesinden sonra o ülkede kalma hakkını düzenleyen 75/34/AT sayılı Yönerge;
6. Üçüncü ülkelerden gelenlerin oturma ve dolaşım haklarının kamu güvenliği, sağlığı ve düzeni kapsamında eşgüdümünü düzenleyen genişletilmiş 75/35/AT sayılı Yönerge;
7. Oturma hakkını düzenleyen 90/364/AT sayılı Yönerge;

8. Kendi adına veya başkasının yanında çalışırken mesleki işlemini sonlandırılanların oturma hakkını düzenleyen 90/365/AT sayılı Yönerge;

9. Öğrencilerin oturma hakkını düzenleyen 93/96/AT sayılı Yönerge.

AB nüfusunun 2050 yılına kadar %4,3 oranında düşeceği öngörüldüğünden AB’de işgücünün %10’a kadar gerileyeceği beklenmektedir. OECD verilerine göre son on yılda göçmenlerin ise AB işgücü piyasasına katılımının %70 oranında artacağı göz önüne alındığında İşçilerin Serbest Dolaşım Faslı’nın uzun yıllar daha AB gündeminde üst sıralarda olacağı varsayılmaktadır (İKV, 2016, s. 87). Olaya tarihsel açıdan bakılırsa AB ile Türkiye açısından 12 Eylül 1963 tarihli Ankara Antlaşması ve 23 Kasım 1970 tarihli Katma Protokol İşçilerin Serbest Dolaşımını düzenlemektedir. Bu bakımdan faslın genişletilmesinde Ortaklık Konseyi kararları, ABAD kararları ve Gümrük Birliği’nin işleyişi önem taşımaktadır.

1 Aralık 1980 tarihinde yürürlük kazanan 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı’nın ikinci bölümünde 6 ilâ 18’inci maddeleri arasında, istihdam ve işçilerin serbest dolaşımına ilişkin sorunlar başlığı altında serbest dolaşım konusu ele alınmıştır. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı’nın 6’ncı maddesi, var olan durumda yasal olarak bir üye ülkenin işgücü piyasasında bulunan Türk işçilerine yönelik bazı haklar tanıdığıdır (Demiray, 2014, s. 43). Bu haklar:

- Bir üye ülkede bir yıllık yasal çalışmadan sonra, eğer iş varsa aynı işverenin yanında çalışma iznini yenileme hakkına iye olma.
- Bir üye ülkede üç yıllık yasal çalışmadan sonra ve AB üyesi ülkelerinin işçilerine tanınan öncelik hakkı saklı kalmak koşuluyla dilediği bir işverenin yanında, ancak aynı meslek içinde o üye ülkenin iş bulma kurumlarına kayıtlı ve normal koşullarda yapılmış bir iş teklifinde bulunma hakkında iye olma.
- Bir üye ülkede dört yıllık yasal çalışmadan sonra, dilediği bütün ücretli işlere serbest biçimde girme hakkına iye olma.

Ortaklık Konseyi, Ankara Antlaşması ve özellikle Katma Protokol’ün 39’uncu maddesine dayanarak, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı’nı kabul etmiştir. 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı’nın ana amacı, var olan durumda AB’de yaşamakta olan Türk yurttaşlarının sosyal güvenlik haklarını korumak ve durumlarını AB yurttaşlarının durumlarına yakınlaştırmaktır (Kaplan, 2008, s. 28).

2001 Ulusal Programı'nın dördüncü bölümü, Bireylerin Serbest Dolaşımı başlığı altında yerleşme hakkı, işçilerin serbest dolaşımı, sosyal güvenliğin eşgüdümü, tıbbi ve tıpla ilgili işlemler, vize ve göç gibi konular hakkında ayrıntılı bilgileri içermektedir. İşçilerin serbest dolaşım konusu, Ulusal Program'ın dördüncü bölümünün üçüncü kısmında Bireylerin Serbest Dolaşımı alt başlığında düzenlenmektedir. Söz konusu başlık içinde Türkiye ile AB arasında serbest dolaşım konusundaki mevzuatın Ankara Antlaşması, Katma Protokol, 2/76 sayılı Karar, 1/80 sayılı Karar ve 3/80 sayılı Karar ile oluşturulduğu belirtilmiştir. Özellikle, 1/80 sayılı Karar'ın serbest dolaşımın yaşama geçirilmesine yönelik olduğu, ancak ABAD'ın 1986 yılından beri aldığı çeşitli kararlarda birçok yorumlar getirildiği de bilinmektedir. AB edincinin Adalet Divanı kararlarının getirdiği yorumlar çerçevesinde güncelleştirilmesinin üzerinde durularak, 1/80 sayılı Karar'ın, ABAD'ın yorumlarının da içerik biçiminde geliştirilmemiş olması eleştirilmektedir. Sosyal güvenliğin eşgüdümüne yönelik Türkiye, mevzuatını AB edincine uyumlu duruma getirme çalışmalarına karşılık, Ortaklık Konseyi'nin kararlarını sosyal konularla ilgili toplanması ve güncellemeler yapması dillendirilmektedir. 1980 yılında alınan kararlardan kaynaklanan hakların kullanılması ve gerçekleştirilmesinin Türkiye'nin üyeliğinin tamamlanmasına bağlanmaması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (Demiray, 2014, s. 48).

2004/38 sayılı Konsey Yönergesi ve 492/2011 sayılı Konsey Tüzüğü'nden başka AB içinde işçilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak için Avrupa Birliği İşçilerin Serbest Dolaşımı Sistemi (EURES) adıyla bir sistem geliştirilmiştir. EURES'in ana amacı, AB içinde işçilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmanın yanında, Avrupa'da iş arayan bireyleri iş olanakları, ülkelerin yaşam ve çalışma koşulları hakkında bilgilendirmek, onlara yol göstermek, başka ülkelere işçi istihdam etmek isteyenlere destek olmak ve sınır ötesindeki işçi ve işverenlere bilgi vermek ve danışmanlık hizmeti sunmaktır. Bu bağlamda EURES, AB'nin bütünleşme amacı doğrultusunda çalışmalarını sürdürürken, AB'nin ekonomik gücünden bütünüyle yararlanmalarını olanaklı kılacak biçimde işçi ve işverenlerin gereksinimlerini karşılamayı ummaktadır (Özdemir, 2011, s. 23-24).

1995'te yürürlük kazanan Schengen Sözleşmesi ile buna taraf ülkeler arasında sınır denetimleri kaldırmıştır. Böylece, oluşturulan Schengen bölgesinde dış sınır denetimlerinde ortak uygulama ve kurallar yaşama geçirilmiştir. Vize, polis ve yargı konularında da işbirliğini kapsamaktadır. Schengen Sözleşmesi üye

ülke yurttaşlarının yalnızca gezi amacıyla vize bağımsızlığı sağladığından, Türk yurttaşlarının ortalık mevzuatından kaynaklanan serbest dolaşım hakkına bir çözüm getirmemektedir (Köktaş, 1999, s. 247).

Türkiye ile AB arasında, Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Antlaşması'nın 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanmasıyla Türk yurttaşlarının, AB ülkelerine vizesiz giriş hakkı konusu kamuoyunda yeniden tartışılmaya başlanmıştır (AB, 2013, s. 64). Ancak bu sözleşmenin Avrupa'da yaşayan Türklerin durumunda bir değişiklik yaratmadığı, oturma izni ve serbest dolaşım ile ilgili bir kazanım getirmediği de görülmektedir.

Sonuçta AB ile Türkiye arasında imzalanan Geri Kabul Antlaşması'nın TBMM tarafından onaylanmasından sonra Türkiye AB Vize Serbestliği Diyaloğu, Türk işçilerinin AB'de de serbest dolaşımında Gümrük Birliği ve katılım görüşmeleri başlamıştır. Vize serbestliği konusunda Avrupa Komisyonu'nu öne sürdüğü ölçütlere uyum konusunda atılan adımlar olumlu etki yaratmaktadır. İlgili fasıl kapsamında Türk yetkilileri sosyal güvenlikle bağlantılı yükümlülüklerini yerine getirme ve sosyal güvenlik politikalarının önemini göz önüne alınması önem taşımaktadır. Bu noktada teknolojik gelişmeler daha yakından izlenerek, kişisel verilerin korunması sosyal güvenlikle birlikte ele alınmalıdır. Taslak Tarama Raporu'na göre İşçilerin Serbest Dolaşım faslıyla ilgili önemli bir gelişme olmasa da, hatta 2015 yılı İlerleme Raporu'nda bir ilerleme sağlanamadığı yönünde değerlendirmeler yapılsa da, Türkiye'nin AB üyesi ülkelerle ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri yapmaları özendirilmektedir. Şu ana kadar 13 adet ikili sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış olup, 2019 yılının sonuna kadar Macaristan, Polonya ve İspanya ile ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri yapılması öngörülmektedir. İş gücü piyasalarına erişim konusunun da ilerleyen görüşmelerde ele alınması beklenmektedir (İKV, 2016, s. 88-89).

Konuyu toplamak gerekirse Türk işgücünün serbest dolaşımıyla ilgili olarak öncelikle kapsam ve zaman açısından kısıtlamaların getirileceği tartışılmaktadır. Müzakere Çerçeve Belgesi'nde kısaca gerekli görülmesi durumunda Türkiye'nin farklılıklarının göz önüne alınması, uzun geçiş dönemleri, komisyonun uygun gördüğü durumlarda kişilerin serbest dolaşımında önlemler alınması, geçiş düzenlemeleri veya koruma önlemleri rekabet ve tek pazar işleyişindeki etkiye göre gözden geçirileceği belirtilmiştir (Caner, 2010, s. 40).



### 3.1.2. Türk İş Gücünün Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Hakkı

Yurtdışında çalışan kişilerin sosyal güvenliklerinin sağlanması çalışılan ülkelerin sorumluluğundadır. Bununla birlikte 1982 Anayasası'nın 62'nci maddesinde devlet, yurt dışında çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması, Türkiye ile bağlarının korunması ve dönüşlerinde yardımcı olunması için gerekli önlemleri almakla yükümlü tutulmuştur. Bu bağlamda Türk vatandaşlarını doğrudan ilgilendiren AB'nin birçok ülkesiyle imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri bulunmaktadır. Böylece sözleşmenin tarafı olan ülkelere giden Türk işçilerinin ve aile üyelerinin Türkiye'deki ve buldukları ülkelerdeki sosyal güvenlik hakları güvence altına alınmaktadır (Yılmaz, 2016, s. 95- 98). Genel düzenlemeler dışında ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin hükümleri saklı kalmak koşuluyla 5510 sayılı Kanun'da yurtdışında bulunan vatandaşlar için düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca 22 Mayıs 1985 günlü ve 3201 sayılı Kanun ile yurtdışında yaşayanların Türk vatandaşı olarak yurtdışında sigortalılık, işsizlik ve ev kadını olarak geçen sürelerini borçlanma yoluyla değerlendirmeleri sağlanmıştır.

Çizelge 14. Uluslararası Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri

Uluslararası Örgüt	Sözleşme	Kabul	Onay
Birleşmiş Milletler	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi	10.12.1948	06.04.1949
Uluslararası Çalışma Örgütü	102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme	28.06.1952	01.04.1974
	118 sayılı Yurttaşlarla Yurttaş Olmayanlara Eşit Davranma Hakkında Sözleşme	28.06.1962	05.04.1973
Avrupa Konseyi	Avrupa Sosyal Güvenlik Koşulu	18.10.1961	14.10.1989
	Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu	16.04.1964	23.07.1979
	Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi	13.07.1976	31.08.1976
	Göçmen İşçilerin Tüzesel Statüsü Hakkında Avrupa Sözleşmesi	24.11.1977	25.11.1980

Kaynak: Kamu-İş, 2009.

SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde kurulan Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, yurtdışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenliğine ilişkin görevleri yürütmektedir (Yılmaz, 2016, s. 106). Bunlar:

- Yurtdışında çalışan ve çalışması bulunan Türk vatandaşlarının sosyal güvenlikle ilgili hak ve çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için çalışmalar yapma veya yaptırmak.

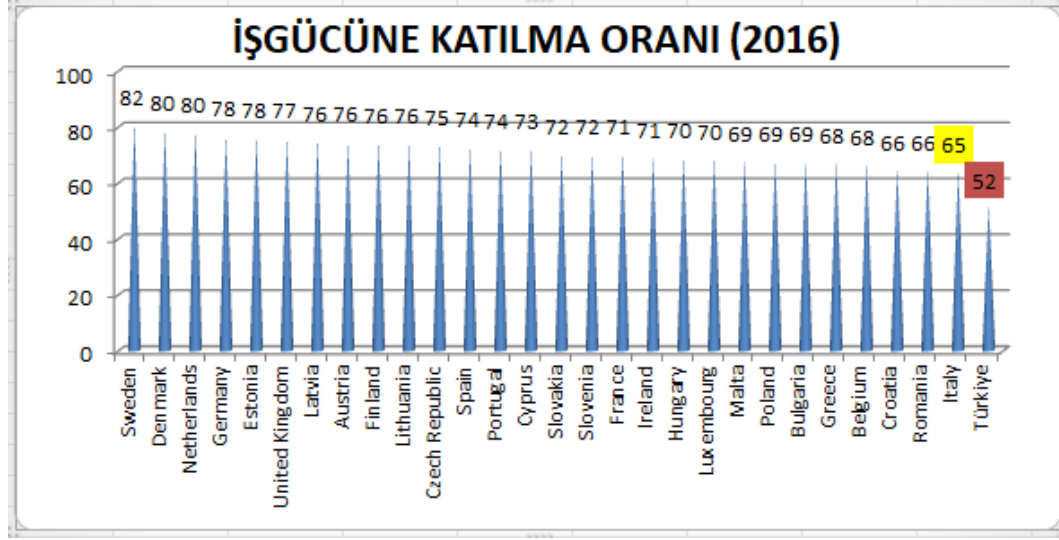
- İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinin yapılması, değiştirilmesi ve uygulanmasında yaşanan sorunların çözümü konularında yabancı ülkelerin iletişim büroları ile yapılacak toplantılarda Yurtdışı Sözleşmeler ve Emeklilik Daire Başkanlığı ile işbirliği içinde bulunmak.
- Görev alanına giren konularda SGK içinden veya dışından alınan görüş, talep, yakınma ve önerileri değerlendirerek, karara bağlamak.

### **3.2. UYUM SÜRECİNDE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN AVRUPA BİRLİĞİ İLE BÜTÜNLEŞME SÜRECİ VE ÇALIŞMALARI**

ABİA, sosyal güvenlik konusunda uyumlaştırmaktan çok eşgüdümeye dayalı bir politikanın var olduğu birçok kararında vurgulanmıştır. Üye ülkeler arasında ulusal tüze açısından eşgüdümün sağlanmasının amacı serbest dolaşım bakımından ayrılıkların sorun oluşturmasını önlemektir. Sosyal güvenlikte eşgüdümün amaçlarına ulaşması dört ana unsurun vurgulanmasıyla olanaklı sayılmıştır. Bunlar sırasıyla sosyal güvenlik mevzuatında teklik, eşit davranış, sigortalı hak ve hizmetlerin birleştirilmesi, kazanılmış hakların korunmasıdır (Caner, 2010, s. 43).

Konuyla ilgi ek bilgi olması bakımından gelişmiş ülkelerde ve Türkiye’de işgücüne katılım oranlarına bakmak konunun iyi anlaşılması açısından yarar sağlayacaktır.

Çizelge. 15 Gelişmiş Ülkelerde İşgücüne Katılma Oranları



Kaynak Eurostat, TÜİK, 2016.

Çizelgede belirtildiği üzere gelişmiş ülkelerdeki işgücüne katılma oranlarının, ortalamanın çok üzerinde olduğu, oysa Türkiye'nin bunun yarısı oranında bir seyir izlediği görülmektedir. Doğaldır ki Türkiye'deki işgücüne katılma oranında ve istihdam oranının düşük olmasının yanında kayıt dışı istihdam fazlalığı ile çocuk işçiliği, özellikle de kayıt dışındaki kadın istihdamının da payının yüksek olduğu biçiminde bir değerlendirme yapılabilir.

Çizelge 16. Türkiye'de İş Gücüne Katılma Oranları

İş gücüne katılma oranları %	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+
2013	26,2	55,4	66,7	68,3	68,9	67,9	61,7	48,4	37,3	27,9	12,4
2012	25,4	52,9	65,6	67,3	67,5	67,0	60,3	47,8	37,0	28,7	12,4
2011	26,6	53,8	65,3	66,7	67,3	65,8	59,6	47,1	36,8	28,0	12,8
2010	26,6	52,2	65,0	65,9	66,5	65,0	57,0	44,8	34,8	27,0	12,0
2009	27,5	51,7	64,1	65,1	64,6	63,1	54,2	43,4	33,6	25,6	11,9
2008	27,3	50,6	62,7	63,5	63,7	61,4	52,8	42,4	32,1	24,7	11,7
2007	26,8	49,9	61,7	62,8	62,6	60,9	52,0	41,2	31,3	24,4	11,5
2006	26,6	49,5	61,7	62,5	62,6	60,7	52,3	42,0	32,5	24,2	12,0
2005	26,6	50,2	62,1	61,9	62,6	60,6	52,8	41,7	32,8	24,4	13,4
2004	26,2	50,5	61,5	61,8	62,7	59,7	51,6	41,1	33,9	26,4	14,3

Kaynak: Çayiroğlu, 2017c, s. 100.

İş gücüne katılma oranı bireylerin emeklerini ne oranda sunduklarını gösterir. Çizelgede belirtildiği üzere Türkiye'de işgücüne katılma oranı ortalama %50'lerde seyretmektedir. Bu seviye gelişmiş ülkelerin oldukça altındadır.

Nitekim birlikte değerlendirildiğinde makas aralığının çok olduğu görülmektedir (Çayıroğlu, 2017c, s. 99).

Türkiye'nin AB'ye katılım görüşmelerinde ana başlıklar sırasıyla şu fasıllardan oluşmaktadır. 1 sayılı Görüşme Faslı: Malların Serbest Dolaşımı, 2 sayılı Görüşme Faslı: İşçilerin Serbest Dolaşımı, 3 sayılı Görüşme Faslı: İş Kurma ve Hizmet Sunumu Serbesti, 4 sayılı Görüşme Faslı: Sermayenin Serbest Dolaşımı, 5 sayılı Görüşme Faslı: Kamu Alımları, 6 sayılı Görüşme Faslı: Şirketler Hukuku, 7 sayılı Görüşme Faslı: Fikri Mülkiyet Hukuku, 8 sayılı Görüşme Faslı: Rekabet Politikası, 9 sayılı Görüşme Faslı: Mali Hizmetler, 10 sayılı Görüşme Faslı: Bilgi Toplumu ve Medya, 11 sayılı Görüşme Faslı: Tarım ve Kırsal Kalkınma, 12 sayılı Görüşme Faslı: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası, 13 sayılı Görüşme Faslı: Balıkçılık, 14 sayılı Görüşme Faslı: Taşımacılık Politikası, 15 sayılı Görüşme Faslı: Enerji, 16 sayılı Görüşme Faslı: Sosyal Politika ve İstihdam, 20 sayılı Görüşme Faslı: İşletme ve Endüstri Politikası, 21 sayılı Görüşme Faslı: Trans-Avrupa Ağları, 22 sayılı Görüşme Faslı: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Eşgüdümü, 23 sayılı Görüşme Faslı: Yargı ve Temel Haklar, 24 sayılı Görüşme Faslı: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, 25 sayılı Görüşme Faslı: Bilim ve Araştırma, 26 sayılı Görüşme Faslı: Eğitim ve Kültür, 27 sayılı Görüşme Faslı: Çevre, 28 sayılı Görüşme Faslı: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması, 29 sayılı Görüşme Faslı: Gümrük Birliği, 30 sayılı Görüşme Faslı: Dış İlişkiler, 31 sayılı Görüşme Faslı: Dış Politika, Güvenlik ve Savunma Politikası, 32 sayılı Görüşme Faslı: Mali Kontrol, 33 sayılı Görüşme Faslı: Mali ve Bütçesel Hükümler, 34 sayılı Görüşme Faslı: Kurumlar, 35 sayılı Görüşme Faslı: Diğer Konular. Türkiye'nin katılım görüşmelerinde günümüze kadar 15 görüşme faslı açılmış, 1 görüşme faslı ise geçici olarak kapatılmıştır. Kalan 14 görüşme faslı, AB Konseyi ve Güney Kıbrıs Kesimi'nin siyasal nitelik taşıyan engellemeleri nedeniyle durdurulmuştur (Özcüre, 2016a, s. 198).

Sosyal güvenlik ve istihdam bakımından AB edinci, sosyal alanda asgari standartlar biçiminde iş tüzesi, eşitlik ya da ayrımcılık yasağı ile iş sağlığı ve güvenliğini kapsamaktadır. 19 sayılı Faslı: Sosyal politika ve istihdam artışı, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal dışlanma ve yoksulluğun önlenmesi, kadın ve erkek eşitliğinin sağlanmasında odaklanmaktadır. Avrupa Sosyal Fonu bu konuda Türkiye'nin uyumunu sağlamada ana araç olarak kullanılmakta ve AB desteğinde istihdam stratejisi uygulamaktadır. 2012 yılında

çıkartılan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, uzun tartışmalardan sonra kabul edilmiştir. Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, AB ve ILO normları doğrultusunda daha serbest bir sistem geliştirmiştir. Birçok eleştirilere konu olan bazı sendikal kısıtlamalar böylece ortadan kaldırılmıştır. 2012 yılında 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kabul edilmiştir. Komisyon, Türkiye'nin bu anlamda ilerleme sağladığını, ancak üyelik için daha fazla uyuma gereksinim duyulduğunu, temel sosyal haklar bölümünde belirtmiştir. Katılım görüşmelerine yeni bir canlılık kazandırılması için Kıbrıs Sorunu'nun çözülmesi dâhil bir strateji hazırlanmıştır. Mevzuatın uluslararası ve özellikle AB normlarına uyumu açısından, kısmi çalışma koşullarının 97/81/EC sayılı AB Yönergesi hükümleriyle birebir uyumlu olduğu söylenebilir. İş mevzuatının bu alandaki diğer AB Yönergesi hükümlerine yaklaştırılma çalışmaları sürdürülmekle birlikte, var olan durumda bazı eksiklikler bulunmaktadır (Özcüre, 2016a, s. 213).

AB ile Türkiye arasındaki ilişkilerin geline aşamasında belirtilmiş görüşme fasıllarıyla ilgili çalışmalar sürmektedir. Bunlardan 19 sayılı Sosyal Politika ve İstihdam başlığını taşıyan fasıl, çalışma yaşamı başta olmak üzere toplumu ilgilendiren birçok konuyu kapsamaktadır. 19 sayılı görüşme faslının içeriğine bakıldığında iş tüzeti, işçi sağlığı ve güvenliği, istihdam politikası, sosyal iletişim, sosyal içerme ve sosyal koruma, ayrımcılıkla mücadele ve eşit fırsatlar ve Avrupa Sosyal Fonu gibi konuların olduğu görülmektedir (Kayagil, 2015, s. 35). AB ile Türkiye arasında 2002 ilâ 2005 yılları arasında 8 uyum paketi, 2 anayasa paketi TBMM'de kabul edildi. 3 Ekim 2005'te katılım görüşmelerine başlanmış ve 16 sayılı görüşme faslı açılmıştır. 2005 yılının sonu itibarıyla başlayan görüşmelerde uyum sağlanması için 19 Ocak 2007 tarihinde Almanya'nın dönem başkanlığında iki açılış konusu belirlenmiştir (Özcüre, 2016a, s. 190). Bunlar:

- Türkiye'de tüm sendikal hakların AB standartları ve ILO sözleşmelerine uyumlu kılması, özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkı bakımından bunların sağlanması gerekmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin, var olan kısıtlamaları ortadan kaldırması, kamu ve özel sektörü de içine alacak biçimde bu alanda tamamen gözden geçirilmiş bir mevzuatı kabul etmesi beklenmektedir.

- Tüm işçilerin yararına olacak biçimde bu faslın kapsamındaki her bir alanda yer alan AB edincinin aşamalı olarak iç tüzeğe aktarılması, uygulanması ve yürütülmesini benimseyen bir eylem planının komisyona sunulması beklenmektedir

1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB adaylığının kabul edilmesiyle birlikte, AB'ye uyum bakışında Türkiye'nin toplumsal yaşamını tüm yönleriyle etkileyecek ve değiştirecek bir süreç öngörülmüştür. AB ile Türkiye arasında katılım ortaklığı oluşturulması ile başlayan süreçte, AB'nin ve Türkiye'nin yerine getirilmesi beklenen yükümlülüklerinin açıklandığı Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye'nin bu konudaki uyum takvimini gösteren kapsamlı ulusal program hazırlanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi, AB tarafından hazırlanan tek taraflı bir belgedir. Bir aday ülkeye mali yardımların nasıl yapılacağı ve bir aday ülkenin politik, ekonomik, tüzesel ve yönetsel alanda yapmaları gereken düzeltimi kapsamaktadır. Bu düzeltim alanları 1993 yılında Kopenhag Zirvesi'nde kabul edilen ve siyasal ve ekonomik ölçütlerinden yola çıkılarak benimsenen konulardan oluşmaktadır (Özcüre, 2016a, s. 334).

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasında çalışma ilişkileri alanında özgürlükçü düzenlemeler yapılmış, 2012 yılında buna önemli yasal değişiklikler de eklenmiştir. İlk olarak 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, kamu görevlileri için toplu görüşmeden toplu sözleşmeye geçiş sağlanmış, sendikal örgütlenmenin kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu çıkarılmış ve 187 sayılı ILO Sözleşmesi de onaylanmıştır. ILO ölçütlerinin ana dayanak noktası olan ve etkin sosyal iletişim süreçleri sonucunda çıkarılan yasalar ile daha demokratik çalışma normlarının getirilmesi hedeflenmiştir (Sayın, 2013: 32). Bu bağlamda Türkiye ile AB arasında sosyal güvenlikle ilgili konuları genel olarak işçilerin serbest dolaşımını düzenleyen 2 sayılı görüşme faslı ile sosyal politika ve istihdamı düzenleyen 19 sayılı Görüşme Faslı ele almaktadır.

Türkiye ile AB ilişkilerinde başlıca temel belgeler Ankara Antlaşması, Katma Protokol, Gümrük Birliği Antlaşması, Katılım Ortaklığı Belgesi, ilerleme raporları, ulusal programlar ve mutabakat (oylaşma) çerçeveleridir (Kayagil, 2015, s. 36). 2011 yılında AB ile Türkiye tarafından finanse edilen SGK'nin Kapasitesinin Artırılmasına Teknik Destek Projesi'nin amacı, sosyal koruma sisteminin bir planını çıkarmak ve aynı zamanda AB'ye katılım çerçevesinde

değerlendirildiğinde katılım görüşmelerinin 2 ve 19 sayılı görüşme fasıllarına ilişkin bir destek vermek olarak belirtilmiştir (SGK, 2010).

Son on yıllar içinde Türkiye’de sosyal güvenlik politikası büyük çaplı bir düzeltim sürecinden geçmiştir. Anahtar niteliğindeki iki stratejik hedef belirlenmiştir. İlki, sosyal sigortaların ve bazı primsiz ödemelerin yeniden yapılandırılması; ikincisi ise, nüfusun tamamını kapsayacak bir genel sağlık sigortasının kurulmasıdır (SGK, 2010). 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’nun yürürlük kazanmasıyla SSK, Bağ Kur ve Emekli Sandığı kurumlarının varlıkları da sona ermiş ve hepsi bir çatı altında toplanmıştır. Bu kurumların merkez ve taşra örgütlerinde çalışan tüm personel, her türlü taşınır ve taşınmazlar, hizmet binaları, alacaklar ve borçlar ile diğer hakları hiçbir işleme gerek kalmaksızın devredilmiştir (5510 s K, 2006). Ev hizmetlerinde çalışanların sigortalılığı 1 Nisan 2015 tarihi, konut kapıcılığı sigortalılığı 21 Mart 2018 tarihi itibarıyla yürürlük kazanmıştır (Çayıroğlu, 2018d, s. 15). Böylece, aktif nüfusun sistem dışında kalan kısmı da sigorta kapsamına alınarak, sosyal güvenliğin alanı genişletilmiştir.

### **3.2.1. Kalkınma Planları Çerçevesinde Uyum Sorunu**

Sosyal güvenliğin ana amacı, bireyleri sosyal risk ve tehlikelere karşı korumak ve yoksun olmayacak biçimde yaşamlarını sürdürmelerine olanak sağlamaktır. Bunun gerçekleştirilmesi için 1963’ten beri hazırlanan kalkınma planlarında sosyal güvenlik konularına yer verilmektedir. Son üç kalkınma planında sosyal güvenlik politikası, özel uzmanlık komisyonu raporlarıyla ayrıntılı olarak irdelenmektedir. Bunun yanında AB uyum çalışmalarına da son raporlarda özellikle değinilmektedir. Bu durum sosyal güvenlik konusuna Türkiye’nin yaklaşımını ve verdiği önemi göstermesi bakımından göz ardı edilemez (Erol, 2015, s. 222). Türkiye, 1963 ilâ 2000 yılları arasında 7 adet kalkınma planı hazırlayıp, uygulanmıştır. Doğal olarak, bu planlara bakarken uygulandığı dönemin sosyoekonomik yapısını göz önüne almak gerekmektedir.

Uygulanan kalkınma planlarında sosyal güvenliğe ilişkin olarak söylenecek ana sorunların başında, sosyal güvenliğin bütün topluma mal edilmesi gelmektedir. Planlı dönemde Türkiye’de sosyal güvenlik alanında önemli

gelişmeler yaşanmakla birlikte AB yolunda, Türkiye bakımından bu gelişmelerin yeterli olmadığı düşünülmektedir (Alagöz ve Yapar, 2003, s. 440).

### **3.2.1.1. Kalkınma Planları Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Politikası (1963-2013)**

İlk kalkınma planı 1963 ilâ 1967 yılları arasında uygulanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planına göre, sigortalı çalışmayı, bireylerin geçmişten geleceğe güvenle bakabilme konusunda duydukları gereksinimi karşılamak için ortaya öneriler konulmuştur. Az gelişmiş bir ülke olarak Türkiye’de sosyal güvenlik ile sağlanacak yardımlara gereksinimin daha fazla olduğu görülmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik alanında on beş yılda, herkes için yaşlılık ve sağlık sigortalarını içine alan genel bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması, sosyal güvenlik hizmetlerinin tek elden yürütülmesi, serbest meslek sahibi, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik sistemine alınması ve işsizlik sigortası kollarının kurulması gibi ana hedefler belirlenmiştir. Sosyal güvenlikten yararlanacak işçi sayısının artırılması, belirli bir sınıf için kurulan İşçi Sigortaları Kurumu’nun bu alıdan sıyrılması, işsizlik sigortasının kurulması, tarım işçileri ve çiftçilerin sosyal sigorta kapsamına alınması, serbest meslek iyeleri, esnaf ve düşünce işçileri için yaşlılık ve ölüm sigortaları kollarının kurulması öngörülmüştür. Bu önlemlerden ilki olarak, İşçi Sigortaları Kurumu’nun adı, Sosyal Sigortalar Kurumu biçiminde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle İşçi Sigortaları Kurumu’nun yalnızca işçi sınıfına özgü bir kurum olmadığı, sosyal güvenliğin toplumu hepsini kapsadığı düşüncesi oluşturulmuştur (SBB, 1963, s. 109-112).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968 ilâ 1972 yılları arasında uygulanmıştır. Birinci plandan farklı olarak bu planda aile ödeneğinin kapsamının genişletilmesi ve aile üyelerinin hastalık sigortası kapsamına alınması gerektiğinin altı çizilmiştir (SBB, 1968, s. 209).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973 ilâ 1977 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planda, ilk olarak sigortalı sayısının artırılması ve kapsamın genişletilmesi ele alınmıştır. Ayrıca beşinci beş yıllık plana kadar işsizlik sigortası kolunun aşamalı olarak uygulamaya konulması hedeflenmiştir. Planda, öncekilerden farklı olarak sosyal güvenlik alanında ilk kez bir uluslararası karşılaştırma yapılmıştır. Böylece Türkiye’deki sigortalı sayısının ekonomik



olarak aktif nüfusa oranı bakımından, Batı ülkelerinin gerisinde olduğu belirtilmiştir. Örneğin, İtalya'da 1955'de ekonomik olarak aktif nüfusun %47'si sigortalı iken, bu 1966'da %100'e ulaşmıştır. Fransa'da 1955'te % 94 olan oran, 1984'te % 100'e; Batı Almanya'da 1955'te %84 olan oran 1967'de %93'e yükselmiştir. Türkiye'de ise bu oranlar 1955'te %0,8 iken, 1970'de %14,3'e çıkabilmiştir (SBB, 1973, s. 805).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979 ilâ 1983 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planda, sosyal güvenlikle ilgili konular toplumsal güvenlik başlığı altında dile getirilmiştir. Planlı döneme geçildiğinden beri söylenen sosyal güvenlik kurumlarının bir arada toplanması ve mevzuatlarının yakınlaştırılması hedeflerine ulaşamadığının altı çizilmiştir. Bu planda, AB'nin Türk işçilerinin serbest dolaşımı ve sosyal güvenlik konusunda çeşitli güçlükler çıkardığı ve yükümlülüklerini yerine getirmedeğinden söz edilmiştir (SBB, 1979, s. 70). Bu dönemde yaşanan iç çalkantılar ve 1980 Askeri Darbesi sonucu plan tam olarak uygulanamamıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985 ilâ 1989 yılları arasında uygulanmıştır. Sosyal güvenliğin toplumda yaygınlaştırılması ana hedef olduğundan, bu dönemin sonuna kadar sosyal güvenlik politikaları ile kapsanan nüfus oranının %50'yi geçmesi amaçlanmıştır. Bu oran 1985'te %48.85 iken, 1989'da %51.68 olması hedeflenmiştir. Bu planda belirlenen hedeflere ulaşılmasında erken emekliliği özendirici koşulların ortadan kaldırılmasına ve emeklilik yaşının yükseltilmesine vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda emeklilik yaşının erkekler için 55, kadınlar için 50 olarak belirlenmesi dillendirilmiştir. Sosyal güvenlik politikasında, Türkiye'nin AB'ye tam üye olması için işçilerin serbest dolaşımı konusunda hazırlıklar yapması ve yurtdışında çalışan işçilerin sosyal sigorta haklarının sağlanması konuları ele alınmıştır. Günün koşullarına uygun düzenlemelerin yapılması için çalışmalar yapılması başkaca ele alınan konulardandır (SBB, 1985, s. 153-154).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990 ilâ 1994 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planın ana hedefi, sosyal güvenliğin kapsamını genişletmektir. Planda, sosyal güvenlik kurumlarında sigortalılarla ilgili işlemlerin otomasyonla yapılması bir yenilik olarak değerlendirilmiştir. Yurtdışındaki Türk işçilerinin sosyal güvenlik haklarının korunması, yurt dışında çalışan ve yurda dönen işçiler ve aile üyelerine sosyal güvenlik haklarının sağlanması konusunda önlem

alınması belirtilmiştir. Bu hakların güncel koşullara uygun olarak değiştirilmesiyle ilgili çalışmaların ve girişimlerin sürdürülmesi, işgücü ve sosyal güvenlik sözleşmesi yapılamayan ülkelerle ilgili çalışma yapılması, Avrupa ülkeleriyle yapılmış olan sosyal güvenlik sözleşmelerinin güncelleştirilmesi vurgulanmıştır. Yurtdışında iş alan Türk firmalarınca istihdam edilen işçilerin Türk sosyal güvenliği içinde yer almasının sağlanacağına yer verilmiştir (SBB, 1990, s. 306-307).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996 ilâ 2000 yılları arasında uygulanmıştır. Bu dönemde öncelikle, bütün ülkelerde sosyal güvenlik politikalarının kamu maliyesi üzerindeki yükünü artırdığı, özellikle gelişmiş ülkelerde yaşlıların toplam nüfus içindeki oranının artması sonucu sosyal güvenlik ve sağlık alanlarında finansal açıdan sistemi zorladığı belirtilmiştir (SBB, 1996, s. 3).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001 ilâ 2005 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planda, genel durumdan söz edilmiştir. Bu bağlamda risk ve prim dengelerinin bozulması nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarının 1995 yılında GSMH'nin %1,5'i seviyesinde olan gelir gider açığının, 1999 yılında GSMH'nin %3'üne çıktığı ve bu açıkların karşılanması için, sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan aktarmaların GSMH'ye oranı, aynı dönem için %0,9'dan %2,8'e yükseldiği belirtilmiştir. Plan öncesinde yürürlük kazanan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nu ile kayıt dışı istihdamın önlenmesi, prime esas kazançların yükseltilmesi, emeklilik için asgari yaş sınırının artırılması, emekli aylıklarının Tüketici Fiyat Endeksi artışına bağlanması, prim alacaklarının hızlandırılması ve denetimde etkinliğin artırılmasına yönelik önlemler getirilmesi ve işsizlik sigortası fonunun kurulması öngörülmüştür. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı içinde hazırlanmış olan, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu'nda, sosyal güvenlikle ilgili ana sorunlar saptanmıştır. Bu sorunların her biri önem taşımakla birlikte özellikle finansman, kurum politikalarındaki dağınıklık ve denetim yetersizliği gibi sorunlar öne çıkmıştır (SBB, 2001, s. 225).

Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007 ilâ 2013 yılları arasında uygulanmıştır. Plan, yedi yıllık bir dönemi içine almaktadır. Yedi yıllık hazırlanmasının nedeni, AB'nin 2007 ilâ 2013 bütçesine uygunluk sağlamasıdır. Bu planda, genel durum nitelenirken, öncelikle bir önceki plana ilişkin verilerden de yararlanılmıştır. Böylece, 2000 yılında sosyal güvenlik tarafından kapsanan nüfus oranı %82,2

iken, sağlık hizmetleri bakımından kapsanan nüfus oranı ise yüzde 80,9'dur. Bu oranlar, 2005 yılında %91,4'e, sonra %92'e yükselmiştir. Planda, sosyal güvenlik kurumların en büyük sorunu olarak gelirlerinin, giderleri karşılamaması gösterilmiştir. Sosyal güvenlik politikasında tüm nüfusun kapsanamaması, kurumlarca sağlanan hakların ve yükümlülüklerin farklı olması, bilgi işlem altyapısının zayıf olması, ortak veri tabanının bulunmaması ve denetim yetersizliği gibi sorunlar öne çıkmıştır. Sosyal güvenlik sistemindeki bu sorunların giderilmesi için Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu çıkarılmıştır. Planda göze çarpan yeniliklerden birisi de, ilk kez AB sosyal güvenlik eşgüdüm kurallarından söz edilmesi olmuştur (SBB, 2007, s. 6). Çalışanların doğrudan ulaşabilecekleri ve sosyal güvenlikle ilgili görüş, öneri, eleştiri, ihbar ve yakınmalar için 15 Kasım 2010 tarihinde Alo 170 Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Hattı kurulmuştur. 883/2004 sayılı Tüzük kapsamında her türlü ayrımcılığa karşı 2011/2 sayılı İş Yerlerinde Psikolojik Tacizin (mobbing) Önlenmesi Hakkında Başbakanlık Genelgesi çıkarılmıştır.

### **3.2.1.2. Onuncu Kalkınma Planı Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Politikası (2014-2018)**

Onuncu Kalkınma Planı, 2014 ilâ 2018 yılları arasında uygulanmıştır. Bu plan, diğerlerinde olduğu gibi öncelikle geçmiş planların bir değerlendirmesi ile konuya başlamıştır. Böylece, bir önceki planda, tüm yurttaşlara daha etkin bir hizmet sunulması için emeklilik ve sağlık sigortasında kapsamlı değişiklikleri içeren düzenlemeler yapılmıştı. Sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanmış, norm ve standart birliğine yönelik önemli adımlar atılmış, sistemin mali sürdürülebilirliğine katkı sağlayan değişiklikler yapılmış ve tüm yurttaşlara aynı ölçülerde sağlık hizmeti veren zorunlu genel sağlık sigortası yöntemi getirilmiştir. Nüfusun tamamına yakın kısmı sağlık yardımı kapsamına alınmıştır. Onuncu planın ana amacı, sosyal güvenlik politikasının nüfusun tamamını kapsayan, kaliteli, adil ve mali açıdan sürdürülebilir bir sistemin kurulmasıdır. Bu dönemde resmi veriler çerçevesinde yapılan hesaplamalara göre 2013 yılında 1,77 olan aktif pasif oranı, 2018'de 2'ye; %84 olan sigorta kapsamı da %90'a çıkacaktır. Bunun yanı sıra ilk kez bu planda görülen tamamlayıcı (özel) emeklilik

sigortası oranı ise 2013'te %7,5 iken 2018'de %18'e çıkacağı varsayılmıştır (SBB, 2014, s. 47-48).

Bu dönemde hedeflere ulaşmak için aşağıdaki çizelgede gösterilen ana amaç ve politikalar belirlenmiştir. Bunlarla ilgili eylem ve uygulama stratejilerine Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu'ndan ayrıca yer verilmiştir. Sosyal güvenlik politikasının karşılaştığı sorunların çözümüne dönük olarak aşağıdaki çizelgede belirtilen politikalar, sosyal güvenlik sisteminde mali sürdürülebilirliği sağlamlaştıracığı öngörülmektedir (SBB, 2014, s. 54).

#### Çizelge 17. Onuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Amaç ve Politikaları

Onuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Ana Amaç ve Politikaları
1. Kayıt dışı istihdam ve ücretle uğraşı sonucunda kayıtlı çalışan sayısının artırılması, prim tabanının genişletilmesi ve prime esas alacağın artırılması.
2. Sosyal güvenlik politikasının uzun süreli risk ve prim dengesini olumsuz etkileyen prim yapılandırmaları istisnai durumlar dışında uygulanmaması, yurtdışı borçlanma uygulamasının yeniden düzenlenmesi.
3. Sigortalıların çalışma yaşamında daha uzun süre kalmasının özendirilmesi.
4. Kadınların işgücüne katılımı ve kayıtlı istihdamı artırılması.
5. Sosyal sigorta kollarında çalışan gruplar arasında norm ve standart birliğinin sağlanması.
6. Sosyal güvenlik mevzuatının yalın ve anlaşılır biçimde düzenlenmesi.

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018.

#### 3.2.1.3. On Birinci Kalkınma Planı Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Politikası (2019-2023)

On Birinci Kalkınma Planı 2019 ilâ 2023 yılları arasında uygulanması için hazırlanmıştır. Planda ilk vurgulanan sosyal güvenlik sisteminin uzun süreli mali sürdürülebilirliğini ağılamak için aktüeryal dengenin gözetilmesi amaçlanmaktadır (SBB, 2019, s. 48).

On Birinci Kalkınma Planı'nda sisteme girişin kolaylaştırılması, prim tabanının genişletilmesi ve denetim yoluyla sisteminin etkinleştirilmesi hedeflenmektedir. İstihdam teşviklerinde etki değerlendirilmesi yapılarak yakın ve

etkin bir yapının geliştirilmesi; esnek istihdam olanaklarının yaygınlaştırılarak, kolay işverenlik uygulamasına geçilmesi planlanmaktadır. Öte yandan tamamlayıcı emeklilik sistemlerinin yaygınlaştırılarak, emekli gelirlerinde artış sağlanması amaçlanmaktadır (SBB, 2019, s. 49).

Denetim biçiminin etkinleştirilmesi ve çeşitlendirilmesi sağlanarak risk odaklı denetim uygulamalarına geçilmesi, denetim konusunda kurumlar arası işbirliği ve uyumun yaygınlaştırılması hedeflenmektedir. Bu bağlamda kayıt dışılık ile etkin mücadele edilmesi ve özellikle kayıtlı istihdamın güç olduğu sektörlere yönelik uygulamaların artırılması amaçlanmaktadır. Prim gelirlerinin artırılması üzerinde durulmaktadır. Çiftçiler ve mevsimlik tarım işçileri gibi sektörlerde özel (toplu) prim ödeme olanağının getirilmesi belirtilmektedir (SBB, 2019, s. 49).

Sosyal güvenlik tüzesisinin yalın ve anlaşılır biçimde düzenlenmesi, sosyal güvenlik mevzuatının değişen koşullara, işgücü piyasasına göre ve çalışma biçimlerine uyumlu duruma getirilmesi amaçlanmaktadır (SBB, 2019, s. 49).

#### Çizelge 18. Sosyal Güvenliğe İlişkin Hedefler

Konular	2018	2023
SGK'ye yapılan bütçe aktarmalarının GSYH'ye oranı (%)	4,0	3,2
Dosya Anlamında Aktif ve Pasif Oranı (stajyer, kursiyer ve çıraklar hariç)	1,73	1,90
Prim Toplam Tahsilat Oranı (%)	82,9	88,1
Sosyal Sigortalar Kapsamı (%)	85,6	92,0

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019.

Hazineden SGK'ye yapılan aktarmaların %3,2'ye indirilmesi hedeflenmektedir ki, bu da yaklaşık ₺150 milyardan ₺32 milyar tasarruf etmek demektir. Öte yandan aktif pasif oranının 1,90'a yükseltilmesi ve sosyal sigorta kapsamının %92'ye çıkarılması amaçlanmaktadır. Bunların dışında kıdem tazminatı konusunun sosyal tarafların uzlaşmasıyla gerçekleştirilmesi; 2018'de %53,2 olan çalışan nüfus oranının %56,4'e çıkarılması, bu da 4.1 milyon istihdam demektir. Yine bu bağlamda kayıt dışı istihdamın %33,4'ten 28,5'e düşürülmesi de planlar arasındadır.

### **3.2.2. Avrupa Birliği ile Sosyal Güvenlik Alanındaki Uyum alışmaları**

2008 yılı AB edincinin stlenilmesiyle ilgili Türkiye Ulusal Programı'nda, SGK, 2 sayılı İşçilerin Serbest Dolaşım Faslı çerçevesinde mevzuatları uyumlaştırma çalışmalarını yürütmekle yetkili kurum olarak belirlenmiştir. Bu bakımdan SGK, uygulamakta olduğu mevzuatını AB edinci ile uyumlaştırmakla yükümlüdür. SGK'nin İşçilerin Serbest Dolaşım Faslı ile ilgili konularda yönetimsel ve kurumsal kapasitesinin gclendirilmesi gerekçesiyle Kapasite Artırma Projesi'ni uygulamaya koymuştur. Proje içinde gerçekleştirilmesi öngörülen bütün işlemler ve hazırlanması gereken planlar Kasım, 2011 tarihinde tamamlanmıştır.

İlerleme raporlarında İşçilerin Serbest Dolaşım Faslı altında SGK'ye ve Kapasite Artırma Projesi'ne ilişkin beyanlara yer almıştır. 2007 ilâ 2008 yılı ilerleme raporlarında SGK'nin fasıl çalışmalarında, AB mevzuatına göre yetkili kurum olduğu belirtilmişti. 2009 yılı ilerleme raporunda sosyal güvenlik politikalarının eşgüdümüyle ilgili olarak bazı ilerlemeler kaydedildiği, SGK'nin AB tarafından finanse edilen tasarılar kanalıyla sosyal güvenlik politikalarının eşgüdümüne ilişkin bilgi ve kapasitesini geliştirmeyi sürdürdüğü teyit edilmiştir. Bunun yanında 2010 ilâ 2011 yılları arasındaki ilerleme raporlarında SGK'nin sosyal güvenlik politikalarının eşgüdümünü sağlamaya dönük kapasiteyi artırma amacıyla uzman desteği ve eğitim almayı sürdürdüğü belirtilmiştir (Karpuz, 2015, s. 73-74).

#### **3.2.2.1. Ankara Ortaklık Antlaşması**

AET'in 1957'de kurulmasından kısa bir süre sonra Türkiye, 31 Temmuz 1959'da ortaklık başvurusunda bulunmuştur. Başvurusu kabul edilen Türkiye ile AET arasında 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Antlaşması imzalanmıştır. Bu antlaşma 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlük kazanmıştır. Ankara Antlaşması, Türkiye'nin AET ile yaptığı ilk antlaşma olmasının yanında, günümüzde de AB ile olan ilişkilerin de temelini oluşturmaktadır (ABB, 2012, s. 1). Ankara Antlaşması'nın amacı, Türkiye'nin ekonomik gelişmesini, rekabet edebilirliğini ve pazar payının korunmasını sağlamaktır. Bu antlaşma aynı zamanda Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğini öngörmektedir (zcre, 2003, s. 200).

Antlaşma, 33 maddeden oluşan Temel Antlaşma, 11 maddeden oluşan Geçici Protokol ve 9 maddeden oluşan mali protokol, son senet ve işgücü konusunda taraflar arasında teati (karşılıklı alıp verme) edilen mektuplar, bir adet niyet bildirisi, iki adet yazım bildirisi, Batı Almanya'ya ait iki bildiri den oluşmaktadır. Antlaşma, hazırlık, geçiş ve son dönem biçiminde, üç aşamadan oluşmaktadır. Hazırlık aşaması 1964 ilâ 1973 yılları, geçiş dönemi 1973 ilâ 1995 arası ve son dönem ise 1996 ve sonrası olarak belirlenmiştir (Keskin, 2010, s. 218-219).

Antlaşmanın, 7'nci maddesinde AB sosyal güvenlik uygulamalarını da kapsayacak biçimde hedeflere ulaşmak için genel ve özel önlemlerin alınabileceğini, 9'uncu maddesinde uyrukluğa göre uygulanan her çeşit ayrımcılığın yasak olduğu belirtilmektedir. Eşit davranma ilkesinin bu anlaşmada da bulunduğu görülmektedir. Bunlar bütün sosyal güvenlik haklarında olduğu gibi, tüm tüzesel hak taleplerinde de geçerli olan bir ilkelerdir. Antlaşmanın 12 nci maddesi serbest işçi dolaşımından söz etmektedir (Erol, 2015, s. 236).

### **3.2.2.2. Katma Protokol**

Ankara Antlaşması'nın 3'üncü maddesine göre, hazırlık dönemi Geçici Protokol'de belirtilen usullere göre uzatılması dışında, beş yıl olarak kabul edilmiştir. Buna karşılık Katma Protokol, 23 Kasım 1970'de imzalanmış ve 1 Ocak 1973'te yürürlük kazanmıştır. Bu tarihten sonra Ankara Antlaşması'nda belirtilen ikinci döneme, (geçiş aşaması) geçilmiştir. Geçiş aşamasının da amacı gümrük birliğinin kurulmasıdır. Katma Protokol, Ankara Antlaşması ile aynı tüzesel değerlere sahip olup, onun ayrılmaz bir parçasıdır (Erol, 2015, s. 237).

Katma Protokol'ün 36'ncı, 37'nci, 38'inci, 39'uncu ve 40'ıncı maddeleri işçilerin serbest dolaşımını düzenlemektedir. Katma Protokol, işçilerin serbest dolaşımının, Ankara Antlaşması'nın 12'nci maddesinde belirtilen ilkelere uygun olarak ve bu anlaşmanın yürürlük kazanmasından sonra 12 ilâ 22'nci yılın sonunda aşamalı olarak gerçekleştirileceği ve bu konudaki usulleri Ortaklık Konseyi'nde kararlaştıracağı düzenlenmiştir. Buradan çıkan sonuca göre, serbest dolaşım hakkı karşılıklıdır. Anlaşmaya taraf ülkelerin yurttaşları da Türkiye'de çalışabilecektir. Katma Protokol hükümlerine göre, taraf ülkeler, AB'de çalışan Türk işçilere, çalışma koşulları ve ücretlerle ilgili diğer üye ülke işçilerine göre,

yurttaşlığa dayalı farklı bir işlem uygulayamayacaktır. Bu hükümlere bakıldığında AB sosyal güvenliğinin eşgüdüm kurallarından olan eşit davranma ilkesiyle de uyumlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde Katma Protokol kapsamında Türk işçilere bazı önemli hakların tanındığı görülmektedir (Erol, 2015, s. 237-238). Bu haklar:

- Çalışma koşulları bakımından Türk işçiler ile çalışılan ülkenin işçilerinin aynı haklara iye olması,
- Türk işçiler ve aile üyelerinin sosyal güvenlik haklarının korunması,
- Türk işçilerin AB’de serbest dolaşımdan yararlanması durumunda, işçilerin bir ülkedeki sigorta primlerinin diğer ülkedeki primlerine eklenmesi ve bu biçimde sosyal güvenlik haklarının aktarılması,

#### **3.2.2.2.1. 2/76 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı**

Türkiye bakımından özel önem arz eden işçilerin serbest dolaşım konusu, Ankara Antlaşması’nın 12’nci maddesi ile Katma Protokol’ün 36’ncı maddesi uyarınca 1986 yılına kadar aşamalı olarak gerçekleştirileceği biçimde karara bağlanmıştı. Bunun temelini oluşturmak amacıyla 2/76 sayılı ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararları çıkarılmıştır. Ortaklık Konseyi’nin verdiği bu kararlar Türkiye ile AB arasındaki tüzesel ilişkiler açısından ikincil kaynaklar arasında yer almaktadır (Özcüre, 2003, s. 203) Ortaklık Konseyi Kararı, 20 Aralık 1976’da yürürlük kazanmıştır.

2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı uyarınca AB sınırları içinde çalışan Türk işçileriyle ilgili farklı koşullara göre bir kısım kararlar alınmıştır. Türk işçilere, üye ülke yurttaşlarına tanınan haklar da aşamalı olarak tanınmıştır (Erol, 2015, s. 240-241). Alınan bu kararlar:

1. Üç Yıl Çalışan İşçiler: 2 (1/a)’nci madde uyarınca AB üyesi ülkelere birinde yasal olarak üç yıl çalışan bir Türk işçisi, AB üyesi ülkenin yurttaşı olan işçilere tanınan önceliklere de hak kazanır. Söz konusu ülkenin iş bulma kurumlarında çalışma alanı ve bölge itibarıyla kayıtlı olan işlere başvurabilir. Bu hüküm gereğince yasal olmayan yollardan çalışan ve üç yıllık süreyi doldurmamayan Türk işçilerinin üye ülkelerde iş arama ve çalışma hakları da bulunmamaktadır. Ayrıca üç yıl düzenli biçimde üye ülkelerde çalışan işçiler işsizlik durumunda



işsizlik ödeneği ve yardımı almak, kendilerine uygun işlere de başvurma hakkına iyledir.

2. Beş Yıl Çalışan İşçiler: 2 (1/b)'nci madde uyarınca AB üyesi ülkelerden birinde yasal olarak beş yıl çalışan bir Türk işçisi, aynı ülkede kendi istediğiyle herhangi bir işe girme hakkına iyledir. Bu hüküm gereğince yasal olarak üç yıl çalışan Türk işçileri aynı çalışma alanı ve bölge itibariyle kayıtlı olan işlere başvurabilirken, yasal olarak beş yıl çalışan Türk işçileri, o üye ülkede istedikleri bir işte çalışabilecektir.

3. Çalışan İşçilerin Çocukları: 3'üncü madde uyarınca yasal olarak aile üyeleriyle birlikte bir AB üyesi ülkede oturan çocuklar, genel eğitim kapsamındaki eğitim olanaklarından yararlanır. Ayrıca o ülkenin sağladığı ulusal çıkarılardan da yararlanma hakkına iyledir. 4'üncü madde uyarınca ve karşılıklı durum ilkesi gereğince Türkiye'de bağımlı çalışan üye ülke uyrukluları ve çocukları da 2 ve 3'üncü maddelerde belirtilen koşulları yerine getirmeleri durumunda, bunun hak ve çıkarından yararlanır. Bu bağlamda Türk işçilerinin çocukları, AB üyesi ülkelerde eğitim ve haklardan yararlanabiliyorsa, aynı biçimde Türkiye'ye gelmiş olan AB yurttaşları da buldukları süre boyunca aynı haklara iye olabilecektir.

4. Türk İşçilere Bazı Durumlarda Öncelik Tanınması ya da Çalışma Haklarında Kısıtlama Getirilmesi: 5'inci madde uyarınca üye ülkeler, işgücü piyasasından karşılanamayan bir açığı varsa, yasal ve yönetsel düzenlemelerle belirlenen kapsamda, bu işgücü açığını üye olmayan ülkelerin yurttaşlarıyla karşılama kararı alınması durumunda Türk işçilere öncelik verilecektir. Ancak bu öncelikle durumu da işverenlerin takdirine bırakılmıştır. 6'ncı maddeye göre AB üyesi ülke ya da Türkiye iş piyasalarında dengenin bozulma riskine karşılık belli bir bölge, iş kolu ya da etkinlik alanında yaşam ölçüsünü ya da istihdamı ciddi anlamda tehlikeye sokulacağı kanısına vardığında, kendiliğinden 2 (1-a ve 1-b)'nci maddeyi uygulamaktan kaçınabilir. Bu hüküm ülkelerin kendi yurttaşlarını iş piyasalarındaki sıkıntılara karşı korumak amacını taşımaktadır.

#### **3.2.2.2.2. 1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı**

Serbest dolaşımın birinci aşaması 1980'de dolmuş ve aynı yıl ikinci aşamasına geçilmiştir. 1983'te üçüncü aşamaya geçileceği karara bağlanmıştır. Bu

süre içinde 2/76 ve 1/80 sayılı kararlar doğrultusunda, AB ülkelerinde çalışan Türk işçilere bir tüzesel statü tanınması öngörülmüştür. Türk işçilerin statüsü bu kararlar AB yurttaşlarının hakları kadar olmasa da, göreceli olarak belli bir düzeye çıkarılmıştır. Örneğin, bu kararlar üye ülkeler, Türk yurttaşlarına karşı izledikleri politikayla uyumlu davranmaya başlamış, tüm çalışanlara eşit davranılarak ayrımcılığın önlenmesine çalışılmıştır. Ayrıca Türk yurttaşlarının, ABAD'da dava açma hakkı da tanınmıştır. Böylece AB'ye üye ülkelerde yaşayan Türk yurttaşlarına 1983'te, AB yurttaşlığı hakkının verilmesi gerekirken bu haklar bugüne kadar tanınmamıştır (Gümrükçü, 2002, s. 191). 1/80 sayılı ve 2/76 sayılı kararlara göre Türk işçilerinin haklarında daha çok iyileştirmeler yapılmıştır. Bu kararın yürürlük kazandığı tarihten beri 2/76 Sayılı Karar'ın yerine geçtiğini de belirtmek gerekir (Erol, 2015, s. 243).

1/80 sayılı Karar'da, Ortaklık Komitesi, Ortaklık Konseyi'ne işlemlerini içeren yıllık rapor sunulacağından ve Ortaklık Komitesi'nin kendisine yardımcı olabilecek etkin bir çalışma grubunu görevlendirebileceği belirtilmektedir. Burada sözü geçen yıllık rapor hazırlama ve etkin çalışma grubu işlemlerinin belirtilen tarihlerde Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin dondurulmasından dolayı etkin olarak işletilemediği görülmektedir (Özcüre, 2003, s. 2009).

### **3.2.2.2.3. 3/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı**

1/80 sayılı Karar'ın yanında Ortaklık Konseyi, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nı da çıkarmıştır. Bu kararın amacı, üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini, AB'de de istihdam edilen ya da önceden istihdam edilmiş Türk işçilerini, aile üyelerini ve bakmakla yükümlü olanlarını sosyal güvenceden yararlandırılmasını olanaklı kılacak biçimde eşgüdüm sağlamak olarak açıklanmıştır (Groenendijk, 2011, s. 10).

AB'ye üye bir ülkede oturan Türk işçilerinin üye ülkelere birinin sınırları içinde yaşayan aile üyelerinin sosyal güvenlik hakları düzenlenmektedir. 3/80 sayılı Karar, genellikle Türk işçileri ve aile üyeleri için üye ülkelerde verilen malullük, yaşlılık, hastalık ve analık yardımları, dul ve yetim yardımları, iş kazaları veya meslek hastalıkları yardımları, aile yardımı, ölüm ödeneği ve işsizlik yardımı gibi konuları içermektedir (SBB, 2000, s. 149-164).

3/80 sayılı Karar'ın 4'üncü maddesi uyarınca uygulama alanının sigorta kolları kapsamında yukarıda belirtilen ödenek ve yardımları kapsadığı görülmektedir. Buna benzeyen kurallar, ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi ile 1408/71 ve 883/2004 sayılı eşgüdüm tüzüklerinde yer aldığını belirtmek gerekmektedir (Erol, 2015, s. 248).

Türkiye'de yerleşik olan Z. Taflan, S. Altun, E. Andal ve O. Kol adlı Türk yurttaşları, eşlerinin ölümünün ardından Hollanda başta olmak üzere eşlerinin çalıştığı ülkelerden ölüm aylığı isteminde bulunmuştur. Almanya ve Belçika sosyal güvenlik kurumları bu istemleri karşılamış, ancak Hollanda ölümlerin Türkiye'de olduğu gerekçesiyle ölüm aylığı istemini reddetmiştir. Ki, bu dava 3/80 sayılı Karar ile ilgili ilk dava olması açısından önem taşımaktadır (Özcüre, 2002, s. 141).

ABAD Kararı'nda, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın bazı maddelerinde ayrıntılı düzenlemeler yapılmadığından, AB Hukuku'nda doğrudan uygulanabilirliğinin bulunmadığına, 1999 yılındaki Sürül Davası'nda da 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nda tanınan davranış eşitliği ilkesinin bu karardan öncekilere uygulanamayacağına hükmetmiştir (Pazarcı, 2013). 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 19 Eylül 1980 tarihinde yürürlüğe girdiği ve tarafları bağladığı, ancak Konsey'in 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın uygulanması yönünde önlemler almadığı sürece 12'nci ve 13'üncü maddelerin üye ülkelere doğrudan etkiye sahip olmadığı belirtilmiştir (Özcüre, 2002, s. 243-244).

### **3.2.2.3. İkili İşgücü Sevk Sözleşmeleri**

Almanya ile 1961 yılında imzalanan konuk işçi sözleşmesi ile Türkiye'nin işgücü göç transferi başlamış ve izleyen yıllarda Batı Avrupa ülkeleriyle de benzer sözleşmeler imzalanmıştır. Yıllar içinde aile birleşimi, sığınma isteği, düzensiz göç, niteliksiz ya da nitelikli işgücü göçü gibi çeşitli dal ve oranda göç devam etmiştir. 1980'lerden sonra gerek komşu ülkelerdeki ekonomik ve siyasi sorunlar, gerek Türkiye'nin göçmen işçiler, uzmanlar, emekliler, öğrenciler ve sığınmacılar için çekici bir ülke olması göç veren ülke kimliğine göç alan ve transit geçiş ülkesi olma özelliğini de katmıştır (Paçalı Elitok, 2016, s. 60). Bu bakımdan göçmenlerin sağlık, eğitim ve temel ihtiyaçlarının devlet imkânları tarafından karşılanması devlete ayrıca bir yük oluşturmaktadır (Muslu, 2017, s. 323).

Avrupa ülkelerinin artan işgücü gereksinimini karşılamak için anlaşma yaptığı ülkelerin başında da Türkiye gelmektedir (Özcüre, 2016b, s. 1420). Bu bakımdan her geçen gün sosyal güvenliğin önemi arttığı gibi, sosyal güvenlik sisteminin yükü de ağırlaşmaktadır. Bu durumda ikili ya da çok taraflı işgücü sevk ve sosyal güvenlik sözleşmeleri sosyal güvenliğin uluslararası boyutunu oluşturmaktadır.

İkili işgücü sevk sözleşmeleri genel olarak, iki ülke arasında işgücü hareketliliğini belli kurallar kapsamında düzenleyen, işçilerin sözleşmeye taraf ülkede istihdamına, barınmasına ve güvenliğine ilişkin hükümler barındıran uluslararası anlaşmalardır (Kazanç, 2014, s. 2). Bugün ülkelerarası işgücü oluşumu ülkelerarası ikili ilişkiler, coğrafi konumları, gelişmişlik durumları, nitelikli ve niteliksiz işgücü gereksinimine göre belirlenmektedir. Bu ölçütlerin her biri işgücü hareketlilik düzeyini olumlu ya da olumsuz biçimde etkilemektedir.

Türkiye'nin ikili işgücü sevk sözleşmelerine taraf olduğu süreç İkinci Dünya Savaşı'nın sonrasında olmuştur. İlk kez Batı Almanya'dan 1961 yılında ikili işgücü sevk sözleşmesi imzalamak üzere istemde bulunulduğu ve bunu zaman içinde diğer ülkelerin istediği bilinmektedir (Özcüre, 2002, s. 160). Olumsuz ekonomik koşullar altında bulunan Türkiye bu istekleri, istihdam sorununa çözüm getirecek bir gelişme olarak görmüş ve birçok sözleşme imzalamıştır. İlk sözleşme Batı Almanya ile 19 Mayıs 1964 tarihinde imzalanmıştır. Batı Almanya'nın ardından aynı yıl içinde Avusturya, Belçika ve Hollanda ile sözleşme imzalanmış, 1966'da Fransa, 1967'de İsviçre ve 1970'de İngiltere ile işgücü sevk sözleşmeleri imzalanmıştır (Kazanç, 2014, s. 62). Bu zamana kadar Türkiye'nin toplamda 12 adet işgücü sevk sözleşmesi imzaladığı görülmektedir.

Çizelge 19. İkili İşgücü Sevk Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler

Ülkeler	Tarih
Avusturya	15.05.1964
Batı Almanya	20.05.1964
Belçika	16.07.1964
Hollanda	19.08.1964
Fransa	08.04.1965
İsveç	10.03.1967
Avustralya	05.10.1967
Libya	05.01.1975
Ürdün	08.07.1982
Katar	01.04.1986
Kıbrıs Türk Cumhuriyeti	09.03.1987
Almanya (eser sözleşmesi)	18.11.1991

Kaynak: ÇSGB, 2013.

Türkiye'nin imzaladığı ikili işgücü sevk sözleşmeleri arasından Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ve Ürdün dışındakilerde Türkiye'den yurtdışına işçi akışı sağlanması amaçlanmıştır. Bu sözleşmelerin çoğunda göze çarpan önemli bir unsur da işçilerin haklarının korunması için kazançların transferinin öngörülmesi, eşit davranım haklarının garanti altına alındığı da görülmektedir (Kazanç, 2014, s. 68). Yurtdışındaki Türk işçilerinin haklarının korunması bakımından yasal bir güvence sunan bu ikili sözleşmeler, özellikle, Türk işçilerin işgücü piyasalarında karşılaşılabilecekleri düşük ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından ayrımcılığı önlemek için hükümler getirmiştir (Özcüre, 2002, s. 161).

İkili işgücü sevk sözleşmelerinden özel bir farklılık oluşturan eser (istisna) sözleşmesi Almanya ile 18 Kasım 1991 yılında yapılmıştır. "Türkiye Cumhuriyeti ile Almanya Federal Cumhuriyet Arasında Türk Firmaları İşçilerinin İstisna Akdi Çerçevesinde İstihdamı Hakkında Anlaşma" adından da anlaşıldığı üzere Almanya'da iş yapacak olan Türk uyruklu firmaların çalışanlarına yönelik düzenlenmiştir. Türkiye'nin imzalamış olduğu bütün anlaşmalar arasında kota tahsisinde düzenlenmiş tek sözleşmedir. Türkiye'ye Almanya'da eser sözleşmesi kapsamında işçi çalıştırmak üzere yılda 7.000 kişilik kota hakkı tanınmıştır (Kazanç, 2014, s. 73).

### 3.2.2.4. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri

İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri eşit davranış, yasa teklifi, kazanılmış hakkın korunması, yardımların geçişi, süre bileşimi ve eşgüdüm ilkeleri olmak üzere beş ana başlık altında incelenebilir (Paçalı Elitok, 2016, s. 59). İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri, iki ülke için eşgüdümü öngören, yalnızca onları bağlayan ve imzalandıktan sonra da iki ülke için sorumluluk doğuran tüzesel bir belgedir. Bu tip sözleşmelerde amaç, sözleşme kapsamında bireylerin belirlenen bölgelerde sosyal güvenlik haklarının sınır ötesi hareketlilik durumunda kayba uğramasını önlemektir. Avrupa Konseyi'nin çıkarmış olduğu İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İçin Model Hükümler ve Açıklayıcı Rapor, Avrupa ülkeleri için bir örnektir. Türkiye bu yönetime uygun olarak kendi tip sözleşmelerini çıkarmaktadır. 3201 sayılı Yurtdışında Çalışan Türkiye Yurttaşlarının Yurtdışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Açısından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun, borçlanma olanaklarını eşgüdüm tüzükleri kapsamında çıkarmıştır. Tüzükler yurttaşlık temelli ayrımcılığı yasaklamasından dolayı bu borçlanma olanağı diğer eşgüdüme bağlı ülke yurttaşlarına da verilmek zorundadır. Bu da Türkiye'ye, sosyal güvenlik politikası bakımından yönetsel ve mali yükümlülükler getirmektedir. Bu konudaki düzenlemeyi 883/2004 sayılı Tüzük'ün 11 numaralı ekine kaydettirerek, istisnai bir kazanım sağlamak ya da 3201 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılma durumunu gündeme getirecektir (SGK, 2012, s. 42).

ÇSGB'nin 2014 ilâ 2018 stratejik planı ve AB ilerleme raporlarında geçtiği üzere, AB'ye üye ülkelerle ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri yapmak suretiyle yurtdışında çalışan Türk yurttaşlarının sosyal güvenlik haklarını koruyabilecektir. Ayrıca var olan sözleşmelerin düzenli aralıklarla gözden geçirilmesi, gerekli görülmesi durumunda yenilenmesi ve ilgili kurumların bilgi ve işlem düzeyinin artırılması yurtdışında çalışan Türk işçileri ve Türkiye adına olumlu bir gelişme olacaktır (ÇSGB, 2013, s. 68). Bu konuda yapılacak çalışmalar sırasıyla:

- Ulusal ve uluslararası mevzuat hükümleri ve uygulamaları izlemek,
- Mevcut sosyal güvenlik, işgücü ve işbirliği sözleşmelerinin güncelliğini sağlamak,

- Sosyal güvenlik, işgücü ve işbirliği sözleşmesi yapılan ülke sayısını artırmak,
- Uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliğini artırmak,

Çizelge 20. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler

Ülke adı	İmza tarihi	Yürürlük tarihi	Sigorta kolu kapsamı		
			U. süreli(1)	K. süreli (2)	S. yardımı(3)
B. Krallık	09.09.1959	01.06.1961	+	+	-
B. Almanya	30.04.1964	01.01.1965	+	+	+
Hollanda	05.04.1966	01.02.1968	+	+	+
Belçika	04.07.1966	01.05.1968	+	+	+
Avusturya	12.10.1966	01.10.1969	+	+	+
İsviçre	01.05.1969	01.01.1972	+	+	-
Fransa	20.01.1972	01.08.1973	+	+	+
Danimarka	22.01.1976	01.02.1978	+	+	-
İsveç	30.06.1978	01.05.1981	+	+	-
Norveç	20.07.1978	01.06.1981	+	+	-
Libya	13.09.1984	01.09.1985	+	+	-
K.K.T.C	09.03.1987	01.12.1988	+	+	+
Makedonya	06.07.1998	01.07.2000	+	+	+
Azerbaycan	17.07.1998	09.08.2001	+	+	+
Romanya	06.07.1999	01.03.2003	+	+	+
Gürcistan	11.12.1998	20.11.2003	+	+	-
Bosna Hersek	27.05.2003	01.09.2004	+	+	+
Kanada	19.06.1998	01.01.2005	+	+	-
Kebek (Kan.)	15.10.1998	01.01.2005	+	+	-
Çekya	28.06.2001	01.01.2005	+	+	+
Arnavutluk	15.07.1998	01.02.2005	+	+	+
Lüksemburg	08.12.2004	01.06.2006	+	+	+
Hırvatistan	12.06.2006	01.06.2012	+	+	+

(1) İşçiler, bağımsız çalışanlar ve memurlar kapsamdadır.

(2) İşçiler kapsamdadır.

(3) Almanya ile yapılan sözleşmeye göre işçiler, bağımsız çalışanlar ve memurlar; diğer ülkeler açısından yalnız işçiler kapsamdadır.

(+) Kapsamakta.

(-) Kapsamamakta.

Kaynak: İş ve Sosyal Güvenlik, 2019.

Türk işçilerinin AB üyesi ülkelerdeki sosyal güvenlik haklarındaki gelişme belli bir ivme kazanmışsa da, henüz tam anlamıyla bir eşitliğin sağlandığı söylenemez. 1/80 ve 3/ 80 sayılı ortaklık konsey kararlarının bu eşitliği giderememesine karşın işgücü göçü konusunda ikili işgücü sevk sözleşmeleri ile ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri imzalamış ülkeler ve Türkiye açısından bu

belgeler geçerliliğini korumakta ve önemli haklar da sağlamaktadır (Özcüre, 2002, s. 174).

Türkiye'nin göç örüntüsünde en önemli göç yolunun başında Almanya gelmektedir. Tarihsel olarak iki devlet arasındaki göç akışı, Almanya'daki milyonlarla belirtilen Türk kopuntusunun (diaspora) varlığı, Almanya'dan gelen işçi dövizi akışı gibi etkenler bunda belirleyici olmuştur. Diğer taraftan 2000'lerden sonra Almanya'dan Türkiye'ye geri göç olgusu, göçün uluslaşırılması boyutunu doğurmuştur. Bu uluslaşır göçmenlerin sosyal hakların taşınabilirliğini de daha önemli duruma getirmektedir (Paçalı Elitok, 2016, s. 60).

Sosyal güvenlik sözleşmeleri genel olarak, her iki ülke yurttaşlarının, hak ve yükümlülük açısından eşit işlem görmesi, bir hakkın doğup doğmadığının saptanması, diğer ülkede geçen sigortalılıklarının göz önüne alınması, sigortalının ölümü durumunda hak iyeliğiyle başka ülkede oturan aile üyelerine ölüm aylığı bağlanması veya toptan ödeme yapılmasını güvence altına almıştır. Sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülkedeki çalışmaları nedeniyle emekli aylığı bağlanan sigortalının başka ülkeye yerleşmesi durumunda aylığının sürmesi ya da emeklilik yaş sınırını başka ülkede tamamlaması durumunda aylık bağlanması da güvence altına alınmıştır. Hastalık durumunda sigortalının ve aile üyelerinin başka ülkede bulunduğu sırada da sağlık yardımlarından yararlanmaları, aile üyelerinin, diğer ülkede otursalar bile, aile yardımlarından yararlanmaları gibi ana haklar da güvence altına alınmıştır (SGK, 2013b, s. 2).

Sosyal güvenlik sözleşmesi olan ülkelere geçici görevle gönderilen bireylerin hangi ülkenin tüzmesine bağlı olacağı da, bu anlaşmalarda yer alan önemli bir konudur. Bu kapsamda, iş merkezi Türkiye'de olan işverenin işçisi bu işverenin hesabına çalışmak üzere ya da işveren tarafından belli bir iş için geçici olarak sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış bir ülkeye gönderildiği zaman, işçi hakkında o ülkede çalıştığı süre içinde Türkiye mevzuatı uygulanacaktır. Anlatılmak istenen bir diğer konu da yurtdışından gelen yabancıların sağlık sorunlarının çözümüdür. Türkiye'de geçici ya da sürekli olarak oturan yurtdışı sigortalılarının, kayıtlı olduğu ülke sosyal güvenlik kurumlarından alacakları formülleri, Türkiye'de buldukları ya da oturduğu sosyal güvenlik makamlarındaki yurtdışı işlemleri servislerine sunması gerekmektedir. Bu kişiler, SGK'nin ilgili biriminden alacakları Sosyal Güvenlik Sözleşmelerine Göre Sağlık Yardım Belgesi ile SGK'nin anlaşmalı olduğu tüm sağlık kuruluşlarından diğer



genel sağlık sigortalıları gibi sağlık yardımlarından, yasal olarak kendilerinin ödemesi gereken katkı ve katılım payları dışında ücretsiz biçimde yararlanabilmektedir (SGK, 2013a, s. 9-57).

### **3.2.2.5. Avrupa Birliği Adalet Divanı Dava Örnekleri**

1985 yılından bu yana Türk yurttaşları, AB Ortaklık Hukuku'ndan doğan haklarının ihlal edildiğini düşünerek buldukları üye ülkelerin yargısına başvurmuştur. ABAD söz konusu davalarla ilgili olarak 1987 yılından bugüne Türk yurttaşları lehine önemli kararlar aldığı görölmektedir. Sosyal güvenlik sözleşmeleri ile AB üyesi ülkelerde yaşayan Türk yurttaşlarının çalıştıkları ülkelerde kendilerinin ve aile üyelerinin sosyal güvenlik haklarından çalıştıkları ülkelerin yurttaşları ile aynı hakları kullandığı ve bu hakları Türkiye'de de kullanma olanağı sağlanmışır (Nacak, 2014, s. 126). Türk yurttaşlarının AB'ye üye ülkelere vizesiz giriş haklarını kullanabilmeleri için ABAD tarafından şimdiye kadar çok sayıda karar verilmiştir. Verilen kararlar devlet üstü olan ve davanın açıldığı ülkeye bakılmaksızın tüm ülkeleri bağlayan, ulusal yasalarla çatışması durumunda onların yerine geçen bir içtihat tüzmesine karşın AB Hukuku'nun ayrılmaz bir parçası olan AB Türkiye Ortaklık Hukuku normları görmezden gelinerek, vizesiz giriş hakkı ve vize ötesi haklar hâlâ uygulanmamaktadır (Gümrükçü, 2012, s. 19).

Avrupa Birliği (Topluluk) Antlaşması'nın 164 üncü maddesinde belirtildiği üzere ABAD, anlaşmanın uygulama ve yorumunun tüzeye uygunluğunu sağlamakla yükümlüdür. Söz konusu denetimi ABAD, AB kurumlarının isteği üzerine ya da anlaşmanın 177 (2)'nci maddesi gereği üye ülkelerde görölmekte olan davanın taşınması biçimde sağlar (Groenemdiik, 2011, s. 11). Bu bakımdan AB'ye tam üyeliğe aday ülke olarak, Ankara Antlaşması, Ortaklık Konseyi ve Katma Protokol hükümlerinden doğan haklarından kaynaklı AB'de çalışan Türk işçileri ve aileleri tarafından üye ülke mahkemelerinde açılan davalar ABAD'a taşınarak, önemli kararların ve bunun sonucunda kazanımlar ortaya çıkmasına yol açılmışır.

### **3.2.2.5.1. Demirel Kararı**

Meryem Demirel adlı Türk yurttaşı, 1984'te Almanya'da bulunan eşinin yanına gezmen (turist) vizesiyle gitmiş, ancak süresi dolduğunda sınır dışı edilmek istemiştir. Gebeliğini ileri sürerek, doğuma kadar kalmışsa da, doğum sonrası yeniden sınır dışı edilmek istenmiş, ancak bu defa 1 Aralık 1987'de AB ile Türkiye arasındaki serbest dolaşımın başlayacağı gerekçesi ile dava açmıştır (Özcüre, 2002, s. 224)

ABAD'ın kararında iki durumun önem taşıdığı görülmektedir. Kararda Ankara Antlaşması'nın serbest dolaşımı düzenleyen 12'nci ve Katma Protokol'ün 36'ncı maddelerinin program niteliğinde olduğunu belirtmişse de iki önemli kararın çıktığı görülmektedir. Birincisi AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı anlaşmaların AB Hukuk Sistemi'nde bir etki oluşturduğu; ikincisi de serbest dolaşım konusunun ülkelerin iç tüzesinin tersine AB'nin yetkisi içinde olduğunun altını çizmiştir (Haper, 1997, s.115).

### **3.2.2.5.2. Sevince Kararı**

Hollanda'da eşiyle birlikte yaşayan Zeki Sevince, 1980 yılında eşinden boşandıktan sonra oturma izninin reddedilmesi üzerine 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 2'nci ve 1/ 80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 6'ncı maddesine dayanarak dava açmıştır. ABAD verdiği kararda Sevince'nin beş yıllık çalışmasını yasal çalışma sayılmayacağını, ancak Türkiye açısından önemli olan konu Ankara Antlaşması'nın yanında Ortaklık Konseyi kararlarının da AB'nin ayrılmaz bir parçası olduğunun kabul edilmesi olmuştur (Özcüre, 2002, s. 231).

### **3.2.2.5.3. Sürül Kararı**

Sema Sürül, 1990 yılında Almanya'da öğrenci olan Kenan Sürül ile evlenmiş ve bu evlilikten bir çocukları dünyaya gelmiştir. 1992 yılında bağlanan çocuk yardımı, sürekli oturma izni olmadığı gerekçesiyle 1993 yılında kesilmiştir (Özcüre, 2002, s. 265). Bu biçimde dava süreci başlamıştır. ABAD, geçici vize olsa da bir AB ülkesinde yasal olarak kalan Türk yurttaşının çocuk yardımının kesilmesini doğru bulmamıştır. Bu karar 3/ 80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nda geçen eşit davranma ilkesinin yaşama geçmesini sağlamıştır (Groenendijk, 2011, s. 64).

#### **3.2.2.5.4. Savaş Kararı**

1984 yılında turist vizesi ile Birleşik Krallık'a giden Abdunasır Savaş ve eşi, vize süresinin bitmesine karşın izinsiz olarak işyeri açmıştır. 1991 yılında yerleşim izni için yaptığı başvuru reddedilince yargıya başvurmuştur. AB ile Türkiye Ortaklık Konseyi Kararları kapsamındaki haklarının göz önüne alınmasını isteyen Savaş, davanın ABAD'a intikal ettirilmesini sağlamıştır. 11 Mayıs 2000 tarihinde verilen kararda, Anakara Antlaşması'nın 13'üncü ve Katma Protokol'ün 41 (2)'inci maddelerinin üye ülkelerin iç tüze sisteminde doğrudan etkiye iye olmadığı belirtilmiştir. 13'üncü maddenin AB Antlaşması'nın 52, 56 ve 58'inci maddelerine atıf yoluyla ileriye yönelik niyet içerdiğini, 41 (2)'inci maddenin ise iş kurma ve hizmet sunma konusundaki kısıtlamaları giderek ortadan kaldıracığını ve Ortaklık Konseyi'nde bu yönde bir karar alınmadığından uygulama olanağının bulunmadığı vurgulanmıştır (Gümrükçü, 2011, s. 4). Savaş Kararı'nda ortaklık tüzesisinin yerleşim ve çalışmaya yönelik hükümlerinden yararlanma hakkı bulunmadığı konusundaki yorum daha önce Tetik, Kuş, Sevince ve Kol kararlarında da belirtilmiş olduğu üzere, üye ülkenin işgücü piyasasında geçerli yerleşim izni olmadan çalışma, işyeri açma ve yerleşim hakkının bulunmadığı içtihatlar arasındadır.

#### **3.2.2.5.5. Demirkan Kararı**

Türk yurttaşlarıyla ilgili Avrupa'da vize bağışıklığı bakımından önemli olan Demirkan Davası 6 Kasım 2012 tarihinde ABAD'da görülmüştür. Almanya, 2007 yılında, 14 yaşındaki Leyla Ecem Demirkan'a annesinin yanına gitmek için vize vermeyerek, davanın açılmasına neden olmuştur. Demirkan Davası'nın avukatlığını üstlenen Rolf Gutmann, konunun insan hakları boyutuna vurgu yaparak, bir çocuğun ailesini ziyaret edememesinin insan haklarıyla bağdaşmayacağını, ayrıca vize uygulamasının da küreselleşen dünya ilkelerine ters düştüğünün altını çizmiştir. Katma Protokol'ün 41 (1)'inci maddesine atıfta bulunarak, stand still (serbest dolaşım hakkı) hükmünün Türk yurttaşlarının aleyhine olacak biçimde yorumlanamayacağını, daha önce Türk yurttaşları lehine verilmiş ABAD kararlarını örnek göstermiştir. Alman hükümetinin avukatı Kai Heilbronner ise, AB ile Türkiye arasında yapılan anlaşmanın ekonomik temele dayandığını, yurttaşları kapsamadığını, bu bakımdan serbest dolaşımın hizmet

kapsamında olmadığını, vize politikasının değiştirilmesinin büyük sorunlara yol açacağını ileri sürmüştür (Gümrükçü, 2012, s. 37-38). 11 Nisan 2013 tarihinde açıklanan kararda Türk yurttaşlarının hizmet alımından yararlanmak için AB üyesi ülkelere vize almadan girme hakkının bulunmadığı belirtilmiştir. Bu dava, verilen hakları geri alan siyasi bir dava olarak değerlendirilmiştir.

#### **3.2.2.5.6. Atabay Kararı**

Alman taşımacılık firmasının şoförlerden olan Eran Atabay, Türkiye'de yerleşik olup, Almanya'ya mal taşımaktadır. Çalışma izninin uzatılmaması üzerine dava süreci başlamıştır. Davada stand still hükmü ile 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'na göre çalışma iznine gerek olmadığı ileri sürülmüştür. ABAD, Katma Protokol'ün 41 (1)'inci maddesinde üçüncü ülkede yetişen bir ürünün üye bir ülkeye taşınmasında uygulanabileceğini vurgulamıştır. Korumanın AB üyesi bir ülkede hizmet veren ve Türkiye'de kurulu bir işletmenin değil, bu işletmenin çalışanlarının hizmetlerin serbest dolaşımını korumayı amaçladığını belirterek, AB üyesi ülkedeki işletmenin bu tür korumadan yararlanamayacağına hükmetmiştir (Kaplan, 2008, s. 41).

#### **3.2.2.5.7. Veli Tüm ve Mehmet Darı Kararları**

Gemi yoluyla 1998 yılında İngiltere'ye giriş yaparak, iltica talebinde bulunmuşlardır. İstekleri geri çevrilen kişiler, stand still hükmü ile 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'na göre işyeri açmak istemişlerdir. ABAD, 41 (1)'inci madde hükmünce üye bir ülkede iş kurmak isteyen Türk yurttaşlarının özgürlüğünün kısıtlanamayacağına hükmetmiştir (EUR.Lex).

#### **3.2.2.5.8. Mehmet Sosyal ve İbrahim Savatlı Kararları**

Almanya'da kurulu bir firmada tır şoförü olan, ancak Türkiye'de yerleşik bulunan Sosyal ve Savatlı'nın 2001 ve 2002 yıllarında yaptığı vize başvurularının reddi üzerine Katma Protokol'ün 41 (1)'inci maddesi kapsamında dava açılmıştır. ABAD, Türk yurttaşlarının AB'de hizmet sunumuna ilişkin özgürlüğünün kısıtlanamayacağını, 1 Temmuz 1980'den beri vize almanın tüzesel anlamda kötüleştiğini, ulusal düzenlemeleri beraberinde mali ve yönetsel zorluk getiremeyeceğine hükmetmiştir (EUR.Lex).

Katma Protokol'ün yürürlük kazandığı 1973'ten 22 yıl sonra gümrük çizelgelerinin uygulanacağını belirtildiği ve 1996 yılında da AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği'nin kurulduğu görülmektedir. Bu doğrultuda sermayenin serbest dolaşımı konusunda bir çekişme olmamasına karşın işgücünün, hizmetlerin ve yerleşme konularında açık bir düzenlemenin bulunmadığı ve bu yüzden ABAD'a çok sayıda dava açıldığı ortadadır (Bayar, 2011: 197). Görüldüğü üzere davaların büyük kısmı AB üyesi ülkelerde yaşayan Türklerin ulusal tüze düzenlemelerinden dolayı haklarının ihlal edilmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak bir kısmı da stand still (serbest dolaşım hakkı) olarak bilinen Katma Protokol'ün 41 (1)'inci maddesi uyarınca hizmet sunmak ya da iş kurmak için AB üyesi ülkelere giden Türklere uygulanan ihlallerden kaynaklanmaktadır. Özellikle Savaş, Atabay, Tüm, Darı, Sosyal ve Savatlı davalarında görüldüğü üzere hizmet ve iş kurma olaylarında vize uygulaması gibi engellerin getirilemeyeceği yönünde kararlar çıkmıştır.

### **3.2.2.6. İlerleme Raporları**

Türkiye ile AB ilişkileri bakımından temel belge özelliği taşıyan ilerleme raporları, Avrupa Komisyonu tarafından, 1997 yılındaki Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesi'ne göre, 1998 yılından beri her yıl düzenli olarak hazırlanmakta, Avrupa Parlamentosu'na ve Avrupa Konseyi'ne sunulmaktadır (SGK, 2013a, 30). İlerleme raporlarında, sosyal güvenlik politikasının ilgi alanlarına giren 2 ve 19 numaralı iki görüşme faslı bulunmaktadır (Erol, 2015, s. 257).

Türkiye hakkında düzenlenmiş ilk rapor 1998 yılına aittir. Buna ilişkin bu raporda, AB ile Türkiye'nin, işçilerin dolaşım serbestliğinin nasıl sağlanacağı konusunda olaşmaya varılmadığı, sorunun, ileride çözülmesi gerektiği belirtilmiştir. Aynı raporda, sosyal güvenlik harcamalarının düşük düzeyde olduğu, sosyal güvenlik kurumlarının çoğunun finansman açığı içinde bulunduğu ve devletin bu açığı kapatmak zorunda kaldığı belirtilmiştir. Bütçe üzerinde önemle durulması gerektiği, bu nedenle sistemin kapsamlı bir düzetime gereksinim duyduğu belirtilmiştir. Raporda, var olan bilgiler üzerinden Türkiye'nin sosyal güvenlik, sağlık, işgücü ve fırsat eşitliği yönünden AB edincine uyum sağlanmasında da zorlanıldığının altı çizilmiştir (AB, 2013, s. 65-66).

2007 yılı İlerleme Raporu'nda olumlu bir gelişme olarak sayılan konulardan ilki, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu çerçevesinde Avrupa Birliği ve Yurt Dışı İlişkiler Daire Başkanlığı'nın kurulması olmuştur. Böylece ilk kez Türkiye'de, AB ve uluslararası ilişkileri yönetecek bir yönetsel yapı oluşturulmuştur. Bu birimin ana görevi, AB sosyal güvenlik normları ve diğer ülkelerle yapılmış sosyal güvenlik sözleşmelerinden doğan yükümlülükleri yerine getirmektir. Olumlu bir gelişme olarak görülen ve yönetsel kapasitesi iyi bir seviyeye getirilen SGK'nin, AB konusundaki görevleri dört ana başlık altında toplanmıştır (Yılmaz, 2009, s. 80-81). Bunlar:

- AB sosyal güvenlik sistemine uyum çalışmaları içinde işçilerin serbest dolaşımı, sosyal güvenliğin eşgüdümü, tamamlayıcı emeklilik sistemlerine ilişkin eşgüdüm, sosyal güvenlikle cinsiyet ayrımcılığının kaldırılması,
- Tasarı işlemleri yoluyla, AB edincine uyum konusunda SGK'nin kurumsal ve yönetsel kapasitesinin artırılması,
- İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik sözleşmeleri ile yurt dışında bulunan Türk yurttaşlarının haklarının korunması,
- Avrupa Konseyi, ILO, BM, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Dünya Sağlık Örgütü ve Uluslararası Sosyal Güvenlik Kuruluşları ile uluslararası ilişkilerin yürütülmesi,

AB 2018 yılı İlerleme Raporu'nda sosyal güvenlikle ilgili 2 ve 19 sayılı görüşme fasılları önem taşımaktadır. Bu iki fasıl, AB Sosyal Güvenlik Politikası'na uyum sağlanması konusunda ana oylama görüşmelerini oluşturmaktadır.

2 sayılı görüşme faslında düzenlenmiş olan İşçilerin Serbest Dolaşımı bağliında bir üye ülkenin yurttaşları, başka bir üye ülkede çalışma hakkına iyledir. Kendilerine de diğer işçilerle aynı çalışma koşulları ve sosyal koşullar sağlanmalıdır. İşçilerin serbest dolaşımı konusundaki hazırlıklar başlangıç aşamasında olup, hâlâ bu rapor döneminde de bir ilerleme kaydedilememiştir. İşgücü piyasasına erişim veya sosyal güvenlik politikalarının eşgüdümü konularında da bir gelişme sağlanamamıştır. Türkiye, bugüne kadar, AB'ye üye ülkelerle 16 adet ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalamıştır. Türkiye'nin

önümüzdeki dönem içinde Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı'na (EURES) katılımıyla ilgili olarak bir gelişme olmamıştır (AB, 2018, s. 64)

19 sayılı Görüşme Faslı, Sosyal Politika ve İstihdam başlığında toplumsal alandaki AB normları, iş tüzesi, iş sağlığı ve güvenliği, eşitlik ve ayrımcılıkla mücadeleyle ilişkin asgari ölçüleri içermektedir. Söz konusu normlar, aynı zamanda sosyal diyalogu da özendirilmektedir. Türkiye, sosyal politika ve istihdam konusunda belli düzeyde hazırlıklıdır. OHAL kapsamında çalışma haklarında ciddi bozulmaların ortaya çıkması nedeniyle bu alanda bir gerileme yaşanmıştır. Toplumsal içerme ve istihdam politikasına ilişkin birçok uygulama önlemleri alınmıştır. İşyeri ve sektör düzeyinde toplu sözleşme yetkisiyle ilgili çifte barajın olması, kamu çalışanlarının grev hakkının bulunmaması, Türkiye'nin bu fasıl uyarınca temel açılış ölçütlerini karşılama sürecinin önünde başlıca engeller oluşturmaktadır. Söz konusu ölçüt, sendikal haklarda (Avrupa Standartları /EN) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ile uyum sağlanmasını amaçlar.

Gelecek dönemde Türkiye'nin yerine getirmesi beklenen konular:

- Sendikal hakların tam anlamıyla kullanılmasıyla ikili ve üçlü sosyal diyalogun işleyişini önleyen engelleri kaldırması,
- İşçi sağlığı ve güvenliği alanında mevzuatın izlenmesini ve uygulanmasını artırması,
- Uygun iş ve özel yaşam dengesi politikaları uygulayarak, kadın istihdamını özendirilmesi,

Kayıt dışılık oranlarının tarım dışı sektörde %22 iken, toplamda %34,8 gibi yüksek olması nedeniyle, çalışan nüfusun büyük kısmı iş mevzuatı dışındadır. Bu mevzuat, işçi sağlığı ve güvenliğini ilgilendiren konular dışında, 50'den az işçi çalıştırılan tarım ve orman işyerlerinde ya da ev hizmetlerinde uygulanmamaktadır. Bazı sektörlerde, çalışanın rızası aranmaksızın gece vardiyasının 7,5 saati aşamayacağına dair zorunluluk da kaldırılmıştır. Toplu sözleşme sisteminin genel anlamda zayıf olması eleştirilmektedir. Bazı olumsuz toplumsal yansımaları ve işyeri uygulamaları ile birlikte hane halkı yoksulluğu, çocukların mevsimlik tarım işlerinde çalıştırılması, dilencilik ya da diğer sokak işleri yapması gibi çocuk işçiliğine yol açan etkenler varlığını sürdürmektedir. Mart, 2017'de kabul edilen bir program ile Türkiye, 2023 yılına kadar çocuk işçiliğinin en olumsuz biçimlerini ortadan kaldırmak ve çocuk işçiliğini %2'nin

altına düşürmeyi üstlenmiştir. Var olan iş müfettişi sayısı, ILO tarafından belirlenen ölçütlerin oldukça altındadır (AB, 2018, s. 84).

Sosyal güvenlik politikasında uyumu artırma yönünde çeşitli çaba ve çalışmalar olmakla birlikte sorunun büyüklüğü ve yapısal özelliği göz önüne alındığında bunun ülke gerçeklerine uygun olarak geliştirilmesi, sürdürülebilir kılınması önem taşımaktadır. Bu çaba ve çalışmalar öncelikle denetim sisteminin etkinliğinin artırılmasına yönelik olarak gerçekleştirilmesi anlamlı, ancak yeterli değildir. Sosyal güvenlik politikalarının ülkelerin sosyal ve ekonomik yapılarının ayrılmaz bir parçası olduğu, bu biçimde hem bu yapıların etkilendiği, hem de bu yapıları etkilediği gerçeği göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda sorunun temelindeki unsurlara dönük politikaların üretilmesinde bütüncül yaklaşımlar geliştirilmektedir (Özşuca ve Gökbayrak, 2012, s. 80-81). Bu bağlamda ILO ölçütleri çerçevesinde denetimin etkinliğinin artırılması bakımından Türkiye'deki tabloya bakmak gerekirse, çalışanların özlük hakları, işverenlerin sorumlulukları, mevzuat karmaşası, gereksiz bürokratik yoğunluk ve kırtasiyecilik bakımından var olan durumda Türkiye'de iş müfettişleri, sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri olmak üzere üç ayrı denetim birimi bulunmaktadır. Bu dağınık yapı yukarıda sayılanların yanında sosyal güvenlik sisteminin denetim etkinliğini azaltmakta ve uyum sorununa olumlu katkı sağlamamaktadır.

### **3.2.3. Kapasite Geliştirme Çalışmaları**

AB sosyal güvenliğinde eşgüdümün iyi işleyebilmesi için gelecekte bu sisteme dâhil olacak Türkiye açısından da uyumun sağlanması önem taşımaktadır. Normların uyumlu olmasının yanında, bu politikayı işletecek ve sorunlara çözüm üretebilecek bir yönetsel yapının da oluşturulması gerekmektedir. Bu yönetsel yapı içinde, her bir eşgüdüm bir uygulamada işleyişi, bu konularda görevli personel ve işleyişte kullanılacak belgeler gibi hakların sağlanması için gerekli her türlü hazırlık yapılmalıdır (Erol, 2015, s. 294). Öte yandan Avrupa Parlamentosu'nun 2016 yılının sonunda yaptığı Türkiye ile görüşmelerin durdurulması kararı, inişli çıkışlı bir seyir izleyen AB ile Türkiye ilişkilerinde 1980 Askeri Darbesi'nde ilişkilerin durdurulması örneğinde olduğu gibi yeni bir askıya alma kararıyla sonuçlanacak olsa bile, bunun fazla sürmeyeceği ortadadır. Bir Avrupa ülkesi olarak Türkiye, AB'deki gelişmelerden uzak kalamayacak ve



elbette bağımsız bir ülke olarak başka seçenekleri de değerlendirebilecek kapasitededir (Özcüre, 2016a, s. 428).

Genel olarak Türk sosyal güvenlik politikası, 102 sayılı ILO Sözleşmesi'ndeki düzenlemelere koşut olarak çok sayıda riski asgari ölçülerde tutmaktadır. Bunun tek istisnası aile yardımlarıdır. Sosyal risklerin karşılanması bakımından Türkiye sosyal güvenlik politikası, büyük ölçüde Avrupa politikası ile uyuşmakta ve benzerlikler göstermektedir (Karpuz, 2015, s. 77). Öte yandan aile yardımlarının da, dolaylı olarak Türk sosyal güvenlik politikasının bir parçası olduğu söylenmelidir. Özellikle sosyal yardım ve hizmetler açısından bunun belli ölçüde karşılandığı ortadadır. Diğer yandan emeklilik yaşının saptanması üye ülkelerin yetkisinde olup, AB'nin bu konuda açık bir normu bulunmamaktadır. Ancak AB ülkelerinde demografik yapı ve endüstri ilişkileri bakımından emeklilik yaşının artırıldığı ya da bu doğrultuda öneriler getirildiği görülmektedir. Aynı biçimde, özellikle 1999 yılından beri Türkiye'nin de emeklilik yaşını artırma yönünde bir politika güttüğü görülmektedir.

Sosyal sigortaların maddi kapsamı bakımından 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda cinsiyet bağlamında bazı ayrımcılığın olduğu da görülmektedir. Uzun süreli ölüm sigortasında, meslek hastalığı ve iş kazasından kaynaklanan kısa süreli iş göremezlik durumunda ölen sigortalının aylık bağlanmış ve evli olmayan kızı, almakta olduğu aylığın iki yıllık tutarına denk miktarını evlilik yardımı olarak almaktadır. Bu durum erkekleri dışlamaktadır (SGK, 2012b, s. 1).

Yabancı uyrukluların sigortalılığında, ülkesinin sosyal güvenliğine bağlı olduğunu belgeleyenler veya ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan bir ülkenin işvereni tarafından geçici görevlendirmeye gelenler, ülkesinin sosyal güvenlik sistemine bağlıysa, Türkiye'de sigortalı olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ülkesinde sosyal güvenliğe bağlı olmayan yabancı uyruklulardan bağımsız çalışanlar ile ülkesinde sosyal güvenliğine bağlı olduğunu belgeleyemeyenler, 5510 sayılı Kanun'un 4.1/b kapsamında sigortalı sayılacaktır. Karşılılık ilkesine dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar dışında, yabancı uyruklu bireylerin iş sözleşmesine bağlı çalışması durumunda haklarında 5510 sayılı Kanun'un 4.1/a hükümleri uygulanır (SGK, 2012b, s. 82).

İyi bir yapısal yönetim, eşgüdüm edincinin etkin uygulanmasının temeli olarak görülmektedir. Bu nedenle 2010 yılında yürürlüğe giren yeni tüzüklerin, yönetim ve eşgüdüm ilkelerine vurgu yapması önemsenmektedir. İdari işbirliği konusundaki sorumluluk, 883/2004 sayılı Tüzüğün 78'inci maddesinde ortaya konulmuştur. Buna göre, üye ülkeler, ilgili kişi ve kuruluşları birbirlerine iyi niyetli yaklaşma ve söz konusu hükümleri yorumlarken kendi tüzmesini uyguluyormuş gibi davranma yükümlülüğündedir. Ulusal yapılar, aynı zamanda tüzükleri uygulamak için gereken her türlü bilgiyi ve ulusal mevzuatlarında ortaya çıkabilecek ve tüzüklerin uygulanmasını etkileyebilecek her türlü değişikliği karşılıklı biçimde yapmak zorundadır. Ayrıca, kurumlar tüzüklerle ilgili sigortalılardan bütün sorulara uygun süre içinde yanıt vermekle yükümlüdür (883/2004 s Tüzük).

Türkiye'de eşgüdüm normlarının uygulanması ayrıca bir yönetsel iş yüküne de yol açacağından, bu konuda yetkili personelin hem niceliksel, hem de niteliksel olarak yetiştirilmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle günümüz koşullarında, oldukça karmaşık sorunları içine alan bir konudur. Sorunların büyük bir kısmı, gelir kaynaklarıyla ilgilidir. Sistemin birey ve risk açısından içeriğinin genişlemesi, sağlanan yardım düzeylerinin yükselmesi, yeni finansman kaynaklarına gereksinim duyulmasının gerekçelerindedir. Sosyal güvenliğin gelir kaynakları, ulusal bütçeden yapılan aktarmalar ile işçi ve işverenlerden alınan primlere dayanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde var olan gelir kaynaklarının yetersizliği, başka finansman kaynağı arayışlarını beraberinde getirmektedir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 68-72). Finansman konusu gerek AB, gerekse Türk sosyal güvenlik politikası açısından gelecekte özenle üzerinde durulması gereken konuların başında gelmektedir.

AB ile Türkiye arasındaki ilerleme raporlarında eşgüdüm normlarıyla çok benzer olan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin, Türkiye tarafından uygulanmasının AB tarafından önemsendiği görülmektedir. Konuya ayrıntılı biçimde yaklaşıldığından ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin bir anlamda eşgüdüm normlarının birer pilot uygulamasında olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle Türkiye eşgüdüm yapısında maliyetin ne kadar, yönetsel yapının nasıl olması gerekeceği, hangi tür sorunlarla karşılaşabileceğini ve kapasitenin hangi alanlarda geliştirmesi gerektiği anlaşılacaktır. Eşgüdüm anlamında Türkiye'nin

otuz iki ÷lkeden, on sekiziyle sosyal g÷venlik s÷zleşmesi bulunmaktadir. Bu s÷zleşmeler sosyal g÷venlikteki uyumun bir parçasıdır (Erol, 2015: 300-301). Sonuç olarak sosyal g÷venlik politikaları anlamında uyum ve eşg÷d÷m tam olarak karşılıklı sağduyulu, akılı ve adil bir yaklaşım gerektirmektedir.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22'nci maddesinde, herkesin toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkının olduğu, ulusal çaba ve uluslararası işbirliğiyle her devletin örgütlenmesi ve kaynağına göre herkesin onur ve kişiliğini serbestçe geliştirmesi için gerekli sosyoekonomik ve kültürel hakları sağlaması gerektiği vurgulanmıştır. ILO'nun Sosyal Güvenliği Asgari Normlarını Düzenleyen 102 sayılı Sözleşmesi'nde, tüm çalışma alanlarında, bütün çalışanların yaşam ve sağlıklarının korunması ana hedef ve amaç sayılarak, bu temelde dokuz adet ana sigorta kolu sayılmıştır. Avrupa Tek Senedi ve Avrupa Sosyal Şartı da, bütün çalışanların çalışma ortamlarında sağlıklı ve güvenli çalışma koşullarına iye olduğunu ifade etmiştir. 1982 Anayasası'nın 60'ncı maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına iye olduğu, devletin, bu güvenliği sağlamak için gerekli önlemleri alması ve bu örgütü kurması hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SGK adı altında bir sosyal güvenlik örgütü kurulmuştur.

Türkiye ile AB arasında 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlük kazanan Ankara Antlaşması ile Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci başlamıştır. Bu anlaşma uyarınca AB'ye uyum ve eşgüdüm alanında Türkiye, birçok konuda yeniklikler ve değişiklikler yapmayı da üstlenmiştir. Bunlardan biri de, sosyal güvenlik politikalarına ilişkin olanıdır. Bu kapsamda Türkiye, 1999 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, özellikle de 2006 ve 2008 yıllarında 5502 sayılı ve 5510 sayılı yasalarla sosyal güvenlik alanında tarihi bir sosyal güvenlik düzeltimine imza atmıştır. 2012 yılında genel sağlık sigortasına geçiş ve en son 2015 yılında ev hizmetlerinde çalışanların da sosyal güvenlik içine alınmasıyla sosyal güvenliğin kapsamı geliştirilmiştir. Buna ek olarak, 2012 yılında sendikal konularda önemli düzenlemeler de yapılmıştır. Kamu çalışanlarıyla yapılan pazarlıklar toplu görüşmeden, toplu sözleşmeye taşınmış, sendikal örgütlenmelerin kapsamı genişletilmiştir. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenlik Kanunu ile işçi sağlığı ve güvenliği, iş tüzesisinin dışında özel yasa olarak düzenlenmiş ve bu çerçevede 187 sayılı ILO Sözleşmesi de onaylanmıştır.

Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumu konusunda 2 ve 19 sayılı görüşme fasıllarının yaşama geçirilmesi Türkiye'nin gerek sosyal güvenlik politikasında, gerekse tam üyelik yolunda önemli bir uğrak

noktası olacaktır. Bu iki görüşme başlıklarında sosyal güvenlik politikalarına yer verilmiştir. Bu alandaki uyum ve eşgüdüm konusunda Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB-ÇSGB), Sosyal Güvenlik Kurumu ve Çalışma ve İş Kurumu Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir.

Türkiye, AB ile uzun bir süreçte üyelik ilişkisini Ankara Antlaşması (1963) ile kurmuştur. 2005 yılından beri de tam üyelik görüşmelerine başlanmıştır. Türkiye ile AB ilişkilerinin temelini 2 sayılı Serbest Dolaşım Faslı ve onunla bağlantılı olarak 19 sayılı Sosyal Politika ve İstihdam Faslı oluşturmaktadır. Serbest dolaşım, işçilerin ve kişilerin dolaşımını düzenlemesinden dolayı büyük oranda görüşmeleri de düğümlenmektedir. Onun içindir ki, tam üyelik sonrasında da serbest dolaşımın uzun bir süre gündemi meşgul edeceği bilinmektedir. Öyle ki, bunun sonucunda 4 ilâ 5 milyon arasında Türkün göç edeceği varsayılmaktadır. Bu nedenle serbest dolaşımın tam üyelikten sonra 7 ilâ 20 yıl arasında uzayabileceği, hatta kalıcı olarak askıya alınabileceği de dillendirilmektedir. Bu da Türkiye'nin AB üyeliğinde ciddi bir endişeye neden olmaktadır. Bu sorunu çözmek için Türkiye, başta istihdam yaratmak ve genç nüfustaki göç eğilimini düşürecek politikalar geliştirmelidir. Serbest dolaşımsız bir AB üyeliği, Türkiye açısından çok fazla bir anlam ifade etmeyeceği benzenmektedir.

Sosyal güvenlik politikaları bağlamında, Türkiye ile AB arasında uyum ve eşgüdüme ait temel belge, 883/ 2004 sayılı Tüzük'tür. Tüzük uyarınca, sosyal güvenlik sistemi içinde, cinsiyete ve uyruğa dayalı her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır. Çalışanın her türlü sosyal güvenlik sorunları ve haklarıyla ilgili doğrudan ulaşılabileceği, Alo 170 Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Hattı, kurulmuştur. Ek olarak, 2011 yılında 2 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile mobbing (bezdiri) ile ilgili ciddi anlamda mücadele başlatılmıştır.

Türkiye'de uygulanmakta olan sosyal güvenlik politikası, ILO sözleşmelerinde belirtilen dokuz sigorta kolundan sekizini kapsamaktadır. Aile yardımı dışarıda kalmıştır. Ancak aile yardımı Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde doğrudan düzenlenmemişse de, dolaylı olarak bazı yönleriyle ele alınmıştır. Örneğin, yeni doğan bebek yardımı, eş ve çocuk yardımları ile sosyal yardım ve hizmetlerden sağlanan yardımlar gösterilebilir. Durum böyle olsa da, bu bir eksiklik olarak ILO ve AB konulu başlıklarda dillendirilmektedir. Öte yandan, kalkınma planlarında ele alınan konulardan biri de, sosyal güvenliğin tabana

yayılmasıdır. Bu kapsamda, 2012 yılında genel sağlık sigortasına geçildiği ve en son 2015 yılında, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve genel Sağlık Sigortası'nda yapılan ek-9 uncu madde değişikliğiyle ev hizmetlerinde çalışanlar da sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Bu açıdan bakıldığında, 1967'de sigorta kapsamında olan nüfus oranı %29 iken, bugün %85'leri bulmuştur. Ancak bu oran AB üyesi ülkelerde %100'dür. Durum böyle iken, işsizlik sigortasından yararlanmadaki koşulların katılığı, aile sigortasının eksikliği, çocuk işçiliği ve kayıt dışı istihdamın yüksekliği Türkiye'de sosyal güvenliğin kapsamını daraltmaktadır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda yeterli özenin gösterilmesi, protokoller ve ortak veri tabanı yoluyla kurumlar arası iletişimin artırılması gerekmektedir. Kayıt dışılığın ekonomik bunalımların karşısında emniyet supabı olarak görülmemesi gerekmektedir. Diğer yandan salt SGK ekseninde değil, bir sosyal güvenlik politikası bağlamında da denetimin etkinliğinin artırılması için parçalı ve ayrıık durumda bulunan İş Teftiş, SGK Teftiş ve SGK Denetmenlik birimlerinin tek çatı ve unvan altında birleştirilmesi önem taşımaktadır. Bu çerçevede, merkez ve taşra personel (müfettiş-denetmen) ayrımı gibi yüzyıl öncesinde geçerli olan unvanlar ortadan kaldırarak, gerek çağdaşlaşma ve gerekse etkinlik anlamında önemli bir adım atılmalıdır. Bu durum ILO ve AB çalışma önerilerinde de zaman zaman gündeme gelmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununda, yüksek oranlı kayıt dışı çalışma, prim oranlarının düşüklüğü, prime esas kazançların düşük gösterilmesi, aıla gelen prim ve ceza bağışıklığı, ölüm aylığı bağlanmasında prim gün sayısının düşürülmesi, erken emeklilik, vergi yükümlüsüne 4.1/a sigortalı olma yolunun açılması gibi konular başta gelmektedir. Ek olarak, nüfusun yaşlanması, aylık bağlama oranının yüksek olması, risk ve prim dengesinin bozulmasını da ekleyebiliriz. Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi için, genel bütçeden yapılan aktarmaların belli bir oranı aşmaması da gerekmektedir. Bu doğrultuda aktif çalışan nüfusun artırılması, kayıt dışılığın azaltılması, prime esas kazanç üzerinden prim alınması, ölüm aylığı ve emeklilik koşullarının adil ve gerçekçi biçimde yeniden düzenlenmesi, bağımlı ve bağımsız çalışanlar açısından prim gün sayısının dengelenmesi, isteğe bağı sigorta koşullarının esnetilerek, gerçek dışı bildirimlerin önüne geçilmesi önem taşımaktadır.

Sosyal güvenlik politikaları kapsamında hakların korunması, bunların aktarılması ve birleştirilmesi, yönetsel işbirliği ve bilgi akış altyapısının hazırlanması öngörülmektedir. Bunun için de, gerek niceliksel, gerekse niteliksel biçimde donanımlı uzman ekip ve personelle iletişimin yalınlaştırılması amaçlanmaktadır.

2003 yılından beri uygulanmakta olan işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma koşulları, son düzenlemeyle 120 prim gün ödenme zorunluluğunun kaldırılmasına karşılık hâlâ ağırdır. Durum böyle iken, işsizlik fonunda biriken ödeneklerin İş-Kur kapsamında düzenlenen kursiyerlik, çıraklık ve toplum yararına çalışma programları adı altında kullanıldığı da bilinmektedir. Bu ödeneklerin işgücü piyasasına yönlendirilmiş olması bir sosyal politika gereği ise de, siyasi kaygıların mümkün mertebe törpülenmesi, daha çok işverenlere teşvik olarak sunulmaması bu yönde yapılan eleştirileri de dizginleyecektir.

Kayıt dışı istihdamın %33,7 gibi yüksek seyir izlemesi, gerek sistemin finansmanı, gerekse çalışanların sosyal güvenlik kapsamının dışına itilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bunun için çocuk işçiliğinin önlenmesi ve kayıt dışı çalışanların, özellikle kadın işçilerin kayıt altına alınması önem taşımaktadır. Bunun yolu ise, toplumda sosyal bilincinin yükseltilmesi, denetimin etkinliğinin artırılması ve kurumlar arası eşgüdümün geliştirilmesinden geçmektedir.

Bazı sektörlerde işçinin rızası aranmaksızın gece vardiyasında 7,5 saat çalışma zorunluluğu getirilmesi konusu esnetilmiştir. Bu durum işçinin özlük hakları, özellikle iş sağlığı ve güvenliği açısından sorun oluşturmaktadır. Ek olarak, işyeri ve sektör düzeyinde toplu sözleşme yetkisiyle ilgili çifte baraj olması, kamu çalışanlarına grev hakkının tanınmaması da çözülmesi gereken sorunlar arasındadır.

AB görüşmeleri, üyelik dışında sosyal güvenlik sisteminin çağdaşlaşması ve hizmet standartlarının geliştirilmesi açısından da önemlidir. Bu bağlamda ortak sosyal güvenlik politikalarının geliştirilmesi, sosyal güvenlik açıklarının azaltılması tamamlayıcı sosyal sigorta yöntemlerinin yaygınlaştırılması, ikili işgücü sevk ve sosyal güvenlik sözleşmelerine önem verilmesi gerekmektedir. Öte yandan yaşlanma ve bakım hizmetlerinin geliştirilmesi, yoksulluğu azaltıcı politikaların yaygınlaştırılması, sosyal yardım ve hizmetlerin belli ve belirli ilkelere göre bağlanması önemlidir. İş ve çalışma olanaklarının artırılması, denetimin etkinleştirilmesi, uzman personel ve çalışan sayısının artırılması,

kurumlar arası ortak veri tabanının kurulması, gerek işgücü ve gerekse hizmet yönünden serbest dolaşım konusunda ciddi adımların atılması gerekmektedir. Yurttaşlarımızın sosyal hakları bakımından kişi hak ve onuruna yakışır bir yaşam sürmesinin yolu, aynı zamanda AB yolundan geçmektedir. Durum böyle iken zaman kaybedilmeden serbest dolaşım ve sosyal güvenliğe ilişkin fasılların her türlü siyasetin dışında ele alınması ve görüşmelere bir an önce başlanması gerekmektedir. Bu durum Türkiye'ye yarar sağlayabileceği gibi, AB'ye de genç ve devimsel bir işgücünün yanında yeni pazarlar kazandıracak ve yeni strateji kolaylıkları da getirecektir.

Her geçen gün önemi artan ve kapsamı genişleyen bir sosyal güvenlik sistemi aynı zamanda malî olarak yükü ağırlaşan bir yapıya da dönüşmektedir. Özellikle coğrafi olarak işgücü örüntüsünün akışkan olduğu bir dünyada sosyal güvenlik sistemleri arasındaki uyum ve eşgüdümün de zorunluluğu sonucunu doğurmaktadır. Bu kaçınılmaz süreçte AB ile Türkiye arasındaki sosyal güvenlik ilişkileri de her geçen gün çözülmesi gereken bir soruna dönüşmektedir. Özellikle sosyal sigorta aktarımları, işgücü ve hizmet dolaşımının sağlanması uyum ve eşgüdümü zorunlu kılmaktadır. Avrupa'da, özellikle belli bir kesim tarafından "Türkler geliyor" algısının kırılarak, görüşmelere başlanması gerekmektedir. Bu algının değişmesinde Türkiye'ye çok iş düştüğü gibi, bugün Avrupa'da (Balkanlar'da) yüzyıllardır yerleşik olan Türklerle birlikte 5 milyondan fazla Türkün yaşadığı gerçeğini de AB'nin göz önünde bulundurması gerekmektedir.

Türkiye ile AB arasında, 1963'te tam üyeliği hedefleyen ve içinde malların ve sermayenin de serbest dolaşım hakkı yanında üretim etkenleri olarak işgücünün ve hizmetlerin de serbest dolaşım hakkını kapsayan bir anlaşma yapılmıştır. 1996 yılından itibaren malların serbest dolaşımını sağlayan 1/96 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Gümrük Birliği uygulanmaya geçmiş olmakla birlikte işgücünün serbest dolaşımı başta olmak üzere hedeflenen diğer serbest dolaşım hakları gerçekleştirilememiştir. Tam üyelik görüşmelerinin başlatılması kararından sonra 2 sayılı Fasıllık ile Kişilerin Serbest Dolaşımı alanında sınırlı bir ilerleme sağlanabilmiştir. Müzakere Çerçeve Belgeleri'nde serbest dolaşım hakkının Türk işçiler için geçici veya kalıcı ertelenmeye bağlı tutulacağı kabul edilmiştir. İşgücünün serbest dolaşımının bulunmadığı bir tam üyelik örneğine daha önce AB'de rastlanılmamıştır. Dolayısıyla Türkiye'nin de tam üye olacağına işgücünün serbest dolaşım hakkının bulunmadığı bir AB'ye katılması anlamsızdır, ancak



ulusal çıkarları gereği AB'ye katılmak zorunlu ise serbest dolaşım hakkında yararlanmayan Türk işçilerine sosyal güvenlik hakları bakımından diğer AB yurttaşları gibi eşit ve bir hak kaybına uğramadan yaşayacakları bir sistemin de sağlaması gerekmektedir.

Unutulmamalıdır ki, Avrupa uygarlığının beřitđi Anadolu'dur, Türkiye'dir.

## KAYNAKÇA

- AB Bakanlığı (2012). Türkiye-AB İlişkileri, [https://ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi\\_111.html](https://ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html), (erişim tarihi: 11.07.2018).
- AB Bakanlığı (2014), *Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı II. Aşama Haziran 2015- Haziran 2019*, <https://ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskileri>, (erişim tarihi: 11.06.2019).
- AB Temel Hakları Şartı (2019). <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> (erişim tarihi: 11.07.2019).
- AB sosyal güvenlik ortak konuları, [http://europa.eu/youth/eu/article/38/583\\_tr](http://europa.eu/youth/eu/article/38/583_tr), (erişim tarihi: 20.01.2018).
- AB İlerleme Raporu (2013).[www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyonuskeraporlari/2013\\_turkiye\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyonuskeraporlari/2013_turkiye_raporu_tr.pdf), (erişim tarihi: 20.01.2019).
- AB İlerleme Raporu (2018).[www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyonuskeraporlari/2018\\_turkiye\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyonuskeraporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf), (erişim tarihi: 20.12.2018).
- AB Başkanlığı (2019). <https://www.ab.gov.tr/45169.html>, (erişim tarihi: 20.01.2019).
- AB Sekreterliği (2011). Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, <https://ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskileri>, (erişim tarihi: 11.06.2019).
- ABAD Demirkan Davası (2013). [https://ab.gov.tr/\\_49022.html](https://ab.gov.tr/_49022.html), (erişim tarihi: 20.03.2019).
- Avrupa Konseyi (2001). *Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber* (Çev.: Çiçekli, B.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Anayasa Mahkemesi Kararı (2006). [resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/12/2006122610.htm](http://resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/12/2006122610.htm), (erişim tarihi: 20.01.2019).
- AB (2018), Avrupa Birliği'nin Kuruluşu, <https://ab.gov.tr/105.html>, (erişim tarihi: 20.01.2019).
- Avrupa Komisyonu Raporu (2001). *Avrupa Birliğinin Genişlemesi Başarılar ve Zorluklar Adlı Rapor*,15.

- Akın, F. İ. (1990). *Kamu Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Alagöz, M ve Yapar, S (2003). Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunu. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (10), 440-441.
- Alper, E. (2004a). Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye, *Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi (5), 50-51.
- Alper, Y. (2004b). *Sosyal Güvenlik Teorisi*. Bursa: Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.
- Alper, Y ve Tatlıoğlu İ (1994). *Sosyal Güvenliği Finansmanı 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik, Uluslararası Çalışma Ofisi Genel Direktörüne Sanayileşmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Ekonomik ve Sosyal Değişimi Hakkında Sunulan Rapor*, Bursa: Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.
- Alper, Y ve Arabacı, R. Y. (2010), Yoksullukla Mücadele, Vatandaşlık Geliri ve Aile Ödeneği Sigortası. *Türk-İş Dergisi*, (389), 150-174.
- Arabacı, R. Y. (2007). *Gelirin Yeniden Dağılımında Bir Araç Olarak Sosyal Güvenlik*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Arıboğan, D. Ü. (1998). *Kableden Küreselleşmeye Uluslararası İlişkiler Düşüncesi*. İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Arıcı, K. (1997). *Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku*. Ankara: Kamu-İş Yayınları.
- Arıcı, K. (2004). AB Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel İlkeleri ve Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatının Uyum Meselesi, Alpay Hekimler (Ed.), *AB-Türkiye ve Endüstri İlişkileri*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Arıcı, K. ve Alper Y. (2015). *Sosyal Güvenlik*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Armaoğlu, F. (2010). *20. Yüzyıl Siyasi Tarihi*. İstanbul: Alkım Yayınları.

- Arsava, A. F. (1985). *Avrupa Topluluklar Hukuku Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Arın, T. (2002). *Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler*. İstanbul: TÜSES Vakfı Yayınları.
- Alpaslan, S. (2008). Sosyal Güvenlik Açığına Çare Tek Çatı Tek Yasa. *İtovizyon Dergisi*, 6(64), 25-30.
- Atatanır, H. (2011). *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar (Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Açısından Karşılaştırma)*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu Yayınları.
- Aydın, U. (1999). *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Çözümünde Özel Sigortalar*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Ayhan, A. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(2), 100-101.
- Ateş, T. (1997). *Siyasal Tarih*. İstanbul: Der Yayınları.
- Bayar, E. (2011). *Avrupa Birliği'nde Serbest Dolaşım Kavramı ve Özellikle Kişilerin Serbest Dolaşımı*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Başterzi, F. (2006), *Yaşlılık Sigortası*. Ankara: TDSK Yayınları.
- Bedük, A. ve Mete, O. (2006). Avrupa Birliği Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reorganizasyon Çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi*, 11(9), 20-30.
- Bilgili, Ö. (2008). *Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması*. Ankara: ASMMMMO Yayınları.
- Bilgin, A. A. (2010a). İşçilerin Serbest Dolaşımı, Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği Serbest Dolaşım ve Politikalar. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bilgin, A. A. (2010b). Avrupa Birliği Adalet Divanı İçtihadı İle İş Arayan Kişilere Tanınan Sosyal Avantajlar. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, (16), 1-19.
- Borchardt, K. D. (2010). *The ABC of European Union Law, Germany*, Publications Office of The European Union.

- Bozkurt, V. (1994). Avrupa Birliği ve Sosyal Politika, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 35-46.
- Bozkurt, E., Özcan, M. ve Köktaş, A. (2012). *Avrupa Birliği Hukuku (4. Baskı)*. Ankara: Yetkin Basımevi.
- Brownlie, J. (1992). *Basic Documents on Human Rights*, Oxford: Clarendon Pres.
- Bulut, M. (2010). *Sosyal Parafiskal Yükümlülükler Yönüyle Sosyal Güvenlik Usul Hukuku*. Ankara: Bilge Yayınevi.
- Buğra, A. (2008). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv Araştırma Merkezi.
- Büyükuslu, A. R. (1997). *Avrupa Birliği ve Sosyal Boyutu*. İstanbul: Der Yayınları.
- Çağatay, U. (2008). Avrupa Birliği’nde İşçilerin Serbest Dolaşımı Ve Türk İşçilerin Durumu. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (10), 5-8.
- Çayıroğlu, M. K. (2017a). Esnaf Ahilik Sandığı Kuruldu; Peki Uygulama Nasıl Olacak. *e.Yaklaşım Dergisi*, (293), 442-445.
- Çayıroğlu, T. (2017b). Çalışma Rehberi: Genel Sağlık Sigortası. *Çalışma ve Kültür*, Samsun: Hedefhalk Gazetesi, (23 Mayıs 2017), 6.
- Çayıroğlu, T. (2017c). Son On Yılda Doğu Karadeniz Bölümü’nde İşgücüne Katılma Durumu ve İşgücünde Kadın Emeğinin İrdelenmesi. *Sosyal Güvenlik Denetmenleri Bakış Açışı Dergisi*, (5), 91-104.
- Çayıroğlu, T. (2018a). Küreselleşme Ekseninde Güvenceli Esneklik ve Türkiye Emek Piyasasında Esnekleşme. *Sosyal Güvenlik Denetmenleri Bakış Açışı Dergisi*, (6), 57-81.
- Çayıroğlu, T. (2018b). Sosyal Politikada Temel Perspektifler ve Türkiye’de Sosyal Politika. *Mahalli İdareler Dergisi*, 6(71), 118-130.
- Çayıroğlu, T. (2018c). BES’te Yapılması Planlanan Revizyon Çalışmaları. *e.Yaklaşım Dergisi*, 26(305), 522-526.

- Çayıroğlu, T. (2018d). Ev Hizmetleri Çalışanları ve Konut Kapıcılığı Sigortalılığında Uygulanan İdari Para Cezaları. *Mali Hukuk Dergisi*, 33(196), 15-18.
- Çayıroğlu, T. (2019). Halep ve Bayırbucak Türkmenleri ve Edebiyatı. *Aydos Dergisi*, 7(19), 79-83.
- Çelik, A. (2004). Avrupa Birliği, Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye'nin Uyum Süreci, Sendikal Notlar. *Kristal-İş Sendikası*, 50-61.
- Çelik, N., Caniklioğlu, N. ve Canbolat, T. (2016), *İş Hukuku Dersleri* (29. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Ceylan A. B. (Ed) (2010). Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri, *Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ceylan A. B. (2016). *Çalışma Ekonomisi* (2. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Çubuk, A. (1982). *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları*. Ankara: AİTİA Yayınları.
- Çolak, M. ve Öztürk, E. (2006). *Yurt Dışındaki Türk Vatandaşlarının Emeklilik Yolları ve Sosyal Güvenliği*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- ÇSGB (2000). *Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu*, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr>, (erişim tarihi: 22.03.2018).
- ÇSBB (2005). *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform*, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr>, (erişim tarihi: 22.12.2017).
- ÇSGB (2008). *Sosyal Güvenlik Reformu*, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr>, (erişim tarihi: 01.04.2018).
- ÇSGB (2013). *Stratejik Plan 2014-2018*, <http://www.csgb.gov.tr/wp>, (erişim tarihi: 22.04.2018).
- Dedeoğlu, B. (1996). Avrupa Birliği, Faruk Sönmezoğlu (Ed.), *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü* (2. Baskı). İstanbul: Der Yayınları.
- Demir, M. (2016). Türkiye'de Yabancıların Sosyal Güvenliği. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 6(1), 10-15.

- Demirkaya, H. (2006). Tarım Toplumundan Bilgi Toplumuna İnsan Kaynakları Yönetiminde Değişim. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (27), 10-17.
- Demiray, V. (2014). *Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk İşçilerinin Durumu*. (Yayınlanmamış Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Demirbilek, S. (2005). *Sosyal Güvenlik Sosyolojisi*. İstanbul.
- Demirbilek, T. (1991). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde Sosyal Güvenlik Hakkı. *Kamu İş Dergisi*, 14-25.
- Dilik, S. (1980). Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler. *Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(7), 70-80.
- Dilik, S. (1992). *Sosyal Güvenlik*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Dilik, S. (2004). Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı-Primler ve Devlet Katkıları. *Kamu-İş Dergisi*, 4(7), 4-10.
- Dinç, C. (2011). Avrupa Kimliği: Çatışan Perspektifler Güncel Değerlendirmeler ve Endişeler. *Gazi Akademik Bakış*, 9(5), 25-35.
- Dur, V. (2011). Avrupa Komisyonu Belgelerinde Sosyal Güvenliğin Yeniden Tanımlanması. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), 15-25.
- Düzel, O. (2004). *Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği ve Türk Hukuk Sistemi*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.
- Edizdoğan N. ve Giray F. (2007). *Teoride ve Türkiye'de Parafiskal Gelirler*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Egeli, H. (2009). *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*. İzmir: Altın Nokta Basık Yayınları.
- Egeli, H. ve Özen A. (2009). Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi. *Mevzuat Dergisi*, (8), 16-60.
- Ekdemir, H. S. (2005). *Avrupa Birliği Türkiye Sosyal Güvenlik Normları*. Ankara: TİSK Yayınları.

- Ekdemir H. S. (2009). *Avrupa Birliği Türkiye Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları* (2. Baskı). Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları.
- Ekin, N. (1994). *Endüstri İlişkileri* (6. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Eralp, A. (Ed) (1997). Soğuk Savaştan Günümüze Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri, *Türkiye ve Avrupa*. Ankara: İmge Yayınları.
- Erdoğdu, S. (2009). Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu. *Mülkiye Dergisi*, 252 (30), 100-160.
- Erdoğdu, S. (2010). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme, "Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ergüder, B. (2006). Güvensizliğin Sosyal Güvenliği: Enformel İlişki Ağları ve Pasif Mekanizması. *İktisat Dergisi*, 470-480.
- Erinç Y. ve Ahmet H. K. (1999). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler. *Mülkiye Dergisi*, 2017 (23), 100-150.
- Erol, A. ve Yıldırım, E. (2004). *Tüm Yönleriyle Bireysel Emeklilik Sistemi* (2. Baskı). Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Erol, S. (2015). *Türk Sosyal Güvenlik Normlarının Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Normlarına Uyumlaştırılması*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ertürk Ş. (2008). *Uluslararası Belgeler ve Avrupa Birliği Direktifleri Işığında Çalışma Hayatımızda Kadın Erkek Eşitliği*, Ankara.
- EU (2013). *European Social Statistics 2013 Edition*, Publications Office of the European Union.
- EUR.Lex. <http://eur-lex.europa.eu/smartapi>, (erişim tarihi: 22.06.2019).
- ETUI, "Reports". <http://ecdb.worker-participation.eu>, (erişim tarihi: 25.04.2019).
- Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kapasitesinin Artırılması Projesi (2011), <http://sgd.sgk.gov.tr>, (erişim tarihi: 22.06.2019).
- Fişek, G. (2009). *Çalışma Yaşamında Sağlık Güvenlik*. Ankara: Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Yayınları.



- Fitzpatrick, G. (2011). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Hukuku El Kitabı, Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Destek Projesi*. Ankara: Soysal Güvenlik Kurumu.
- Gönlübol, M. ve Kürkçüoğlu, Ö. (Ed) (1997). *1965-1973 Dönemi Türk Dış Politikası, Olaylarla Türk Dış Politikası* (9. baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Göze, A. (1979). *Sosyal Devlet Sistemi*. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi.
- Gül, S. S. (2000). Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örneği. *Ankara Üniversitesi Dil-Tarih ve Coğrafya Dergisi*, 100-120.
- Gül, H. ve Gül, S. S. (2007), Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 90-110.
- Gülcan, E. (2006). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Karşılaştığı Sorunlar ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gülmez, M. (1993). *Kollokyum Sunuş Konuşması, Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu*, Ankara.
- Gülmez M. (2005). *Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu*, Ankara.
- Gümrükçü, H. (2002). *Türkiye ve Avrupa Birliği – İlişkinin Unutulan Yönleri, Dünü ve Bugünü*. İstanbul: Avrupa Dizisi.
- Gümrükçü, H. (2011). Avrupa- Türkiye İlişkileri Vizesi Avrupa ve Vize Ötesi ATAD Kararlar, Harun Gümrükçü ve Yakup Karabacak, Y. (Ed.), *Avrupa'nın Avrupalılığı İnkarcılığı*. Antalya: Vizesiz Avrupa Derneği Yayınları.
- Gümrükçü, H. (2012). Vizesiz Avrupa ile İlgili Kararlar ve Hukuki İnkarcılığın Doğurduğu Demirkan Davası, Harun Gümrükçü ve E. Voegeli (Ed.), *Vizesiz Avrupa Yolunda Türkiye*. Antalya: Vizesiz Avrupa Derneği.
- Gümüş, T. (2011). *Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü*. Konya: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

- Günay, C. İ. (2004). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Gündoğan, M. (1997). *Refah Toplumu*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Gürkan, T. (1997). *İktisat Tarihi*. İstanbul: Acar Basım.
- Güvercin C. H. (2000). *Gemlik Eğitim ve Araştırma Bölgesi'nde Yeşil Kart Sahiplerinin Bazı Özellikleri Yeşil Kart Kullanımı ve Bunu Etkileyen Faktörler*. Bursa.
- Güzel, A. (2005). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mücadelesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, s. 100-120.
- Güzel, A. (2005). Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 111-130.
- Güzel A. ve Okur A. R. (2004). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Güzel, A. Okur, A. R. ve Caniklioğlu, N. (2014). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (15. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Hantrais, L. (2011) Sosyal Politika ve Avrupa Birliği, (Çev.: Taştan, O.C.), P. Alcock, M. May, ve K. Rowlingson (Ed.), *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Heper, A. (1997). *Avrupa İş Hukuku ve Türkiye*. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Hobsbawm, E. (2007). *Yeni Yüzyılın Eşiğinde*, (Çev.: Yıldız, İ.). İstanbul: Yordam Kitap.
- Honig, R. (1935). *Hukukun Başlangıcı ve Tarihi*, (Çev.: Yavuz, M.). İstanbul: Burhaneddin Matbaası.
- Hutsebaut, M. (1998). *Emeklilik Sistemleri Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar* (Çev.: Piyal, B.). Ankara: Harb-İş Yayınları.
- İKV (2016). *Açıl(a)mayan Müzakere Fasıllarında Ne Durumdayız* (Yayın No: 279). İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları.
- Erkal, M. (2016). Zekât, H. Kahraman, Ali Bardakoğlu, ve H. Y. Apaydın (Ed.), *İlmihal I* (24. Baskı). İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.

- ILO (2002). “Decent Work and the Informal Economy”, Report International Labour Conference, Genova, <http://www.ilo.org/public/satndards>, (erişim tarihi: 20.04.2019).
- ILO (2006). “*Social Security for all: Investing in Global Social and Economic Development: a consultation*”. Issues In Social Protection, Discussion Paper 16, Geneva, <http://www.globalaging.org/pension/Word/2007>, (erişim tarihi: 20.01.2019).
- İSMMMO (2012). Genel Sağlık Sigortası Uygulaması ve Gelir Testi, [http://archive.ismmmo.org.tr/docs/ya/18012012\\_GelirTesti.pdf](http://archive.ismmmo.org.tr/docs/ya/18012012_GelirTesti.pdf), (erişim tarihi: 20.03.2019).
- Türkiye- AB İlişkileri. [http://www.ab.gov.tr/files/rehber/03\\_rehber.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/rehber/03_rehber.pdf), (erişim tarihi: 20.02.2019).
- İnalçık, H. (2018a). *Osmanlı ve Avrupa* (5. Baskı). İstanbul: Kronik Yayıncılık.
- İnalçık, H. (2018b). *Devlet-i’Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar I* (62. Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İren, E. (2008). *Avrupa Birliği İş Hukuku Yönergeleri Karşısında 4857 Sayılı İş Kanununun Durumu*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara: Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Yayını.
- İş ve Sosyal Güvenlik (2019). <https://www.isvesosyalguvenlik.com/hangi-ulkelerle-ikili-sosyal-guvenlik-sozlesmeleri-bulunmakta-ve-bu-sozlesmeler-hangi-sigorta-kollarini-kapsamaktadır>, (erişim tarihi: 20.12.2018).
- İzveren, A. (1970). *Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar*. Ankara: Doğu Matbaacılık.
- Kaplay, S. (2014). Kamu İstihdamındaki Esnekleşmeye 4 B Örneğinden Bakış, Ö. Müftüoğlu ve A. Koşar (Ed.) *Türkiye’de Esnek Çalışma*. İstanbul: Evrensel Kültür Kitaplığı.
- Karaçay, B. (2010). *Yaşamın Sırrı DNA*. Ankara: TÜBİTAK Bilim Kitapları.
- Karadoğan E. (2015a). Sosyal Yardımların Psikososyal Mitleri. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2005(3), 70-80.

- Karadoğan, M. (2015b). *Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Hizmetlerinde Değişim (AB Süreci Açısından Bir Değerlendirme)*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karagöz, E. T. ve Dama, N. (2015). *Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar*. Ankara: SETA Analiz Yayınları.
- Karpuz, F. (2013). *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Bir Araştırma*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kaplan, A. B. (2008). *Avrupa Birliği’nde Türk Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı*. İstanbul: Beta Basım Dağıtım.
- Kayagil, M. E. (2015). Türkiye- AB Müzakere Sürecinde Sosyal Politikada Yaşanan Gelişmeler. *Çalışma Dünyası Dergisi*, 30-40.
- Kazanç, M. B. (2014). *İkili İşgücü Anlaşmalarının Türkiye’nin Yurtdışı İstihdamı Üzerine Etkileri ve İşkur İçin Öneriler*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Keskin, M. H. (2010). *Doğru Sanılan Yanlışlarla Avrupa Birliği* (2. Baskı). Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Yayınları.
- Koç, M. (2006). Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu. *Mali Çözüm Dergisi*, s. 76-80, İstanbul: İSMMMOMO Yayınları.
- Korkusuz, R. ve Uğur, S. (2010). *Sosyal Güvenlik Hukuku’na Giriş* (2. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Korkmaz, M. (2015). *Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik Uygulamaları ve Birliğe Üye Ülkelerin Sosyal Sigorta Harcamalarının Karşılaştırılması*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kozanoğlu, H., Gür, N ve Özden B.A (2008). *Neoliberalizmin Gerçek 100’ü* (2. Baskı). İstanbul.
- Köktaş, A. (1999). *Avrupa Birliği’nde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Kumaş, H. (2010). Avrupa Birliği Sosyal Politikası, Muhsin Kar (Ed.), *Avrupa Bütünleşmesi ve Türkiye*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Kutal, M. (2000). *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Sosyal Boyutu*, Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan. Ankara: TUHİS Yayınları.
- Kurt, R. (2004), *İş Hukuku ve Sosyal Sigorta Mevzuatında Usul ve Esaslar*. İstanbul: İSMMMO Yayınları.
- Koray, M. (2018). *Sosyal Politika* (5. Baskı). Ankara: İmge Yayınları.
- Makal, A. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Metin O. (2011), Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 180-200.
- Murat, S. (2000) *Bütünleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Muslu, A. (2017). Küresel Deniz İşgücü Piyasalarında Suriyeli Göçmenlerin İstihdam Olanaklarının Oluşturulması İçin Öneriler. *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 6(15), 320-335.
- Nacak, Z. B. (2014). *Avusturya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Vatandaşlarımızın Karşılaştıkları Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, *Yayınlanmamış Yurtdışı İşçi Hizmetleri*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Oral, İ. (2002). *Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortaları Uygulamaları*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Orhan, S. (2015). Osmanlı Devleti'nde Tazminat Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri. *İş ve Hayat Dergisi*, 195-210.
- Ortaylı, İ. (2018). *Tarihin Sınırlarına Yolculuk* (26. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Öğülmüş, S. (2011), Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü. *Aile ve Toplum Dergisi*, 7(12), 80-100.
- Öncel, T. (1983). *Parafiskal Yükümlülükler*. İstanbul. Güryay Matbaası.

- Özcüre, G. (2002). *Avrupa Birliği'nde Türk İşgücünün Serbest Dolaşımı*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özcüre, G. (2003). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Son Gelişmeler Işığında Avrupa Birliği'nde Türk İşgücünün Serbest Dolaşımı; AT-Türkiye Ortaklık Mevzuatı İle İşgücüne Sağlanan Dolaşım Hakları. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 50-60.
- Özcüre, G. (2007). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinin İşgücü Göçü, Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenlik Boyutu. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (52), 60-80.
- Özcüre, G. (2010). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinin İş Gücü Göçü, Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenlik Boyutu. *Sosyal Siyaset Dergisi*, 189-230.
- Özcüre, G. (2014). *Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Özcüre, G. (2016a). *Avrupa Birliği- Türkiye Müzakere Sürecinde Sosyal Politika ve İstihdam*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Özcüre, G. (2016b). Avrupa Birliği Türkiye Vize Serbestisi Diyalogu, Geri Kabul Antlaşması ve Suriyeli Sığınmacıların Türk İş Gücü Piyasasında Çalışma Hakları. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30 (5), 100-120.
- Özdemir, S. (2001). *Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Özdemir, M. Ç. (2011). Avrupa'da İşçilerin Serbest Dolaşımını Teşvik Aracı Olarak EURES ve Türkiye İş Gücü Piyasalarına Uyumu. *Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası*, 1(25), 20-30.
- Özgüven, A. (1997). *İktisat Bilimine Giriş* (7. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özşuca, Ş. T. (2011). Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi. *Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*.

- Özşuca, Ş. T. ve Toksöz, G. (2003). *Sosyal Koruma Yoksulluğu Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Özşuca, Ş. T. ve Gökbayrak, Ş. (2012). Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 100-120.
- Özveri, M. (2005). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Hakkının Geleceğine İlişkin Düşünceler: Dosya Gözlem ve Görüşler. *Toplum ve Hekim Dergisi*, 2 (20), 140-150.
- Özyüksel, M. (1997). *Feodalite ve Osmanlı Toplumunu* (3. Baskı). İstanbul: Der Yayınları.
- Öztürk, O. ve Akkoyun Y. (2016). *Tüm Yönleriyle Malulen Emeklilik*. Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Paçalı Elitok, S. (2016). Türkiye ve Almanya Arasındaki İkili Sosyal Güvenlik Anlaşması: Yasal Boşluklar, Uygulamalardaki Aksaklıklar ve Politika Önerileri. *Marmara Türkiye-Almanya Araştırmaları Dergisi*, 5(1/2), 55-65.
- Pazarcı, H. (2013). Almanya’daki Türk Göçmenlerin Hakları Üzerine, <http://www.diegaste.de/ipad/gaste/diegaste-sayi2902.html>, (Erişim tarihi: 20.01.2019).
- Pennings, F. (2003). *Introduction to European Social Security Law*, Antwerp, Social Europe Series: 8, Fourth (Ed.), Intersentia Publishing.
- Piyal, B. (2009). *İş Sağlığı ve Güvenliğinde Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Uyum Sorunu*. Ankara: Belediye İş Sendikası Yayınları.
- Polat, C. (2007). AB Tüzüklerinin Düzenleme Alanlarına Bir Örnek: 1408/71 sayılı Sosyal Güvenlik Tüzüğü. *Çimento İşveren Dergisi*, 1(21), 15-30.
- Polat, C. (2010). Avrupa Birliği’nde Kişilerin Serbest Dolaşımı, Berrin Ceylan Ataman (Ed.). *Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Sayın, A. K. (2013). ILO Normlarının ve Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi. *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(1), 30-35.

Sanioğlu, H. (2008). Avrupa Birliği Hukukunda İnsan Hakları. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* (74), 75-85.

SBB :Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967),  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SBB :İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972),  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SBB :Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977),  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SBB :Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983),  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan4.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SBB :Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989),  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SBB :Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994),  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SBB :Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005),  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SBB :Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013),  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/plan8str.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SBB :Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018),  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/x/plan8str.pdf>, (erişim tarihi: 11.07.2019).

SBB :On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/xi/plan8str.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

Seyyar, A. (2005). *Sosyal Güvenlik Terimleri*. İstanbul: Papatya Yayıncılık.

Seyyar, A. (2011), *Sosyal Politika Bilimine Giriş*. Sakarya: Sakarya Yayıncılık.

Süzek, S. (2008), *İş Hukuku* (4. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.

Soysal, M. (1997). *100 Soruda Anayasanın Anlamı* (11. Baskı). İstanbul: Gerçek Yayınları.

SGK (2009). *Bir Reformun Anatomisi*. Strateji Geliştirme Başkanlığı (7).

SGK (2010). *2010-2014 Stratejik Planı*. Strateji Geliştirme Başkanlığı.



- SGK (2012a). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik*. Ankara: Sistem Ofset.
- SGK (2012b). *Kapasite Arttırma Projesi Raporu (KAP)*. Strateji Geliştirme Başkanlığı AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı.
- SGK (2013a). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik*. Ankara: Altınyaprak Matbaacılık.
- SGK (2013b). Türkiye 2013 İlerleme Raporu. *Sosyal Güvenlik Ekseni Dergisi*, (16), 20-30.
- SGK (2019). Sosyal sigorta prim oranları, <http://www.sgk.gov.tr/index.html> (erişim tarihi: 01.02.2019).
- SSK (2000). *1999 İstatistik Yıllığı*. Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Şahin, Ç. E. (2014). Ulusal İstihdam Stratejisinin Dayanağı Olarak Avrupa İstihdam Stratejisinin Analizi ve Türkiye Emek Piyasasının Dönüşümü, Ö. Müftüoğlu ve A. Koşar (Ed.). *Türkiye'de Esnek Çalışma*, İstanbul: Evrensel Kültür Kitaplığı, İstanbul.
- Şakar, M. (2011). *Sosyal Sigortalar Uygulaması* (10. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Şen, M. (2003). *Türkiye Cumhuriyeti'nin Onayladığı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Alanındaki Çok Taraflı Uluslararası Sözleşmeler*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları.
- Şenocak, H: (2009). Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç İçinde Değerlendirilmesi. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (56), 420-450.
- Talas, C. (1953). *Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları*, Ankara.
- Talas, C. (1992). *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*. Ankara: Bilgi Yayınları.
- Talas, C. (1983). *Sosyal Ekonomi* (6. Baskı). Ankara: S Yayınları.
- Taşçı, F: (2013). Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye: Harcamalar Üzerinden Karşılaştırma. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 1(13), 75-100.
- Tokol, A. ve Alper, Y. (2011). *Sosyal Politika*. Bursa: Dora Yayınları.

- TUIÇ (2019). <https://www.tuicakademi.org/category/uluslararasi-konular/uluslar-arasi-iliskiler-teorileri/> (erişim tarihi: 11.07.2019).
- Tuna, O ve Yalçıntaş N. (1991). *Sosyal Siyaset*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Tuncay, A. C. ve Ekmekçi Ö. (2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri* (15. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Tuncay, A. C. ve Kutsal, S. K. (2015). *Toplu İş Hukuku* (4. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Tunçomağ, K. (1990). *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar* (5. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Türkoğlu İ. (2013), Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(3), 270-300.
- Ulukan, U. (2014). Esneklik ve Güvence Arasında Bir Denge Mümkün Mü Avrupa ve Türkiye’den Güvenceli Esneklik Pratikleri, Müftüoğlu, Ö ve Koşar, A (Ed.), *Türkiye’de Esnek Çalışma*. İstanbul: Evrensel Kitabevi Yayınları.
- Ulukan Cığerci, N. (2014). İşsizlik Versus Geçici Çalışma: Özel İstihdam Bürolarının Kiralık İşçileri, Müftüoğlu, Ö ve Koşar, A (Ed.), *Türkiye’de Esnek Çalışma*. İstanbul: Evrensel Kitabevi Yayınları.
- Uşan, F. M. (2009). *Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Tapan, M. N. (1998). Avrupa Birliği (AB) Hukukunun Kaynakları ve Ulusal Hukuka Etkileri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, ( 3), 990-1000.
- Tecer, M. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Oder, B. E. (1997). Emegın Serbest Dolaşımı, Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp (Ed.), *Avrupa Birliği Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Teksöz, T. (2003). Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform. *Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Dergisi*, 15-20.
- TDK, (2019). <http://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi: 11.07.2019).

- TİSK (2012). Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi, [www.tisk.org.tr/yayinlar.asp](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp), (erişim tarihi: 10.10.2018).
- TÜİK (2017). İşgücüne Katılma Oranları, [www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id), (erişim tarihi: 20.10.2018).
- Türk Endüstri İlişkileri Derneği (1996). II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi. *Ankara: 1996, 65; into the 21 st. Century, 9.*
- TÜSİAD (2004). Türk Emeklilik Sisteminde Reform (Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler). Ankara: TÜSİAD, -T/2004-11/382.
- TOBB (2018). Maastricht Kriterleri, <http://www.tobb.org.tr>, (erişim tarihi: 20.10.2018).
- U.İ. (2001). Türk Dış Politikası Dersleri, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler ABD, [www.iu.edu.tr/iktisat-uluslararasıiliskiler.dispolitika](http://www.iu.edu.tr/iktisat-uluslararasıiliskiler.dispolitika) (erişim tarihi: 01.01.2001).
- UN (2008). Development and Globalisation: Facts and Figures, United Nations Conference on Trade and Development, [https://saylordotorg.github.io/text\\_world-regional-geography-people-places-and-globalization/s04-04-globalization-and-development.html](https://saylordotorg.github.io/text_world-regional-geography-people-places-and-globalization/s04-04-globalization-and-development.html), (erişim tarihi: 20.10.2018).
- Vardar, D. (1998). *Türkiye Avrupa Topluluğu/ Avrupa Birliği İlişkileri, Türk Dış Politikasının Analizi* (2. baskı). İstanbul: Der Yayınları.
- Yaprak, Ş. (2017). Uluslararası Emek Göçü Bağlamında Almanya'ya Türk İşgücü Göçü ve Sosyoekonomik Etkileri. *International Conference on Eurasian Economies*, Beykent Üniversitesi, 860-880.
- Yasalar (1982), Anayasa, T.C. Resmi Gazete (17863, 9 Kasım 1982).
- Yasalar (2001), 4632 sayılı BES Kanunu, T.C. Resmi Gazete (24366, 28 Mart 2001).
- Yasalar (16.05.2006), 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, T.C. Resmi Gazete (26173, 16 Mayıs 2006).
- Yasalar (2006), 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, T.C. Resmi Gazete (26200 sayılı, 16 Haziran 2006).

- Yavaşı M. (2003). Çalışma Yaşamıyla İlgili Başlıca Avrupa Birliği Yönergeleri. *Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 4(19), 70-93.
- Yazgan, T. (1977). *Sosyal Sigorta*. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını.
- Yıldırımoglu, H. (2005). Uluslararası Emek Göçü, Almanya'ya Türk Emek Göçü. *Kamu İş Dergisi*, 1(8), 130-145.
- Yıldız, Y. G. (2000). *Global Stratejide Ortadoğu*. İstanbul: Der Yayınları.
- Yılmaz, A. (2016). *675 Soruda Gurbetçilerin Sosyal Güvenlik Hakları*. Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Yılmaz C. (2009). Sosyal Güvenlik Kurumunun Uluslararası Perspektifi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, (3), 79-86.
- Yılmaz, E. B. (2014). *Sosyal Güvenlik Ekonomisi*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Yurdusev, A. N. (1997). *Avrupa Kimliğinin Oluşumu ve Türk Kimliği Türkiye ve Avrupa*. Ankara: İmge Yayınları.
- Yurtman, A. ve Akgür, M. (2004). *AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sistemi ve Prim Kesintilerinin Sosyal Taraflar Üzerindeki Yüğü*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.

## ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler	
Ad-Soyadı	Tahsin ÇAYIROĞLU
Doğum Yeri-Tarihi	Akkuş/Ordu-20.03.1978
Eğitim Durumu	
Lisans Öğrenimi	İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler ABD Uluslararası İlişkiler Bölümü
Yüksek Lisans Öğrenimi	Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler ABD Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bölümü
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce
Bilimsel Etkinlikleri	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eser Sözleşmesi ve Altışveren Sözleşmesi Kapsamında İş Kazasında Sorumluluk Halleri (Şubat/2015). <i>STSO Açılım Dergisi</i>, (41), 40-41, Samsun.</li><li>• Küreselleşme Ekseninde Tam ve Kısmi Süreli Çalışma ile Uzaktan Çalışma Biçimleri (Kasım/ 2017). <i>Lebib Yalkın MDergi</i> (167), 154-163, İstanbul.</li><li>• Son On Yılda Doğu Karadeniz Bölümü'nde İşgücüne Katılma Durumu ve İşgücünde Kadın Emeginin İrdelenmesi (Temmuz/2017). <i>Bakış Açısı</i> (5), 87-104, Ankara.</li><li>• Cumhuriyet'e Yol Alan Gemi: Bandırma Vapuru ve Gençlik Şehri (Ekim/ 2017). <i>Bütünşehir Kent Kültür Dergisi</i> (13), 70-72, Samsun.</li><li>• Salıpazarı ve Salman Grup Yolu (Kasım/ 2017). <i>Bütünşehir Kent Kültür Dergisi</i> (14), 74-76, Samsun.</li><li>• İş Kazasının Eser Sözleşmesi ve Altışverenlik Sözleşmesi Kapsamında Değerlendirilmesi (Aralık/ 2017). <i>eYaklaşım Dergisi</i> (300), 551-555, Ankara.</li><li>• Boşanmada Son Durum: Muvazaa Mı, Hile Mi (Ocak/ 2018). <i>e-Yaklaşım Dergisi</i> (301), 565-571, Ankara.</li><li>• Şirket Ortağı Ya Da İşveren Vekili Eşinin Sigortalılık Hali (Ocak-Şubat/ 2018). <i>Mali Hukuk</i> (193), 21-25, Ankara.</li><li>• İş Sözleşmesi'nin Feshi ve Sonuçları (Mart/ 2018). <i>Mahalli İdareler Dergisi</i> (63), 104-117, Ankara.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BES’te Yapılması Planlanan Revizyon Çalışmaları (Mayıs/2018). <i>e-Yaklaşım Dergisi</i> (305), 522-526, Ankara.</li> <li>• Samsun’un Tarihçesi (Mayıs-Haziran/2018). <i>Bütünşehir Kent Kültür Dergisi</i> (20), 42-48, Samsun.</li> <li>• Küreselleşme Sürecinde Güvenceli Esneklik ve Türkiye İşgücü Piyasasında Esnekleşme (Nisan/2018). <i>Bakış Açısı</i> (6), 57-81, Ankara.</li> <li>• Ev Hizmetleri Çalışanları ve Konut Kapıcılığı Sigortalılığında Uygulanan İdari Para Cezaları (Temmuz-Ağustos/2018) <i>Mali Hukuk</i> (196), 15-18, Ankara.</li> <li>• Sosyal Politikada Temel Perspektifler ve Türkiye’de Sosyal Politikalar (Kasım/2018). <i>Mahalli İdareler Dergisi</i> (sayı.71), 104-117, Ankara.</li> <li>• Kırım Türklerinin Soy(kırım) Tarihi ve Kırım Türk Edebiyatı (2018), <i>Aydos Sanat-Edebiyat</i> (17), 79-84, İstanbul.</li> <li>• Çocuk ve Sorumluluk (2018), <i>Teferrüç Dil-Edebiyat ve Kültür Dergisi</i> (6), 10-11, İstanbul.</li> <li>• Vatantoprağı Türkmeneli (Musul) Tarihi ve Edebiyatı (2018). <i>Aydos Sanat- Edebiyat</i> (18), 6-10, İstanbul.</li> <li>• Halep ve Bayır bucak Türkmenleri ve Edebiyatı (2019). <i>Aydos Sanat- Edebiyat</i> (19), 79-83, İstanbul</li> <li>• Meslek Odası Kayıtları ve Geçerlilik Durumu (Ağustos/2019). <i>e-Yaklaşım Dergisi</i> (320), 417-423, Ankara.</li> </ul>
<b>İş Deneyimi</b>	
Stajlar	
Tasarılar (projeler)	
Çalıştığı Kurumlar	AHL Serbest Bölge Müdürlüğü/ Büro personeli Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı/ Denetmen
<b>İletişim</b>	
e-Posta Adresi	tahsincayiroglu@gmail.com tcayiroglu@hotmail.com tcayiroglu@sgk.gov.tr
<b>Tarih</b>	12/07/2019